

12.04.2024

Ausschuss für Bauen, Wohnen und Digitalisierung  
**Ellen Stock MdL**

## **Einladung**

31. Sitzung (öffentlich)  
des Ausschusses für Bauen, Wohnen und Digitalisierung  
**am Donnerstag, dem 18. April 2024,**  
**15.30 Uhr, Raum E3 D01**

Landtag Nordrhein-Westfalen  
Platz des Landtags 1  
40221 Düsseldorf

Die Einladung geht zu Tagesordnungspunkt 1 nachrichtlich  
an die Mitglieder des Ausschusses für Arbeit, Gesundheit und Soziales  
und des Ausschusses Europa und Internationales.

Gemäß § 53 Absatz 1 der Geschäftsordnung des Landtags berufe ich den Ausschuss ein und setze folgende Tagesordnung fest:

### **Tagesordnung**

**1. Arbeitsmigration zwischen den Grenzen - Arbeits- und Lebenssituation von Arbeitsmigrant\*innen in relevanten Sektoren in der Euregio Region Rhein-Waal**

Vorstellung der Studie der Hochschule Rhein-Waal in Kooperation mit der Radboud Universität Nijmegen

Vorlage 18/2478

- 2 -

## **2. Schubkraft und Fortschritt für die Wohnungsbaupolitik in Nordrhein-Westfalen**

Antrag der Fraktion der SPD  
Drucksache 18/6381

Stellungnahme 18/1275  
Stellungnahme 18/1254  
Stellungnahme 18/1276  
Stellungnahme 18/1279  
Stellungnahme 18/1271  
Stellungnahme 18/1273  
Stellungnahme 18/1272  
Stellungnahme 18/1262  
Stellungnahme 18/1274  
Stellungnahme 18/1278

Ausschussprotokoll 18/506

abschließende Beratung und Abstimmung

## **3. Wohnungsnot in Nordrhein-Westfalen wirksam bekämpfen: Neubau vorantreiben und Immobilienmarkt wiederbeleben**

Antrag der Fraktion der AfD  
Drucksache 18/8110

Stellungnahme 18/1391  
Stellungnahme 18/1420

schriftliche Anhörung von Sachverständigen

## **4. IT-Sicherheit in Nordrhein-Westfalen - Was tut die Landesregierung?**

Bericht der Landesregierung  
Vorlage 18/2484

## **5. Verschiedenes**

gez. Ellen Stock  
- Vorsitz -

F. d. R.

Sabine Arnoldy  
Ausschussassistentin

- TOP 1 -

Arbeitsmigration zwischen den Grenzen - Arbeits- und Lebenssituation von  
Arbeitsmigrant\*innen in relevanten Sektoren in der Euregio Region Rhein-Waal

Der Minister

Ministerium für Arbeit,  
Gesundheit und Soziales  
des Landes Nordrhein-Westfalen



Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales Nordrhein-Westfalen, 40190 Düsseldorf

Datum: 16 . April 2024

Seite 1 von 2

An den  
Präsidenten  
des Landtags Nordrhein-Westfalen  
Herrn André Kuper MdL  
Platz des Landtags 1  
40221 Düsseldorf

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
18. WAHLPERIODE

**VORLAGE**  
**18/2478**

Alle Abgeordneten

Aktenzeichen II B 1  
bei Antwort bitte angeben

Magdalene Wilczek  
Telefon 0211 855-3284  
Telefax 0211 855-3683  
magdalene.wilczek@mags.nrw.  
de

## für den Ausschuss für Arbeit, Gesundheit und Soziales

### **Bericht: „Abschlussbericht der Hochschule Rhein-Waal: Forschungsvorhaben zum Thema Arbeitsmigrantinnen und Arbeitsmigranten in der Region Rhein-Waal“**

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident,

die Hochschule Rhein-Waal hat im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales sowie des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen ein Forschungsvorhaben in Form einer Forschungs Kooperation durchgeführt, bei der die Arbeits- und Lebensverhältnisse von Arbeitsmigrantinnen und Arbeitsmigranten in der Grenzregion zu den Niederlanden untersucht und Empfehlungen für kommunale und arbeitsmarktbezogene Handlungsansätze entwickelt werden sollten.

Die Forschungs Kooperation ist nun abgeschlossen und die Hochschule Rhein-Waal hat einen Abschlussbericht vorgelegt. Der Bericht zeigt unter anderem, dass das Arbeitsschutzkontrollgesetz, die Kontrollen des Arbeitsschutzes wie auch die erweiterten Kontrollmöglichkeiten der Behörden durch das Wohnraumstärkungsgesetz zu Verbesserungen im Arbeitsschutz am Arbeitsplatz und bei den Vertragsverhältnissen sowie

Dienstgebäude und  
Lieferanschrift:  
Fürstenwall 25,  
40219 Düsseldorf  
Telefon 0211 855-5  
Telefax 0211 855-3683  
poststelle@mags.nrw.de  
www.mags.nrw

Öffentliche Verkehrsmittel:  
Rheinbahn Linie 709  
Haltestelle: Stadttor  
Rheinbahn Linien 708, 732  
Haltestelle: Polizeipräsidium

zu höheren Standards in den Wohnunterkünften in Nordrhein-Westfalen  
geführt haben.

Seite 2 von 2

Anbei übersende ich Ihnen den genannten Abschlussbericht der  
Hochschule Rhein-Waal mit der Bitte um Weiterleitung an die Mitglieder  
des Ausschusses.

Mit freundlichen Grüßen



Karl-Josef Laumann MdL

**Anlage**

# Arbeitsmigration zwischen den Grenzen – Arbeits- und Lebenssituation von Arbeitsmigrantinnen und Arbeitsmigranten in relevanten Sektoren in der Euregio Region Rhein-Waal

Projektbericht

**Berichtszeitraum:** 01.10.2021 – 31.12.2022

**Ausführende Institution:**

Hochschule Rhein-Waal, Fakultät Gesellschaft und Ökonomie



**Ausführende Institution:**

Hochschule Rhein-Waal  
Fakultät Gesellschaft und Ökonomie  
Hochschule Rhein-Waal  
Marie-Curie-Str. 1  
47533 Kleve

Projektleitung: Prof. Dr. Ingrid Jungwirth  
E-Mail: [ingrid.jungwirth@hochschule-rhein-waal.de](mailto:ingrid.jungwirth@hochschule-rhein-waal.de)  
Tel. 0049/2821/80673-349

Projektmitarbeit: Marius Glassner

**Kooperationspartnerinnen**

Ministerium für Heimat, Kommunales,  
Bau und Digitalisierung  
des Landes Nordrhein-Westfalen  
Jürgensplatz 1  
40219 Düsseldorf

Ministerium für Arbeit,  
Gesundheit und Soziales  
des Landes Nordrhein-Westfalen  
Fürstenwall 25  
40219 Düsseldorf

Radboud University  
Nijmegen School of Management  
Heyendaalseweg 141  
6525 AJ Nijmegen

The Netherlands

Projektleitung: Prof. Dr. Tesseltje de Lange

Arbeitsmigration zwischen den Grenzen –  
Arbeits- und Lebenssituation von  
Arbeitsmigrantinnen und Arbeitsmigranten  
in relevanten Sektoren in der Euregio Region  
Rhein-Waal

Autorin/Autor: Ingrid Jungwirth und Marius Glassner

Kleve, 2024





## Inhalt

1 Einleitung.....	6
2 Voraussetzungen für die Durchführung.....	8
3 Forschungsdesign: Planung und Ablauf .....	10
4 Stand der Forschung.....	15
5 Arbeitsmigrantinnen und -migranten in der Fleischindustrie und in der Landwirtschaft in Nordrhein-Westfalen.....	19
6 Auswirkungen der Corona-Maßnahmen.....	28
6.1    Maßnahmen gegen die Covid-19 Pandemie.....	28
6.2    Mediale Debatten im ersten Jahr der Pandemie.....	31
6.3    Auswirkungen der Corona-Maßnahmen auf Arbeitsmigrantinnen und -migranten.....	34
6.3    Auswirkungen der Corona-Maßnahmen auf Betriebe.....	38
7 Die Situation von Arbeitsmigrantinnen und -migranten mit Familie und soziale Teilhabe .....	41
8 Merkmale eines transnationalen Arbeitsmarkts und transnationaler sozialer Figurationen in der EU und der Euregio Region .....	44
9 Erste Maßnahmenempfehlungen .....	46
10 Zusammenfassung.....	51
11 Veröffentlichungen.....	53
Literatur.....	55

## 1 Einleitung

Das Forschungsprojekt „Arbeitsmigration zwischen den Grenzen – Arbeits- und Lebenssituation von Arbeitsmigrantinnen und -migranten in relevanten Sektoren in der Euregio Region Rhein-Waal“, wurde als Kooperationsprojekt zwischen der Hochschule Rhein-Waal, dem Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung sowie dem Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen realisiert.<sup>1</sup> Im Projektbericht werden Ergebnisse des Kooperationsvorhabens, das von Oktober 2021 bis Dezember 2022 an der Hochschule Rhein-Waal, Fakultät Gesellschaft und Ökonomie, durchgeführt worden ist, dargestellt. Zielsetzung des Vorhabens war es, im Rahmen einer empirischen Studie weitergehende Erkenntnisse zu den Lebens- und Arbeitsbedingungen von Arbeitsmigrantinnen und -migranten in Sektoren und Tätigkeiten, die seit der Corona-Pandemie auch im öffentlichen Diskurs als ‚systemrelevant‘ thematisiert und anerkannt wurden, in der Euregio Region Rhein-Waal zu gewinnen. Mit der Pandemie wurden die prekären Arbeits- und Lebensbedingungen von Arbeitsmigrantinnen und -migranten, die häufig aus osteuropäischen EU-Staaten nach Nordrhein-Westfalen und in die Euregio Region zuwandern, auch aufgrund von größeren Infektionsausbrüchen in Fabriken der fleischverarbeitenden Industrie, verstärkt in der öffentlichen Debatte thematisiert. Maßnahmen zur Bekämpfung der Pandemie hatten somit insbesondere auch auf die Arbeits- und Lebensbedingungen von Arbeitsmigrantinnen und -migranten in diesen Sektoren in essentieller Weise Einfluss und waren der Ausgangspunkt für die Untersuchung, deren Ergebnisse dieser Bericht beinhaltet. Die Studie fokussiert auf die Landwirtschaft und Fleischindustrie, für die sie Erkenntnisse zur Arbeits- und Lebenssituation von Arbeitsmigrantinnen und -migranten hervorbringt.

Dabei handelt es sich um ein Kooperationsvorhaben mit dem Projekt „Migranten in de frontlinie“<sup>2</sup>, Projektleitung Prof. Dr. Tesseltje de Lange und Dr. Pascal Beckers, Radboud Universiteit Nijmegen, Niederlande (September 2020 bis September 2022) und baut auf diese Untersuchung auf. Die niederländische Studie untersuchte die Auswirkungen von Maßnahmen der Corona-Pandemie auf die Lebens- und Arbeitssituation von Arbeitsmigrantinnen und -migranten in relevanten Sektoren in den Niederlanden. Das Forschungsdesign wurde mit unserer Studie weitgehend übernommen und sollte somit Einblick in die Situation von Arbeitsmigrantinnen und -migranten in der Corona-Pandemie in einer durch ausgeprägten grenzüberschreitenden Austausch geprägten Euregio Region Rhein-Waal und darüber hinaus in Nordrhein-Westfalen gewähren.

Anders als das niederländische Projekt stellt das vorliegende eine Pilotstudie dar, die eine umfassendere Untersuchung vorbereitet. Als Ergebnis werden außerdem erste Maßnahmenempfehlungen für kommunale und arbeitsmarktbezogene Handlungsansätze zur Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen von Arbeitsmigrantinnen und -migranten formuliert. Die Pilotstudie beinhaltet

- einen Überblick über den medialen Diskurs zur Situation von Arbeitsmigrantinnen und -migranten in der Corona-Pandemie und den darin ergriffenen Maßnahmen

---

<sup>1</sup> Die Verwendung geschlechtergerechter Sprache beruht auf den Vorgaben des Landesgleichstellungsgesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen, § 4.

<sup>2</sup> Informationen zu dem Projekt ‘Migranten in de frontlinie’ sind abrufbar unter: <https://www.zonmw.nl/nl/over-zonmw/coronavirus/programmas/project-detail/covid-19-programma/migranten-in-de-frontlinie-de-effecten-van-covid-19-maatregelen-op-arbeidsmigranten-werkzaam-in-cru/>

- sowie Ergebnisse aus Interviews von Expertinnen und Experten mit Akteurinnen und Akteuren in Politik, Zivilgesellschaft und Wirtschaft zur Situation von Arbeitsmigrantinnen und -migranten in der Corona-Pandemie.

Ebenfalls anders als das niederländische Projekt befasst sich das Forschungsvorhaben zudem mit der Fragestellung zur Lebenssituation von Arbeitsmigrantinnen und -migranten, die mit Kindern zusammenleben, und mit ihrer Wohnsituation. Schließlich wurde außerdem die Fragestellung aufgenommen, inwiefern die Beschäftigung osteuropäischer Arbeitsmigrantinnen und -migranten in Nordrhein-Westfalen und in der Euregio Region Merkmale eines transnationalen Arbeitsmarkts sowie transnationaler sozialer Figurationen in der Europäischen Union und in der Euregio Region Rhein-Waal aufweist.

Im Folgenden werden zunächst Voraussetzungen für die Durchführung des Projektvorhabens und das Forschungsdesign skizziert. In den darauffolgenden Kapiteln wird die Situation von Arbeitsmigrantinnen und -migranten in der Fleischwirtschaft und in der Landwirtschaft in Nordrhein-Westfalen und, im Anschluss daran, die Auswirkungen der Corona-Maßnahmen auf die Situation von Arbeitsmigrantinnen und -migranten sowie auf Betriebe dargestellt. In den anschließenden Kapiteln werden Ergebnisse zur Situation von Arbeitsmigrantinnen und -migranten mit Familie und zu Merkmalen eines transnationalen Arbeitsmarkts und transnationaler sozialer Figurationen in der EU und der Euregio Rhein-Waal präsentiert, bevor wir zu einer Diskussion der Ergebnisse, ersten Maßnahmenempfehlungen zur Verbesserung der Arbeits- und Lebenssituation von Arbeitsmigrantinnen und einer Zusammenfassung kommen.

Wir danken herzlich den Personen, ohne deren Beitrag diese Studie nicht in dieser Form entstanden wäre. An erster Stelle sind die Mitglieder des Beirats zu nennen, die mit ihrem Engagement zur Weiterentwicklung des Projekts beigetragen haben. Wir danken Marieke Fröhlich, die uns bei der Literaturrecherche unterstützt hat, und Dorrit Klapdor für ihren Beitrag zum Layout des Projektberichts. Im Rahmen dieser Untersuchung sind eine Bachelorarbeit von Konul Böcker Bilalvoa und eine Masterarbeit von Wiebke Schlich in Kooperation mit Prof. Dr. Sebastian Lakner, Universität Rostock, Agrar- und Umweltwissenschaftliche Fakultät, entstanden. Wir danken den Studierenden, Maika Bilinski, Jennifer Deckers, Marta Katarzina Konrad, Federica Pilotti und Violet Roberts, die als Studentische Hilfskräfte einen wichtigen Beitrag zur Umsetzung dieser Studie erbracht haben.

## 2 Voraussetzungen für die Durchführung

Im Folgenden werden die Aktivitäten dargestellt, die eine Grundlage für die Durchführung des Kooperationsvorhabens waren. Dazu gehören insbesondere Aktivitäten zur Koordination der Kooperation zwischen den Projektpartnerinnen und -partnern, Hochschule Rhein-Waal, Radboud Universität, das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung sowie das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, welche die Projektleitung des Vorhabens, Prof. Dr. Ingrid Jungwirth, Hochschule Rhein-Waal, verantwortete.

Es fanden mehrere Treffen mit den Landesministerien statt, am 21.01.2022 und am 30.06.2022, sowie zum Anlass der Beiratstreffen, welche weiter unten näher erläutert werden, und kürzere weitere Treffen für Absprachen. Die Treffen fanden in Form von Videokonferenzen statt.

Zudem nahmen die Projektleiterin und der Projektmitarbeiter an einer zweitägigen Konferenz des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung am 16.08.2022 und 17.08.2022 teil, die sich mit dem Forschungsthema befasste. Diese mit Vertreterinnen und Vertretern von deutschen und niederländischen Ministerien, Landesbehörden und kommunalen Behörden sowie grenzüberschreitend arbeitenden Beratungsstrukturen besetzte Konferenz hatte das Ziel, für das zugrundeliegende Forschungsthema Netzwerkstrukturen aufzubauen bzw. weiterzuentwickeln und mit der Erstellung von Handlungskonzepten zu beginnen.

Mit den Kolleginnen und Kollegen von der Radboud Universität fanden durchgehend regelmäßige Treffen zur Koordination der kooperativen Aufgaben in dem Kooperationsprojekt und den jeweils eigenständigen Projekten statt. Treffen waren am 24.02.2022, 17.03.2022, 07.04.2022, 19.05.2022, 30.06.2022, 12.07.2022 und am 18.08.2022. Die Treffen fanden überwiegend in Form von Videokonferenzen statt; zwei Treffen wurden vor Ort an der Hochschule Rhein-Waal (17.03.2023) und an der Radboud Universität (18.08.2022) durchgeführt. Darüber hinaus nahmen die beiden Projektpartnerinnen jeweils an den Abschlussworkshops der anderen Hochschule teil, am 14.09.2022 an der Radboud Universität zum Abschluss des Projekts „Migranten in de frontlinie“ und am 09.12.2022 an der Hochschule Rhein-Waal zum Abschluss des Projekts „Arbeitsmigration zwischen den Grenzen“.

Für die wissenschaftliche und fachliche Begleitung des Projekts wurde ein Beirat gegründet. Zusätzlich zu den Vertreterinnen und Vertretern aus den Landesministerien und Kolleginnen und Kollegen und aus der Radboud Universität als Projektpartnerinnen, wurden Vertreterinnen und Vertreter aus Kommunen, wohlfahrtsstaatlichen und zivilgesellschaftlichen Organisationen, von Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern sowie Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern von anderen Hochschulen in den Beirat einbezogen (Tabelle 1). Die Treffen des Beirats fanden am 18.02.2022 und am 10.06.2022 statt.

Tabelle 1: Zusammensetzung des Beirats des Vorhabens „Arbeitsmigration zwischen den Grenzen“

<b>Organisation</b>	<b>Teilnehmende</b>
DGB/IGR (Interregionaler Gewerkschaftsrat Rhein-Ijssel)	Frank Thon
Projekt „Arbeitnehmerfreizügigkeit fair gestalten“	Pagonis Pagonakis
Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung	Scott Schwickert
Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales	Magdalene Wilczek
Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales	Indira Farinas
Ministerium für Kinder, Jugend, Familie, Gleichstellung, Flucht und Integration	Christa Müller-Neumann
Kreis Kleve/ Kommunale Integration	Saskia Elders
Stadt Kleve/ Integrationsrat	Sonja Lemm
Euregio Rhein-Maas-Nord	Maike Hajjoubi
Landwirtschaftskammer Nordrhein-Westfalen	Hartmut Osterkamp
Ruhr Universität Bochum	Prof. Dr. Margit Fauser
Technische Universität Dortmund	Jun.-Prof. Dr. Karolina Barglowski
Universität zu Köln	Prof. Dr. Susanne Völker

Quelle: eigene Darstellung

### 3 Forschungsdesign: Planung und Ablauf

Geplant waren zwei Phasen des Projekts, das als Pilotprojekt erste Einblicke in die Situation von Arbeitsmigrantinnen und -migranten aus osteuropäischen Staaten in der Euregio Region gewährt und dazu beiträgt, eine umfassendere Untersuchung vorzubereiten. Ausgehend von der Untersuchung von Maßnahmen zur Corona-Pandemie und deren Auswirkungen auf Arbeitsmigrantinnen und -migranten in ‚systemrelevanten‘ Tätigkeiten und Sektoren sollten zudem weitere Erkenntnisse über die Arbeits- und Lebenssituation von Arbeitsmigrantinnen und -migranten in diesen Tätigkeiten in Nordrhein-Westfalen im Allgemeinen gewonnen werden. In einer *ersten Phase* wurden mit einer Dokumentenanalyse rechtliche Grundlagen der Arbeitsmigration in der Region, Leitlinien und Handreichungen zur Beratung von Arbeitsmigrantinnen und -migranten und ein Überblick zum medialen Diskurs untersucht.

Die Medienanalyse wurde mit dem Ziel durchgeführt, zentrale Themenstellungen und Problematisierungsweisen sowie relevante Akteurinnen und Akteure zu identifizieren. Datengrundlage sind 70 Artikel der Tageszeitung *Rheinische Post*, 128 Artikel der Tageszeitung *Die Welt* sowie 3 Artikel aus der Fachzeitschrift *Fleischwirtschaft*, die mit der Methode der Qualitativen Inhaltsanalyse nach Mayring (2015) ausgewertet wurden. Die Artikel wurden im Zeitraum von Anfang Mai bis Ende Juli 2020 veröffentlicht. Der Zeitraum im ersten Jahr der Pandemie wurde als relevant erachtet, da es ein besonders hohes mediales Aufkommen aufgrund von mehrfachen Corona-Ausbrüchen in der Fleischindustrie gab und die öffentliche Debatte zum geplanten Arbeitsschutzkontrollgesetz darin abgebildet wurde. Ende Juli, als die Bundesregierung den Regierungsentwurf über das Gesetz verabschiedet hatte, nahm die Berichterstattung wieder ab.

Diese Untersuchung bereitete die *zweite Phase* des Vorhabens vor, in der Interviews von Expertinnen und Experten mit Akteurinnen und Akteuren in Kommunal- und Landespolitik, Zivilgesellschaft und Wirtschaft mit Bezug zur Arbeitsmigration in relevanten Sektoren durchgeführt und ausgewertet wurden. Zielsetzung der Interviews war es, Einblick in zentrale Themen und Fragestellungen zur Arbeits- und Lebenssituation von Arbeitsmigrantinnen und -migranten während der Covid-19 Pandemie und im Allgemeinen zu gewinnen. Es wurden 29 qualitative, leitfadengestützte Interviews mit Expertinnen und Experten durchgeführt (Tabelle 2), und damit deutlich mehr als die ursprünglich geplanten 15 bis 20 Interviews. 27 Interviews wurden dabei durch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Projekt durchgeführt, zwei Interviews wurden kooperativ von einer Mitarbeiterinnen bzw. einem Mitarbeiter im niederländischen Projekt durchgeführt und ein Interview wurde von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des niederländischen Projekts durchgeführt und unserem Projekt aufgrund seiner Relevanz zur Verfügung gestellt. Die Interviews von Expertinnen und Experten sind als Einzelinterviews durchgeführt worden; darüber hinaus wurden manche Interviews mit zwei Personen geführt, wenn dies von den Interviewpartnerinnen und -partnern selbst so gewünscht wurde. Durch die Erhöhung der Anzahl der Interviews wurde eine umfassende Datengrundlage geschaffen. Die Interviews wurden computergestützt, mit MAXQDA, mit Qualitativer Inhaltsanalyse nach Mayring (2015) ausgewertet.

Tabelle 2: Liste der Interviewpartnerinnen und -partner

<b>Interview</b>	<b>Institution und Interviewpartnerin, -partner</b>
1	Mitarbeiterin/Mitarbeiter, kirchliche Hilfseinrichtung Kreis Kleve
2	Mitarbeiterin/Mitarbeiter, gewerkschaftsnahes Hilfsprojekt
3 a 3 b	Mitarbeiterin/Mitarbeiter, Wohlfahrtsverband Behördliche Beratungsstelle
4	Mitarbeiterin/Mitarbeiter, Vertretung Land- und Forstwirtschaft
5	Mitarbeiterin/Mitarbeiter, Deutsch-niederländischer Zweckverband
6	Mitarbeiterin/Mitarbeiter, Europäische Behörde
7	Mitarbeiterin/Mitarbeiter, Beratung Deutsch-niederländischer Zweckverband
8	Mitarbeiterin/Mitarbeiter, Ordnungsbehörde Stadt Kreis Kleve
9	Mitarbeiterin/Mitarbeiter, Bauordnung Kreis Kleve
10	Mitarbeiterin/Mitarbeiter, Organisation Verbraucherschutz
11	Mitarbeiterin/Mitarbeiter, Ordnungsbehörde Stadt Kreis Kleve
12 a 12 b	Mitarbeiterin/Mitarbeiter, Behörde für Arbeitsmarkt Mitarbeiterin/Mitarbeiter, Agentur für Arbeit
13 a 13 b	Mitarbeiterin/Mitarbeiter, Vertretung Land und Forstwirtschaft Mitarbeiterin/Mitarbeiter, Fleischbetrieb am Niederrhein
14	Mitarbeiterin/Mitarbeiter, Ministerium für Arbeit in den Niederlanden
15	Mitarbeiterin/Mitarbeiter, <i>Social-Media</i> -Beratungsprojekt
16	Mitarbeiterin/Mitarbeiter, Beratung, Agentur für Arbeit
17	Mitarbeiterin/Mitarbeiter, Gesundheitsamt
18	Mitarbeiterin/Mitarbeiter, Netzwerk landwirtschaftliche Wertschöpfungskette
19	Mitarbeiterin/Mitarbeiter, gewerkschaftsnahes Projekt
20	Mitarbeiterin/Mitarbeiter, Gewerkschaft
21	Mitarbeiterin/Mitarbeiter, landwirtschaftlicher Betrieb
22	Mitarbeiterin/Mitarbeiter, Ministerium in Nordrhein-Westfalen
23 a 23 b	Bürgermeisterin/Bürgermeister, Stadt Kreis Kleve Mitarbeiterin/Mitarbeiter, Integration, Stadt Kreis Kleve
24	Mitarbeiterin/Mitarbeiter, Wirtschaftsförderung, Stadt Kreis Kleve
25	Landwirtschaftsbetrieb Kreis Kleve
26 a 26 b	Mitarbeiterin/Mitarbeiter, Ministerium Nordrhein-Westfalen Mitarbeiterin/Mitarbeiter, Ministerium Nordrhein-Westfalen
27	Pilzbetrieb am Niederrhein
28	Mitarbeiterin/Mitarbeiter, Ordnungsbehörde, Stadt Kreis Borken
29	Mitarbeiterin/Mitarbeiter, niederländische Personalvermittlung

Quelle: eigene Darstellung



Im Laufe des Projekts stellte sich dabei heraus, dass eine stärkere Begrenzung des Vorhabens auf die Sektoren Fleischwirtschaft und Landwirtschaft der ursprünglichen Planung (die auch die Sektoren Versandhandel und persönliche Dienstleistungen einbezogen hatte) vorzuziehen wäre. Auf diese Weise konnte zudem mit den verfügbaren Ressourcen eine substantielle Datengrundlage für diese beiden Sektoren und Tätigkeitsfelder geschaffen werden. Wir haben uns dabei dem Vorgehen des Projekts an der Radboud Universität angeschlossen, die diese Eingrenzung des Gegenstands vorher ebenfalls vollzogen hatten, da auch für sie mit den umfassenderen Ressourcen eine stärkere Fokussierung als zielführend angesehen wurde.

Es wurden folgende Fragestellungen untersucht:

1. zu den Arbeitsbedingungen von Arbeitsmigrantinnen und -migranten
2. zu den Auswirkungen von gesundheitsbezogenen Maßnahmen zur Bekämpfung der Covid-Pandemie auf die Situation von Arbeitsmigrantinnen und -migranten
3. zu der Umsetzung von Corona-Maßnahmen in Betrieben
4. zu der Wohnsituation von Arbeitsmigrantinnen und -migranten sowie zu der sozialen Teilhabe von Arbeitsmigrantinnen und -migranten mit Kindern und Familie

Bei der Fragestellung 4 handelt es sich um eine Erweiterung des Projekts in Nordrhein-Westfalen.

Im Detail wurden jeweils folgende Forschungsfragen und Unterfragen entwickelt:

1. Unter welchen Arbeitsbedingungen sind Arbeitsmigrantinnen und -migranten in der Fleischwirtschaft und der Landwirtschaft beschäftigt?

Unterfragen dazu beziehen sich auf:

- bestehende rechtliche Rahmenbedingungen auf nationaler Ebene (Deutschland, Niederlande) sowie auf der EU-Ebene und internationalen Ebene und deren Beitrag zur Begrenzung bzw. Vergrößerung von gesundheitlichen Risiken für Arbeitsmigrantinnen und -migranten in der Fleischwirtschaft und der Landwirtschaft
  - den Einfluss von bestehenden rechtlichen Regelungen in Deutschland, den Niederlanden, der EU sowie in den Herkunftsländern Polen und Rumänien auf die Arbeitssituation von Arbeitsmigrantinnen und -migranten
  - Lehren aus der Corona-Krise für die Begrenzung von gesundheitlichen Risiken für Arbeitsmigrantinnen und -migranten während und nach der Krise
2. Welchen Einfluss haben die Corona-Krise und Corona-bezogene Maßnahmen auf Arbeitsmigrantinnen und -migranten in der Fleischwirtschaft und der Landwirtschaft?

Unterfragen dazu beziehen sich auf:

- die Erfahrungen von Arbeitsmigrantinnen und -migranten mit der Corona-Krise und den getroffenen Maßnahmen
- die Reaktionen von Arbeitsmigrantinnen und -migranten darauf
- mögliche positive Wirkungen dieser Maßnahmen
- Lehren aus der Corona-Krise aus der Perspektive der Arbeitsmigrantinnen und -migranten in Bezug zu Arbeits- und Lebensbedingungen und der langfristigen Begrenzung von gesundheitlichen Risiken

- die Entwicklung von Corona-bezogenen Maßnahmen durch öffentliche und private Akteurinnen und Akteure (in den Niederlanden, Deutschland und der EU) zur Begrenzung von gesundheitlichen Risiken für Arbeitsmigrantinnen und -migranten in relevanten Sektoren; deren Beschaffenheit und Wirksamkeit

3. Welchen Einfluss haben die Corona-Krise und Corona-bezogene Maßnahmen auf Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber und Mediatorinnen und Mediatoren in der Fleischwirtschaft und der Landwirtschaft?

Unterfragen dazu beziehen sich auf:

- Auswirkungen der Corona-Krise auf Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber und Mediatorinnen und Mediatoren
- Bemühungen um dauerhafte Lösungen für gesundheitliche Risiken von Arbeitsmigrantinnen und -migranten oder dauerhafte Alternativen zum Einsatz von Arbeitsmigrantinnen und -migranten
- Mögliche positive Auswirkungen der Maßnahmen
- Mögliche Lehren bzw. Innovationen aus den Erfahrungen mit der Corona-Krise, auch im Hinblick auf mögliche zukünftige Krisen

4. Welchen Einfluss haben die Corona-Krise und Corona-bezogene Maßnahmen für Arbeitsmigrantinnen und -migranten in der Fleischwirtschaft und der Landwirtschaft, die mit Kindern und Familie zusammenleben?

Unterfragen dazu beziehen sich auf:

- die Wohnsituation von Arbeitsmigrantinnen und -migranten
- Auswirkungen der neuen Gesetzgebung in Bezug zu Gemeinschaftsunterbringungen und weiteren rechtlichen Regelungen zur Wohnsituation von Arbeitsmigrantinnen und -migranten
- Teilhabe von Kindern von Arbeitsmigrantinnen und -migranten am Bildungssystem
- Maßnahmen zur Verbesserung der Teilhabe von Kindern von Arbeitsmigrantinnen und -migranten am Bildungssystem

Im Laufe des Projekts wurde außerdem eine weitere Fragestellung aufgenommen, um der Dimension der EU-Migration als Bedingung für die häufig befristete Arbeitsmigration aus osteuropäischen EU-Staaten in die Euregio-Region sowie der Grenzsituation in der Euregio Region Rhein-Waal in den Niederlanden und in Deutschland Rechnung zu tragen.

5. Inwiefern gibt es in Verbindung zur Arbeitsmigration aus osteuropäischen Staaten in Deutschland und den Niederlanden Hinweise auf einen transnationalen Arbeitsmarkt und transnationale soziale Figurationen in der EU und in der Euregio Region Rhein-Waal?

Unterfragen beziehen sich auf:

- Netzwerke und Austauschbeziehungen zwischen Akteurinnen und Akteuren in osteuropäischen Herkunftsstaaten und Deutschland / Nordrhein-Westfalen im jeweiligen Arbeitsfeld
- Netzwerke und Austauschbeziehungen zwischen Akteurinnen und Akteuren in Deutschland / Nordrhein-Westfalen und den Niederlanden und / oder anderen EU-Staaten im jeweiligen Arbeitsfeld
- Netzwerke, Austauschbeziehungen zwischen Arbeitsmigrantinnen und -migranten und Akteurinnen und Akteuren in osteuropäischen Herkunftsstaaten sowie Deutschland / Nordrhein-Westfalen und / oder den Niederlanden

Das Vorhaben wurde in einem interdisziplinären Ansatz untersucht, wobei in dem Kooperationsvorhaben aus dem niederländischen Vorhaben insbesondere Perspektiven der Rechtswissenschaften, Sozialanthropologie und Sozialgeographie und in dem deutschen Vorhaben eine soziologische Perspektive eingebracht wurden.

## 4 Stand der Forschung

Das Kooperationsprojekt erbringt einen Beitrag zur wissenschaftlichen Untersuchung der Arbeits- und Lebenssituation von Arbeitsmigrantinnen und -migranten unter Bedingungen der Covid-Pandemie, die noch nicht umfassend untersucht wurde. Inzwischen hat das Bundesministerium für Bildung und Forschung eine Förderrichtlinie zum Thema „Gesellschaftliche Auswirkungen der Corona-Pandemie – Forschung für Integration, Teilhabe und Erneuerung“ veröffentlicht, Laufzeit 22.02.2021 bis 28.02.2026, und damit auf die häufig beklagte Vernachlässigung sozialer Bedingungen und Auswirkungen der Pandemie durch die Politik reagiert. Es bleibt abzuwarten, inwiefern in diesem Kontext Erkenntnisse zur Situation von Arbeitsmigrantinnen und -migranten in den bislang wenig untersuchten prekären Beschäftigungen in Landwirtschaft und Fleischwirtschaft in Deutschland während der Pandemie hervorgebracht werden.

Manche Veröffentlichungen im ersten Jahr der Pandemie 2020 befassten sich mit der Problematik der schlechten Arbeitsbedingungen in der Fleischindustrie. Diese ersten Veröffentlichungen stehen u. a. im Kontext der öffentlichen Debatte zum Arbeitsschutzkontrollgesetz während des Jahres 2020, als die Bundesregierung das Gesetz in Reaktion auf größere Infektionsausbrüche in Fleischfabriken auf den Weg brachte. So gaben mehrere Veröffentlichungen einen Überblick zu den Entwicklungen in der Fleischindustrie in Deutschland, die zu einer stärkeren Konzentration der Produktion auf wenige Betriebe geführt hatten. Außerdem wurden einfache Tätigkeiten geschaffen, indem vormals komplexe Tätigkeiten zerlegt wurden und es kam zu einer Umwidmung von sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen in Werkvertragsarbeit (Bosch/Hüttenhoff/Weinkopf 2020: 4 f.). Eine weitere Entwicklung der letzten zwei Jahrzehnte beschreiben die Autorinnen und Autoren mit einer stärkeren Internationalisierung einerseits der Fleischunternehmen, die nunmehr in Form von internationalen Unternehmen an Gewicht gewonnen hatten. Andererseits sei es auch zu einer stärkeren Exportorientierung in der Fleischproduktion gekommen (ebd.). Aufbauend auf eine Praxis von Werkvertragsarbeit in der Fleischindustrie seit 1988, auf der Basis von bilateralen Vereinbarungen mit Ländern in Mittel- und Osteuropa sowie Mittelmeerländern wie der Türkei, wurde mit den EU-Erweiterungen von 2004 und 2007 ein neues „Werkvertragssystem“ etabliert, in dem Beschäftigte seither auf der Basis der Freizügigkeit innerhalb der Europäischen Union Beschäftigte rekrutiert wurden (Erol/Schulten 2020: 9). So arbeiteten zu dem Zeitpunkt des Ausbruchs der Covid-19 Pandemie seit geraumer Zeit zu einem hohen Anteil Arbeitsmigrantinnen und -migranten aus Ost- und Südosteuropa als Werkvertragsarbeiterinnen bzw. Werkvertragsarbeiter in der Fleischwirtschaft (Erol/Schulten 2020: 8).

Es ist bekannt, dass die Arbeitsbedingungen in der Fleischindustrie in hohem Maße mangelhaft waren. In welchem Ausmaß sie jedoch nicht den Standards genügen, zeigt ein Bericht des Arbeitsschutzes in Nordrhein-Westfalen zu den Arbeitsbedingungen in Fleischwirtschaftsbetrieben im Jahr 2019, demzufolge in 85% der untersuchten Betriebe teils gravierende Arbeitsschutzmängel festgestellt wurden (MAGS 2019: 7); dazu zählten Verstöße im Arbeitszeitrecht, fehlende medizinische Vorsorge, technische Arbeitsschutzmängel und Mängel in der Organisation des betrieblichen Arbeitsschutzes. Es wurde außerdem festgestellt, dass in den wenigen Betrieben, in denen wenige Arbeitsschutzmängel gefunden worden waren, die Beschäftigten nahezu ausschließlich bei den Firmen selbst angestellt waren, während in den anderen Firmen vornehmlich Werkvertragsarbeiterinnen und Werkvertragsarbeiter arbeiteten (ebd.).

Mit der Pandemie wurde im öffentlichen Diskurs schlagartig der essentielle Beitrag von manchen Beschäftigten zum Aufrechterhalten des gesellschaftlichen Lebens sichtbar, als mit der Kategorisierung

von Berufen und Tätigkeiten als ‚systemrelevant‘, z. B. in Deutschland, auch der Zugang zu Leistungen wie einem Platz für die Kindertagesbetreuung unter Bedingungen des zeitweise verhängten Lockdowns verknüpft wurden. Auch für andere westeuropäische Staaten ist mit der Covid-19 Pandemie der essentielle Beitrag von Arbeitsmigrantinnen und -migranten zur Wirtschaft herausgestellt worden. Laut ILO (2020) ist die Landwirtschaft ebenso wie die Fleischwirtschaft in den westeuropäischen Staaten zu einem hohen Anteil auf osteuropäische Arbeitsmigrantinnen und -migranten angewiesen. So ist es beispielsweise auch in der spanischen Landwirtschaft üblich, dass rumänische Arbeitsmigrantinnen und -migranten in der Feldarbeit eingesetzt werden (Molinero-Gerbeau/López-Sala/Serban 2021: 1). Andere westeuropäische Staaten wie Italien und Frankreich beschäftigen ebenfalls viele Arbeitsmigrantinnen und -migranten in der Landwirtschaft. In den Niederlanden (vergleichbar mit Deutschland) arbeiten zudem Arbeitsmigrantinnen und -migranten zu hohen Anteilen auch in der Fleischwirtschaft (ILO 2020: 2).

Auf der EU-Ebene stellten Fasani/Mazza (2020) auf der Grundlage einer Auswertung von Daten des EU-Labour Force Survey (2018) den zentralen Beitrag von Arbeitsmigrantinnen und -migranten zu den systemrelevanten Beschäftigten in den jeweiligen Volkswirtschaften heraus, welcher im Durchschnitt bei 13% liegt (Fasani/Mazza 2020: 1). Dabei fassen sie unter Arbeitsmigrantinnen und -migranten zugewanderte Beschäftigte (Fasani/Mazza 2020: 2). Khalil/Lietz/Mayer (2020) befassten sich für die deutsche Wirtschaft und Gesellschaft mit dem Beitrag von Menschen mit Migrationshintergrund<sup>3</sup> zum Funktionieren von Gesellschaft. Sie zeigten auf der Grundlage einer Auswertung von Daten des Sozioökonomischen Panels (SOEP 1993-2018), dass Migrantinnen und Migranten zu einem Anteil von rund einem Viertel in systemrelevanten Berufen beschäftigt sind, entsprechend ihrem Anteil an den Erwerbstätigen insgesamt. Allerdings sind Menschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit und Menschen, die nach Deutschland eingewandert sind, insbesondere in Beschäftigungen im Niedriglohnbereich in den systemrelevanten Beschäftigungen tätig (Khalil/Lietz/Mayer 2020: 6). Dieser Befund deckt sich mit dem von Fasani/Mazza (2020) auf der EU-Ebene, dass Arbeitsmigrantinnen und -migranten in Beschäftigungen mit niedrigen Qualifikationsanforderungen überrepräsentiert sind (Fasani/Mazza 2020: 10). Mit Bezug zur Studie von Khalil/Lietz/Mayer (2020) ist allerdings anzumerken, dass fraglich ist, inwiefern Arbeitsmigrantinnen und -migranten in der Fleischindustrie und in der Landwirtschaft an den jährlichen Befragungen des SOEP beteiligt waren, auf deren Basis ihre Auswertung durchgeführt wurde.

Generell ist bekannt, dass Beschäftigte nichtdeutscher Staatsbürgerschaft häufiger in atypischen Beschäftigungsverhältnissen als deutsche Beschäftigte sind (Keller/Seifert 2013: 47) und dass Arbeitsbelastungen zum allgemein schlechteren Gesundheitszustand bei Menschen mit niedrigen Bildungsabschlüssen und bei Menschen mit niedrigem Einkommen beitragen (Dragano/Lunau 2014: 259). Ein systematischer Bezug der wissenschaftlichen Literatur zur Prekarisierung von Arbeit auf Migration und Geschlecht ist dabei weiterhin ein Forschungsdesiderat (Jungwirth/Scherschel 2010).

Einen aktuellen Beitrag zur systemrelevanten Arbeit von Beschäftigten im Zusammenhang der Pandemie liefert die Publikation „Verkannte Leistungsträgerinnen und -träger: Berichte aus der Klassengesellschaft“ (Mayer-Ahuja/Nachtwey (Hrsg.) 2022). Sie gibt auf der Basis von Einzelinterviews

---

<sup>3</sup> Unter dem Konzept von ‚Menschen mit Migrationshintergrund‘ werden im Anschluss an den Mikrozensus Menschen ohne und Menschen mit deutscher Staatsbürgerschaft einbezogen, welche eine Migrationsgeschichte durch eigene Zuwanderung und Wechsel der Staatsbürgerschaft oder Zuwanderung und Wechsel der Staatsbürgerschaft der Eltern haben.

Einblick u. a. in die prekären Arbeits- und Lebensbedingungen von Arbeitsmigrantinnen und -migranten in der Fleischwirtschaft (Birke/Bluhm) und in der Landwirtschaft (Schnetker). Birke/Bluhm (2022) kritisieren dabei an dem neuen Arbeitsschutzkontrollgesetz, dass das Verbot der Werkverträge in der Fleischindustrie sich lediglich auf das „Kerngeschäft“ der Fleischproduktion beziehe, wozu „Schlachtung einschließlich der Zerlegung des Schlachtkörpers sowie im Bereich der Fleischverarbeitung“ zählten (Bundesregierung 2020: 2; zitiert in Birke/Bluhm 2022: 289). Andere Tätigkeiten wie Ausstellung, Transport der Tiere und Reinigung der Anlagen blieben unberücksichtigt. Auch stellen die Autoren heraus, dass mit dem Verbot von Werkvertrags- und Leiharbeit in der Fleischproduktion andere Problemstellungen wie „der stark vernutzende Charakter“ dieser Arbeiten nicht behoben werden (ebd.: 290).

Zur Veränderung der Situation seit dem Arbeitsschutzkontrollgesetz liegt ein Bericht des beim DGB angesiedelten Beratungsnetzwerks ‚Faire Mobilität‘ vor (Sepsi/Szot 2021). Demnach scheint sich die Situation zumindest für die Arbeitsbedingungen der Arbeitsmigrantinnen und -migranten verändert zu haben, welche in der Fleischindustrie nicht mehr als Werkvertragsnehmerinnen und Werkvertragsnehmer angestellt werden dürfen. Die elektronische Arbeitszeiterfassung führte dazu, dass Unternehmen sich stärker an Regelzeiten hielten. Das Arbeitspensum sei aber oft gleich hoch und es herrsche immer noch ein rauer Umgangston. Außerdem seien ehemalige Subunternehmen in Positionen als Vorarbeiterinnen und Vorarbeiter bzw. Vermittlerinnen und Vermittler integriert worden (Sepsi/Szot 2021: 4 f.). Aufgrund der mit dem Gesetz neu bestimmten Verantwortung der Unternehmen für die Wohnunterkünfte seien vielerorts Unterkünfte saniert worden, teils extrem schlechte Wohneinheiten seien geräumt und die Überbelegung reduziert worden. Dennoch sind zahlreiche Unterkünfte immer noch überteuert (Beispiel von 150 bis 200€ pro Bett in einem Zweibettzimmer) und es gäbe weiterhin stark überbelegte Unterkünfte sowie erhebliche Mängel bei der Ausstattung, den Hygienebedingungen oder bei der Strom- und Wasserversorgung und beim Brandschutz. Außerdem sei weiterhin unklar, ob es sich bei der Vermietung der Unterkünfte um ein Mietverhältnis im Sinne des Mietrechts, um Werkmietwohnungen im Sinne des Bürgerlichen Gesetzbuchs oder um andere Formen der Unterbringung handle (Sepsi/Szot 2021: 8).

Schnetker (2022: 276 f.) zeigt auf der Grundlage eines exemplarischen Interviews mit einem rumänischen Saisonarbeiter in der deutschen Landwirtschaft Problemlagen auf, die mit der Pandemie offensichtlich wurden. Formen der Ausbeutung sind Lohnraub, indem Löhne nicht ausgezahlt wurden oder indem überhöhte Abzüge für Verpflegung und Unterkunft einbehalten wurden. Außerdem werde Akkordarbeit genutzt, um den Mindestlohn zu unterlaufen. Eine weitere häufige Praxis seien willkürliche Kündigungen, durch die Arbeitsmigrantinnen und -migranten unmittelbar auch ihre Unterkunft verlieren. Eine vertraglich vereinbarte Kündigungsfrist zum nächsten Kalendertag ist offenbar für viele Saisonarbeitsverträge gängig (Schnetker 2022: 271).

Der Bericht der von Gewerkschaften und gewerkschaftsnahen Organisationen getragenen „Initiative Faire Landarbeit“ zur Situation von Saisonarbeiterinnen und -arbeitern während der Zeit der Pandemie untermauert die von Schnetker analysierten Arbeitsrechtsverletzungen. Darüber hinaus wurden bei den Besuchen durch die Organisation mangelhafte Unterkünfte, die Verletzung der Corona-bezogenen Maßnahmen sowie des Gesundheitsschutzes festgestellt (Luig 2021: 5). Es wird auch die fortdauernde Problematik für die Saisonarbeiterinnen und -arbeiter herausgestellt, dass mit den häufig genutzten Verträgen für kurzfristige Beschäftigung keine Krankenversicherung und Sozialversicherung abgeschlossen wird. Die für Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber erforderliche Unfallversicherung deckt dabei nur einen begrenzten Umfang von Erkrankungen ab. Zudem wird die geringe Zahl von

Betriebskontrollen bemängelt und die für die Landwirtschaft allgemein vergleichsweise geringere Kontrolldichte (Luig 2021: 11f.). Weitere arbeitsrechtliche Verstöße sind die fehlende Auszahlung von Überstunden (Luig 2021: 21) und Fälle, in denen die vertraglich vereinbarte Wochenarbeitszeit aufgrund von Witterungsbedingungen nicht erreicht wurde und von Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern nicht entlohnt wurde. Diese Praxis sei allerdings illegal, so Luig (ebd.). Im Allgemeinen sei der Infektionsschutz im zweiten Jahr der Pandemie besser umgesetzt worden als im ersten. Die Praxis für die mobilen Arbeitsmigrantinnen und -migranten aus Hochrisikogebieten (Rumänien, Georgien) und Hochinzidenzgebieten (Polen, Bulgarien, Ukraine) war, dass die Saisonarbeiterinnen und -arbeiter in festen Gruppen lebten und arbeiteten, um nicht in Kontakt mit den Anwohnerinnen und Anwohnern in der Region zu kommen (Luig 2021: 26). Schließlich wurde bei Infektionsausbrüchen eine sog. Arbeitsquarantäne verordnet; Infizierte wurden isoliert, die anderen Beschäftigten durften den Betrieb (und die Unterkünfte auf dem Gelände) nicht verlassen. Die Initiative Faire Landarbeit bewertet diese spezifische Form der Quarantäne für Landwirtschaftsbetriebe mit Saisonarbeiterinnen und -arbeitern als Diskriminierung im Vergleich zu anderen Betrieben und ihren Beschäftigten (ebd.).

Weiterhin gibt es kaum wissenschaftliche Erkenntnisse über die Situation von grenzüberschreitend mobilen Arbeitsmigrantinnen und -migranten in der Euregio Region Rhein-Waal. Osteuropäische Arbeitsmigrantinnen und -migranten sind dabei häufig in der Fleischindustrie in den Niederlanden beschäftigt und werden von den Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber in Unterkünften auf der deutschen Seite der Grenze untergebracht, die oftmals nicht den erforderlichen Standards entsprechen. Beschwerden von länger ansässigen Anwohnerinnen und Anwohner über ihre neue Nachbarschaft aufgrund von Lautstärke, Vermüllung und andere Ordnungswidrigkeiten haben in den letzten Jahren offenbar zugenommen. Die Notwendigkeit, Maßnahmen des Infektionsschutzgesetzes im Rahmen der Covid-19 Pandemie umzusetzen, stellte für die Behörden gerade auch in der Grenzregion wegen der unterschiedlichen nationalen Regelungen und einem fehlenden Einblick in die in der Regel nicht gemeldeten Anwohnerinnen und Anwohner eine Problemlage dar. Die bisher vorliegenden Berichte über unzufriedene, länger ansässige Anwohnerinnen und Anwohner in der Stadt Kleve (aus einem Vorhaben zur Quartiersforschung in der Stadt Kleve (Jungwirth/Balan 2018; 2020) und im Kreis Kleve (aus einem Bericht des Interregionalen Gewerkschaftsrats Rhein-Ijssel (IGR 2019)) wurden um einen Bericht zu dem Einsatz von Arbeitsmigrantinnen und -migranten in der Grenzregion erweitert, der als Form von Menschenhandel im Sinne Strafgesetzbuches in den Blick genommen wurde (RIEC 2021). Ausbeutungsformen seien hohe Miet- und Transportkosten, der Einbehalt von Lohn und Versichertenkarten sowie sich anbahnende Obdachlosigkeit bei Arbeitsverlust (RIEC 2021: 18). Es wird erwartet, dass die Anzahl von Arbeitsmigrantinnen und -migranten in der Grenzregion ebenso wie das Risiko der Ausbeutung weiter steigen wird. Die Empfehlung des Berichts lautet, Strukturen für die grenzüberschreitende Arbeit für den Austausch und die Durchführung von Interventionen aufzubauen (ebd.: 29).

## 5 Arbeitsmigrantinnen und -migranten in der Fleischindustrie und in der Landwirtschaft in Nordrhein-Westfalen

Für einen Überblick über die Gesamtsituation ist es zunächst hilfreich, die Lage der Fleischindustrie in Deutschland zu skizzieren, bevor wir zu der Anzahl von Arbeitsmigrantinnen und -migranten und Beschäftigten in der Fleischindustrie und in der Landwirtschaft kommen. Die Schlachtbranche in Deutschland wird durch einige wenige Unternehmen dominiert. Die zehn größten Unternehmen erreichen einen Marktanteil von 82,2%. Die größten drei, Tönnies mit 16,3 Millionen Schlachtungen, Vion mit 7,6 Millionen Schlachtungen und Westfleisch mit 7,7 Millionen Schlachtungen, erreichen einen Marktanteil von 58,9% (Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung 2021: 5). Laut Statistischem Bundesamt (2022a) belief sich der Umsatz von Fleischbetrieben 2020 auf ca. 44,5 Milliarden €.

Erol/Schulten (2020: 3f.) weisen auf der Basis von Eurostat (2018) mehr als 230.000 Beschäftigte in der Fleischindustrie insgesamt, d. h. in den Bereichen Schlachten und Fleischverarbeitung zusammen, aus. Zeitungsberichten zufolge gibt es allein in Nordrhein-Westfalen mehrere tausend Beschäftigte (Welt Online 2020j; 2020aj); so arbeiten am Tönnies-Hauptwerk in Rheda-Wiedenbrück 6.500 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, bei Westfleisch in Münster ca. 5.000. Tönnies stellt allein in Nordrhein-Westfalen 40% der Schlachtkapazität mit ca. 30.000 geschlachteten Schweinen am Tag. Laut einem Bericht der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung zur *Markt- und Versorgungslage mit Fleisch 2021* lag der Selbstversorgergrad mit Fleisch in Deutschland 2020 bei 118%, was bedeutet, dass 18% ein Produktionsüberschuss im Verhältnis zum nationalen Konsum darstellen. Dieser Wert wird durch den Überschuss an Schweinefleisch (125%) in die Höhe getrieben (Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung 2021: 22f.). Dabei scheint das „Geschäftsmodell“ der deutschen Fleischwirtschaft die „Billigproduktion“ zu sein, so Erol/Schulten (2020: 8). Im Vergleich zu den Nachbarländern wie Dänemark oder den Niederlanden machten 2018 die Arbeitskosten pro Beschäftigtem nur einen Bruchteil aus, wo sie doppelt so hoch waren (Dänemark) oder 65% höher (Niederlande). Mit anderen Worten, in der deutschen Fleischwirtschaft setzt man inzwischen auf Massenproduktion für den Export. Die Arbeitskosten werden u. a. durch die Beschäftigung von Arbeitsmigrantinnen und Arbeitsmigranten niedrig gehalten, die bis zur Einführung des Arbeitsschutzkontrollgesetzes in ihren sozialen Rechten und Arbeitsrechten eingeschränkt wurden.

Kenntnisse über den Anteil von Arbeitsmigrantinnen und -migranten unter den Beschäftigten in der Fleischindustrie sind lückenhaft. Die Anzahl von entsandten Beschäftigten tauchte in den Beschäftigungsstatistiken nicht auf bzw. Auskunft über die Anzahl von Werkvertragsarbeiterinnen und Werkvertragsarbeitern wurden von den Unternehmen kaum zugänglich gemacht (Bosch/Hüttenhoff/Weinkopf 2020: 4 f.). Die Autorinnen bzw. Autoren sehen seit den Jahren nach 1999 eine Verschiebung in der Beschäftigtenstruktur hin zu einem Abbau der Stammebelegschaften und einer Zunahme von Werkvertragsarbeiterinnen und Werkvertragsarbeitern, was sie auch an einer Steigerung des Umsatzes um 77% festmachen (ebd.). Dieser Wandel steht dabei in Zusammenhang mit der zunehmenden Konzentration der Branche auf einige wenige Betriebe. Laut der Gewerkschaft Nahrung, Genuss, Gaststätten (NGG) hat sich die Anzahl der Werkvertragsarbeiterinnen und Werkvertragsarbeiter bis 2014 auf 25.000 erhöht, von geschätzten 5.000 in 2003 (ebd.: 5).

Eine Anfrage der Fraktion Die Linke im Deutschen Bundestag im Jahr 2020 gibt Aufschluss über die Beschäftigtenstruktur nach Nationalität, wonach am Stichtag 30.09.2019 im Bereich Schlachtung und Fleischverarbeitung ungefähr 84.500 deutsche Vollzeitkräfte, 22.400 Personen aus Rumänien, 8.300



aus Polen, 3.300 aus Ungarn und 2.500 aus Bulgarien beschäftigt waren, basierend auf Angaben der Bundesagentur für Arbeit von 2020 (Welt Online (2020ae)).

Nach Angaben des statistischen Bundesamtes stieg die Anzahl der Angestellten im Jahr 2021 auf 151.500 Arbeiterinnen und Arbeiter, d. h. um 18% im Vergleich zum Jahr 2020, bedingt durch das Arbeitsschutzkontrollgesetz und die damit einhergehende Pflicht, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Schlachtung und Fleischverarbeitung beim Betrieb selbst angestellt sein müssen (Statistisches Bundesamt 2022b).

In der Landwirtschaft gab es 2020 274.400 Saisonarbeiterinnen und -arbeiter in Deutschland, von denen 40.400 in Nordrhein-Westfalen tätig waren (Statistisches Bundesamt 2021); die Zahl der landwirtschaftlichen Arbeitskräfte in Nordrhein-Westfalen belief sich im Jahr 2020 auf 119.400. Saisonarbeit wird in Deutschland von EU-Bürgerinnen und Bürgern, insbesondere aus Rumänien und Polen, geleistet, so die Schätzungen verschiedener Quellen (GLFA 2019; Lechner 2020).<sup>4</sup> Die Zahlen der Bundesagentur für Arbeit (BA) geben Aufschluss über die wichtigsten Herkunftsländer der ‚Kurzfristig Beschäftigten‘ in der Landwirtschaft; laut BA (2022) war Rumänien im Jahr 2021 mit 49.000 Kurzzeitbeschäftigten in der Landwirtschaft, von 59.000 Kurzzeitbeschäftigten ohne deutsche Staatsangehörigkeit und von 74.000 Kurzzeitbeschäftigten in der Landwirtschaft insgesamt, das mit Abstand häufigste Herkunftsland. Insgesamt ist die Zahl der ‚Kurzzeitbeschäftigten‘ aus Polen und anderen EU-Ländern seit 2016 zurückgegangen<sup>5</sup>, während die Zahl der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aus Ländern außerhalb der EU – den sogenannten Drittstaaten – gestiegen ist, wobei diese nur einen geringen Anteil an der Gesamtgruppe der Kurzzeitbeschäftigten ausmachen. Diesen Zahlen zufolge waren 79% der Kurzzeitbeschäftigten in der Landwirtschaft im Jahr 2021 Arbeitsmigrantinnen und -migranten (ohne deutsche Staatsangehörigkeit), ein etwas geringerer Anteil als 2015, als Arbeitsmigrantinnen und -migranten 85 % der Kurzzeitbeschäftigten ausmachten.

Die Zahlen der BA geben jedoch nur einen bestimmten Anteil der Saisonarbeitskräfte wieder, verglichen mit den Zahlen des Statistischen Bundesamtes (2021), das Saisonarbeit als Beschäftigung von weniger als sechs Monaten definiert. Im Gegensatz dazu beziehen sich die o. g. Zahlen der BA auf Beschäftigungen gemäß der Definition von ‚kurzfristiger Beschäftigung‘ im deutschen Sozialgesetzbuch IV, die als auf drei Monate (oder 70 Arbeitstage) begrenzte Beschäftigung definiert ist und sich zudem auf eine bestimmte Art von Arbeitsvertrag bezieht. Saisonarbeitskräfte sind nicht auf diese Art von Arbeitsvertrag beschränkt, sondern können außerdem auf der Grundlage von Verträgen für ‚geringfügige Beschäftigung‘ sowie von sozialversicherungspflichtigen Verträgen (BA 2022) beschäftigt werden.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass Arbeitsmigrantinnen und -migranten in der Fleischwirtschaft und Landwirtschaft in Nordrhein-Westfalen (wie in Deutschland insgesamt) häufig aus osteuropäischen Staaten der EU, insbesondere aus Rumänien, Bulgarien und Polen, kommen. Sie arbeiten in der Regel in verschiedenen Formen befristeter Beschäftigungsverhältnisse. Besonders für die kurzfristigen Beschäftigungsverhältnisse, wie sie in der Landwirtschaft als Saisonarbeit üblich sind, ist allerdings charakteristisch, dass für Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber Kosten reduziert werden, indem z. B. lediglich eine Unfallversicherung statt einer umfassenderen Krankenversicherung

---

<sup>4</sup> Laut dem Gesamtverband der deutschen land- und forstwirtschaftlichen Arbeitgeberverbände (GLFA 2019), sind die Hauptherkunftsländer von Saisonarbeitskräften Rumänien und, deutlich dahinter, Polen.

<sup>5</sup> Dies kann teilweise durch die Verlängerung der Dauer der kurzfristigen Beschäftigung in den Jahren der Pandemie erklärt werden, d. h. von drei Monaten und 70 Tagen auf 115 Tage im Jahr 2020 und 102 Tage im Jahr 2021. Infolgedessen konnten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die mit dieser Art von Verträgen beschäftigt waren, länger arbeiten, so dass weniger Bedarf an zusätzlichen Arbeitskräften bestand.

abgeschlossen wird. Darüber hinaus wird die Verantwortung für die Krankenversicherung ebenso wie für die Sozialversicherung an die Beschäftigten externalisiert, die selbst dafür Sorge tragen müssen, dass die erbrachten Beiträge, fragmentiert nicht nur über verschiedene Betriebe, sondern auch mehrere Länder, in dem Sozialversicherungssystem ihrer Herkunftsländer registriert werden. Eine Frage für zukünftige Forschung ist weiterhin, inwiefern auch in der Fleischwirtschaft mit Verträgen kurzfristiger Beschäftigung operiert wird, für die die skizzierte Problematik dann ebenfalls zuträfe.

### *Gruppen von Arbeitsmigrantinnen und -migranten in Fleischwirtschaft und Landwirtschaft*

In unserer Untersuchung haben wir folgende Gruppen unter den Arbeitsmigrantinnen und -migranten in Fleischwirtschaft und Landwirtschaft analysiert. Eine große Anzahl der Arbeitsmigrantinnen und -migranten ist offenbar kurzfristig beschäftigt, z. B. in Saisonarbeit in der Landwirtschaft, aber auch in der Fleischindustrie sind *zeitlich begrenzte Beschäftigungsformen* häufig. Darüber hinaus gibt es auch *längerfristig Beschäftigte*, wenn auch deutlich weniger in der Anzahl.

Eine große Gruppe der Arbeitsmigrantinnen und -migranten *arbeiten und leben in Nordrhein-Westfalen*. Unter diesen Migrantinnen und Migranten sind nicht nur zeitlich befristete mobile Beschäftigte aus osteuropäischen EU-Ländern, die häufig regelmäßig zwischen Ländern wie Rumänien, Bulgarien und Polen sowie der Euregio Region Rhein-Waal pendeln. Manche Migrantinnen und Migranten bleiben längerfristig in der Region, sind mittlerweile in anderen Tätigkeiten und auch Sektoren beschäftigt und manche haben Familien gegründet oder leben, teilweise kürzer, teilweise längerfristig mit Kindern in der Region.

Zunehmend wurde außerdem während der Covid-19 Pandemie eine weitere Gruppe für die Kommunen und die kommunale Politik sichtbar und darauffolgend in der Medienberichterstattung sowie auf der Ebene der Landespolitik thematisiert. Da die Covid-19-Maßnahmen in den jeweiligen nationalstaatlichen Vorgaben in den Niederlanden und in Deutschland mitunter sehr unterschiedlich waren, wurde es insbesondere für die deutschen Kommunen zunehmend schwierig, sie für die grenzüberschreitend mobilen Arbeitsmigrantinnen und Arbeitsmigranten umzusetzen, insofern häufig Einblick über deren Aufenthalt und Verbleib fehlte. Mit der Covid-19 Pandemie wurde daher diese Gruppe der *grenzüberschreitend mobilen Arbeitsmigrantinnen und -migranten in der Euregio Region* auch für Behörden sichtbar, die in der Fleischwirtschaft in den Niederlanden beschäftigt sind und in Deutschland, außer in Nordrhein-Westfalen auch in Niedersachsen, häufig in Unterkünften in schlechtem Zustand wohnen. Die Arbeitsmigrantinnen und -migranten werden in den Niederlanden meist über sogenannte *Uitzendbureaus* eingestellt, d. h. Personalvermittlungsagenturen. Diese Form der Beschäftigung von Arbeitsmigrantinnen und -migranten bei Subunternehmen, die in Deutschland mit dem Arbeitsschutzkontrollgesetz nicht mehr möglich ist, hat in den Niederlanden weiterhin Bestand.

Die grenzüberschreitend mobilen Arbeitsmigrantinnen und -migranten sind eine besonders prekäre Gruppe. In unseren Interviews wurde berichtet, dass die meisten dieser Arbeitsmigrantinnen und -migranten zwischen 20 und 40 Jahren alt waren und ohne Familie angereist waren. Einige der Arbeitsmigrantinnen und -migranten blieben mehrere Jahre in diesen Arbeitsverhältnissen (Interview 11; Interview 26). Insgesamt beschreiben die Interviewpartnerinnen und -partner einen Kreislauf aus niedrigem Bildungsstand, geringen Einkommensmöglichkeiten im Herkunftsland, in denen sich viele dieser Arbeitsmigrantinnen und -migranten befinden, was wiederum nur die Übernahme von gering bezahlten Hilfstätigkeiten ermöglicht (Interview 2; Interview 3a&b). Dabei werde von Seiten der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber die Notwendigkeit, Geld verdienen zu müssen, in Verbindung mit einem niedrigen Bildungsstand (teilweise auch funktionaler Analphabetismus) ausgenutzt, um aus Abhängigkeitsverhältnissen weitergehenden Profit durch Abzüge und Unklarheiten in Verträgen zu

schlagen. So wurde z. B. von überhöhten Kosten für Unterkunft vom Lohn und nicht rechtmäßige Mietverträgen berichtet.

In Bezug zu dieser Gruppe gibt es starke Hinweise auf ein System der strukturellen Ausbeutung. Dabei werden Arbeitsmigrantinnen und -migranten bewusst in der Grenzregion zwischen den Niederlanden und Deutschland in unterschiedliche nationalstaatliche Strukturen gebracht, um sie von Hilfsangeboten fern und allgemein abgeschottet zu halten (Interview 26a&b). Nationale Regelungen bzgl. der Meldepflicht und der Angabe des Wohnorts werden umgangen (Interview 2; Interview 14). In unseren Interviews wurde davon berichtet, dass diese Arbeitsmigrantinnen und -migranten massivem Druck ausgesetzt und eingeschüchtert worden seien, teilweise würden die Pässe abgenommen, um die Selbstbestimmung der Rückkehr zu minimieren (Interview 12).

In unseren Interviews wurden Roma wiederholt genannt, die in der Fleischwirtschaft in der Euregio Region teilweise gezielt angeworben worden seien, auch da sie keine Lobby sowohl in der Herkunfts- wie auch in Zielregion von Migration und Mobilität hätten.

Eine Folge dieser grenzüberschreitenden Mobilität und Aufteilung von Arbeit und Leben ist für die Arbeitsmigrantinnen und -migranten, dass sie in Deutschland keinen Anspruch auf Sozialleistungen wie Arbeitslosengeld haben, da die Erwerbstätigkeit nicht in Deutschland stattgefunden hat. Auch die Gewerkschaften in Deutschland sind daher für sie nicht die richtigen Ansprechpartnerinnen, wenn es um die Selbstorganisation geht.

Auf Landesebene und auf der kommunalen Ebene hat man sich inzwischen darum bemüht, Beratungsangebote auch für diese Gruppe zu entwickeln. Beispielsweise ist das landesgeförderte Beratungsangebot „Arbeitnehmerfreizügigkeit fair gestalten“ durch aufsuchende muttersprachliche Beratung für Arbeitsmigrantinnen und -migranten in der Grenzregion aktiv.

### *Arbeits- und Lebenssituation von Arbeitsmigrantinnen und -migranten in der Fleischindustrie*

Durch die geführten Expertinnen und -experteninterviews konnten weitergehende Erkenntnisse zu der Arbeits- und Wohnsituation von Arbeitsmigrantinnen und -migranten in der Fleischindustrie und der Landwirtschaft in Nordrhein-Westfalen und in der Euregio Region gewonnen werden. Die Zustände in der Fleischindustrie variieren sehr stark. Während einerseits von angemessenen Arbeitsbedingungen berichtet wurde, gab es andererseits auch Berichte von sehr unwürdigen Arbeitsbedingungen.

Die *Anwerbung* erfolgt teilweise über Firmen und vermittelnde Personen, die darauf spezialisiert sind, Arbeitsmigrantinnen und -migranten in Rumänien anzuwerben. Teilweise waren diese Vermittlerinnen und Vermittler selbst vorher Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Betriebe. Den potentiellen neuen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern werden Komplettpakete für Transport, Unterbringung und Bezahlung versprochen, die als unseriös und unwahr beschrieben wurden. Beispielsweise wird Ehepaaren versprochen, gemeinsam ein Zimmer zu bekommen, aber in der Realität sind dann noch andere Leute in dem Zimmer untergebracht. Die Unternehmen selbst scheinen nicht in der Lage zu sein, den großen Bedarf an Arbeitskräften abzudecken. Die Recruiterinnen und Recruiter holen die Leute vor Ort per Bus oder Kleintransporter ab und bringen sie dann zum Zielort. Teilweise werden keine Verträge unterschrieben. Oft zahlen die Arbeitsmigrantinnen und -migranten jeden Monat eine Gebühr an die Vermittlerinnen und Vermittler, obwohl diese nur einmalig Arbeit geleistet haben (Interview 15). Dazu kommt, laut Aussagen der interviewten Personen, dass eine entsprechende Kommission in Rumänien illegal ist.

Die rekrutierenden Personen geben sich oftmals nicht als Arbeitsvermittlerinnen bzw. Arbeitsvermittler aus, sondern reden eher informell mit den Leuten und sagen ihnen, dass sie ihnen

einen Job besorgen. Im Interview wurde berichtet, dass die Recruiterinnen und Recruiter teilweise wissen, wo Menschen in besonders prekären Situationen leben, und sie direkt zuhause anwerben; teilweise werden sie von dort aus unmittelbar zu den Betrieben mitgenommen. Es wird dabei von Recruiterinnen und den Recruitern berichtet, die sich kümmern, wenn Arbeitsmigrantinnen und -migranten Probleme haben oder zum Arzt müssen. Aber auch unter diesen gebe es die Praxis, illegal monatlich eine Gebühr für die zurückliegende Vermittlung zu verlangen.

Außerdem findet Anwerbung über das Internet statt, oft via Sozialen Medien, beispielsweise bei Facebook. Hier wird unter anderem mit gesetzlich untersagten Arbeitszeiten und Löhnen geworben, um Interessentinnen und Interessenten anzusprechen. D. h. es wird mit ungesetzlichen Arbeitszeiten (zu lange Arbeitstage) und Löhnen (zu niedriger Lohn) inseriert, was den möglichen Interessentinnen und Interessenten häufig nicht bekannt ist, für sie aber angesichts des Einkommensgefälles zwischen dem Arbeitsmarkt in ihren Herkunftsländern und dem deutschen oder niederländischen Arbeitsmarkt dennoch attraktiv ist. Teilweise werden auch falsche Angaben über den Sektor, in dem die Tätigkeit stattfinden soll, gemacht, etwa in der Logistik, und die Arbeitsmigrantinnen und -migranten werden dann in Deutschland in einen Fleischbetrieb gebracht.

Es gibt auch Arbeitsmigrantinnen und -migranten, die selbstbestimmt den Weg nach Deutschland antreten (Interview 9, Interview 11, Interview 15). Diese Arbeitsmigrantinnen und -migranten reisen selbst mit dem PKW an, teilweise auch mit dem Ziel, vor Ort nach Arbeit zu suchen. In diesen Fällen haben sie häufig von anderen erfahren, wo Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gesucht werden. In den Betrieben, in denen bereits Arbeitsmigrantinnen und -migranten tätig sind, werden diese via WhatsApp wieder aktiviert. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter werben zum Teil dann selbst weitere Leute an, und es entstehen eigene Netzwerke zur Anwerbung durch die Arbeitsmigrantinnen und -migranten via Mundpropaganda. In den Interviews wird auch von Werbungen im Radio in Bulgarien berichtet, in denen ein besseres Leben in Deutschland versprochen wird.

In einem Betrieb in der Fleischwirtschaft, der sich um angemessene Arbeits- und Wohnverhältnisse bemüht, wurde von der Praxis berichtet, dass einige Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeiter sich nur um die Einweisung und das Organisieren der alltäglichen Belange der rumänischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter kümmern und z. B. die Arbeitsmigrantinnen und -migranten bei Behördengängen begleiten. Auch in diesem Betrieb findet die Anwerbung über Mundpropaganda, häufig durch langjährige Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter statt sowie über Facebook und Zeitungsanzeigen (Interview 13a&b).

Den veränderten *Arbeitsbedingungen* nach der Einführung des Arbeitsschutzkontrollgesetzes widmet sich außerdem Kapitel 6.3, zu den Auswirkungen der Corona-Maßnahmen auf Arbeitsmigrantinnen und -migranten.

Die *Unterkünfte* variierten in ihren Zuständen ebenso stark wie die Arbeitsbedingungen. Auf der einen Seite wurde von Unterbringungsmöglichkeiten entsprechend der erforderlichen Standards berichtet. Dazu zählten Wohnunterkünfte, die gerade noch Standards erfüllten, bis hin zu Unterkünften, in denen Arbeitsmigrantinnen und -migranten in Räumen für zwei Personen mit eigenem Badezimmer untergebracht waren. Allerdings wurde auch von vielen negativen Beispielen berichtet, von kleineren Mängeln bis hin zu schließungswürdigen Zuständen.

Grundsätzlich ist die Abhängigkeit von Arbeitsmigrantinnen und -migranten gegenüber den Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern in Bezug zu den Unterkünften problematisch (Interview 16). Die Praxis, dass Mietverträge an Arbeitsverträge gebunden werden, verschärft die Prekarität der Situation, da auf diese Weise ein besonderes Abhängigkeitsverhältnis geschaffen wird. Bei Jobverlust kommt es so auch zum Verlust der Wohnung, was für manche Arbeitsmigrantinnen und -migranten in

Obdachlosigkeit mündet. Auch bei Krankheitsfällen oder Schwangerschaft wurden Beschäftigungsverhältnisse sofort aufgelöst und Arbeitsmigrantinnen und -migranten verloren so zeitgleich ihre Unterkunft. Zugang zu Unterkünften auf Privatgelände wird beratenden Projekten oft verwehrt (Interview 7). Deren Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter wurden von privaten Sicherheitsdiensten, die die Gebäude bewachten, des Geländes verwiesen. Eine Arbeitsmigrantin aus Spanien berichtete in der Beratung davon, keinen Mietvertrag, sondern nur einen Rahmenvertrag unterzeichnet zu haben. Dabei handelte es sich lediglich um einen Vertrag zwischen der vermittelnden und der arbeitgebenden Person, gleichzeitig Mieterin bzw. Mieter der Wohnung, der hier als Rahmenvertrag bezeichnet wurde. In diesem Vertrag stand zudem, die Wohnung dürfe nicht untervermietet werden, was vonseiten der Arbeitgeberin bzw. des Arbeitgebers aber getan wurde (Interview 16).

Es gibt allerdings auch Betriebe in der Fleischindustrie, die sich um angemessene Arbeits- und Wohnbedingungen für ihre mobilen Beschäftigten bemühen. So wurde ein mittelständischer Betrieb in der Medienberichterstattung positiv dargestellt, wo Arbeitsplätze und Wohnunterkünfte entsprechend der erforderlichen Standards waren und bei dem zu einer Zeit, als die Covid-19-Infektionsausbrüche in den großen Fleischfabriken waren, keine Covid-19-Infektionen auftraten. In unserem Interview schilderte eine verantwortliche Person dieses Fleischbetriebs, wie die Wohnunterkünfte für die Arbeitsmigrantinnen und -migranten eingerichtet werden. Es wurden u. a. Einfamilienhäuser im Ort erworben und sechs bis sieben Arbeitsmigrantinnen und -migranten dort untergebracht. Insgesamt besitzt das Unternehmen 58 Wohnungen und bringt ca. 40% der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in eigenen Wohnungen unter. Änderungen, die mit dem Infektionsschutzgesetz während der Covid-19-Pandemie und mit dem Arbeitsschutzkontrollgesetz für viele Fleischfabriken notwendig wurden, waren in diesem Betrieb nicht in demselben Maße erforderlich, da bereits vor der Pandemie viele Standards aus Eigeninitiative umgesetzt worden waren. Es wurde außerdem ein sog. Willkommenshaus eingerichtet, in dem Arbeitsmigrantinnen und -migranten in der ersten Zeit ihres Aufenthalts untergebracht sind und das während der Pandemie genutzt wurde, um die Isolation für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nach positivem Corona-Test herzustellen. Die Firma mietete außerdem selbst Wohnraum an, da es für die Arbeitsmigrantinnen und -migranten auf dem Wohnungsmarkt schwer ist, eigenständig eine Wohnung zu finden. Allerdings wurde in dem Interview auch berichtet, dass sie von Fällen erfahren hatten, in denen sich vonseiten der Mieterinnen bzw. der Mieter nicht an Verträge und Kündigungsfristen gehalten wurde oder auch Möblierung entwendet worden war (Interview 13a&b).

Eine wesentlich schlechtere Arbeits- und Wohnsituation zeichnet sich für die Arbeitsmigrantinnen und -migranten ab, die über Leiharbeitsfirmen in den Niederlanden angestellt sind und von den Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber auf der deutschen Seite der Grenze in der Euregio Region untergebracht werden. Zum Teil müssen diese in unterschiedlichen Betrieben arbeiten oder müssen häufiger die Unterkünfte in unterschiedlichen Orten wechseln. Die meisten arbeiten mit befristeten Verträgen, nur wenige bekommen nach Monaten oder Jahren einen unbefristeten Vertrag von der niederländischen Firma. Der Arbeitsweg beträgt teilweise 100 km pro Strecke und die Arbeitsschicht dauert acht bis zehn Stunden (teilweise wird von 12, teilweise auch von 14 bis 15 Stunden berichtet). Für die Fahrtkosten müssen die Arbeitsmigrantinnen und -migranten selbst aufkommen. Diese Beschäftigungsverhältnisse für Arbeitsmigrantinnen und -migranten in den Niederlanden sind häufig in der Fleischindustrie; in unseren Interviews wurde darüber hinaus auch die Lebensmittel- und Verpackungsindustrie genannt, in denen diese prekären Bedingungen bestehen.

Als Grund für diese grenzüberschreitende Konstruktion, bei der der Arbeitsplatz auf der niederländischen Seite der Grenze ist und die Unterbringung auf der deutschen Seite erfolgt, wird eine in den Niederlanden geltende Regelung genannt, der zufolge nicht mehr als 25% des Lohnes für die

Unterbringung abgezogen werden dürfen (Interview 11; Interview 26). So wurde eine zum Schutz der Arbeitsmigrantinnen und -migranten vor Ausbeutung eingeführte Regelung zum Beweggrund für Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, die Grenzregion dafür auszunutzen, um einen höheren Profit zu erzielen, indem die Unterkünfte außerhalb des Kompetenzbereichs der niederländischen Behörden eingerichtet wurden und damit die Regelung umgangen wird. Dieser höhere Profit wird buchstäblich auf dem Rücken der Arbeitsmigrantinnen und -migranten erwirtschaftet, die mit zusätzlich angerechneten Kosten für Unterkunft und Transport um ihren regulären Lohn gebracht werden. In unseren Interviews wurde berichtet, dass manche dieser Arbeitsmigrantinnen und -migranten manchmal mehrere Jahre in diesen Arbeitsverhältnissen arbeiten, bis zur kompletten physischen und psychischen Erschöpfung.

Die Abhängigkeit dieser Beschäftigten von den Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber ist besonders hoch. Gewerkschaftsnahe Projekte berichten von Lohnraub, falschen Abzügen, überhöhten Abzügen für die Unterkunft (u. a. 350 € bis 400 € im Monat für ein Bett in einer beengten Unterkunft in äußerst schlechtem Zustand) und gefälschten Arbeitszeitznachweisen. Der Arbeitsalltag bestehe aufgrund der harten und langen Arbeitstage für die Arbeitsmigrantinnen und -migranten nur aus Arbeiten, Essen und Schlafen. Insbesondere die Kopplung von Arbeitsverträgen an Mietverträge schüre weitere Ängste, da mit einem Jobverlust Obdachlosigkeit einhergehen könne. Zudem werden teilweise die Pässe der Arbeitsmigrantinnen und -migranten durch die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber abgenommen (Interview 10). Diese Praxis kann dabei dem Straftatbestand, Menschenhandel zum Zwecke der Arbeitsausbeutung, zugeordnet werden.

Mit dem öffentlichen Bekanntwerden dieser Verhältnisse im Kontext der Covid-19 Pandemie wurden inzwischen Kooperationsstrukturen zum Schutz vor ausbeuterischer Unterbringung und Beschäftigung von Angehörigen aus EU-Mitgliedstaaten aufgebaut und mehrere groß angelegte Kontrollen durchgeführt, federführend durch das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen. Diese Kooperationsstruktur wird ausführlicher in Kapitel 6.1, Maßnahmen gegen die Covid-19 Pandemie dargestellt.

Die grenzüberschreitenden Kontrollen von entsprechenden Unterkünften deckten zahlreiche Missstände auf. Für etliche Gebäude und Gebäudeteile mussten wegen formeller oder materieller baurechtlicher Illegalität Nutzungsuntersagungen ausgesprochen, teilweise sofort vollstreckt werden. Es gab u. a. Überbelegungen, gravierende Brandschutzverstöße, lebensbedrohliche Bausubstanzmängel, Betten, die im Schichtsystem geteilt wurden, Ungezieferbefall, fehlende Heizungen und fehlende Wasserversorgung. Es gab nicht genügend Steckdosen und das Stromnetz wurde mit Mehrfachsteckdosen ausgereizt. Um die fehlende Heizung zu ersetzen, wurden in manchen Unterkünften Backöfen und Raclette Grills benutzt. In manchen Häusern wurden Sanitäreinrichtungen mit bis zu 21 Personen geteilt. Aufgrund von starker Überbelegung war das Müllsystem, welches auf eine Nutzung von weniger Personen pro Wohneinheit ausgelegt ist, häufig überbelastet (Bericht der Landesregierung NRW Vorlage 18/1171, Interview 8; Interview 26a&b; Interview 9).

Die hohe Abhängigkeit der Arbeitsmigrantinnen und -migranten von den Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern zeigte sich in besonderem Ausmaß in der Covid-19-Pandemie, als auch aufgrund der Grenzregion mit unterschiedlichen nationalstaatlichen Regelungen der Pandemie-Maßnahmen für die Arbeitsmigrantinnen und -migranten oft unklar war, ob sie am nächsten Tag arbeiten müssen. Dementsprechend war auch unklar, ob sie Geld verdienen würden oder nicht.

## *Arbeits- und Lebenssituation von Arbeitsmigrantinnen und -migranten in der Landwirtschaft*

Es gibt in der Landwirtschaft, ebenso wie in der Fleischindustrie, sehr unterschiedliche Arbeits- und Wohnbedingungen, in denen sich die Arbeitsmigrantinnen und -migranten befinden. Die Arbeitszeiten und der Stundenumfang sind grundsätzlich unterschiedlich. In Betrieben, in denen ganzjährig Arbeit anfällt, gibt es längerfristig Angestellte. Im Garten- und Gemüseanbau gibt es saisonale Spitzen, in denen besonders viele Arbeitskräfte benötigt werden. Die *Anwerbung* verläuft zum Teil über Unternehmen, die eine Vermittlungsgebühr (50 bis 60€ pro Person, teilweise in Form eines monatlichen Abzugs vom Lohn) und zudem Reisekosten für den Transport berechnen. Zum Teil werden diese doppelt bei der Arbeitgeberin bzw. dem Arbeitgeber und der Arbeitsmigrantin bzw. dem Arbeitsmigranten in Rechnung gestellt (Interview 20).

In der Regel sind Arbeitsmigrantinnen und -migranten direkt bei den landwirtschaftlichen Betrieben angestellt. Dabei ist es in der EU unter Bedingungen der Freizügigkeit für Beschäftigte möglich, dass sie im Herkunftsland und nicht im Zielland der Mobilität kranken- und sozialversichert sind (A1-Bescheinigung). In diesem Zusammenhang wurde auch von der Problematik berichtet, dass im Krankheitsfall von Saisonarbeiterinnen und -arbeitern in Deutschland eine rumänische Krankenversicherung nicht gültig war (Interview 6).

Aus Berichten von Gewerkschaften und gewerkschaftsnahen Beratungsprojekten, wie dem bereits genannten landesgeförderten Angebot „Arbeitnehmerfreizügigkeit fair gestalten“, sind teilweise lange Arbeitstage von 12 bis 15 Arbeitsstunden bekannt. Problematisch sind außerdem schlechte Wohnunterkünfte, die keine Regenerationsmöglichkeit für die Arbeitsmigrantinnen und -migranten bieten. Häufig wird in der Landwirtschaft der Mindestlohn unterschritten und Arbeitszeiten werden nicht dokumentiert. In unseren Interviews wurde berichtet, dass die Vernetzung von Gewerkschaften und gewerkschaftsnahen Projekten für gemeinsame Feldbesuche bei den Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern durchaus Wirkung zeigten. Es wird außerdem davon berichtet, dass Arbeitsmigrantinnen und -migranten sich gegen Missstände bei Unterkunft oder Arbeitsbedingungen wehren, indem sie die Arbeit niederlegen und gehen, wenn sie unzufrieden sind. Darauf reagierten manche Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber dahingehend, dass sie den Arbeitsmigrantinnen und -migranten bereits zu Beginn der Tätigkeit die Pässe abnahmen oder ihnen nur ein „Taschengeld“ auszahlten, um erst am Ende der Tätigkeit die große Restsumme auszuzahlen (Interview 19; Interview 20). Oft gibt es für die Arbeitsmigrantinnen und -migranten keinen schriftlichen Arbeitsvertrag, wodurch das Eintrittsdatum manipuliert werden kann und somit die Zeit der kurzfristigen Beschäftigung künstlich verlängert wird. Für Vorarbeiterinnen und Vorarbeiter scheint es auch hier bessere Konditionen zu geben, um diese längerfristig zu binden (Interview 19; Interview 20).

Die *Unterbringung* von Arbeitsmigrantinnen und -migranten in der Landwirtschaft findet häufig in sogenannten Wohncontainern statt, zu denen Sanitärcontainer gehören. Zumeist leben die Arbeitsmigrantinnen und -migranten in Containern mit vier bis acht Leuten. Von den Besuchen der Gewerkschaften ist bekannt, dass es darin manchmal nur Doppelstockbetten und nicht ausreichend Stühle gibt. Für die persönlichen Wertsachen stehen den Arbeitsmigrantinnen und -migranten kleine Spinde zur Verfügung. Bei einem Hof, über den eine Gewerkschaft berichtete, waren die Duschen 150 m entfernt von den Containern, der Boden war nicht befestigt und die Arbeitsmigrantinnen und -migranten mussten über EURO-Paletten in die Container klettern (Interview 20). Aus Sicht der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber sei dies ausreichend und außerdem würde dafür die geringst mögliche Miete angesetzt.

Die Unterbringung kann eine große Herausforderung für die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber darstellen. Das trifft insbesondere dann zu, wenn nur eine kleine Zahl an Stammpersonal im Betrieb tätig ist, aber in der Hochsaison die Unterbringung von mehreren hunderten Arbeitsmigrantinnen und

-migranten organisiert werden muss. Dies führt zum Teil zu Überbelegungen in Zimmern und einem unzulässigen Zugang zu vieler Menschen zu WCs und Duschen (Interview 22).

Zum Teil gibt es Unterkünfte mit schlechten Hygienebedingungen, ungenügenden Zugängen zu Toiletten und Duschkmöglichkeiten. Gemäß Arbeitsstättenrichtlinie sind solche Unterkünfte nicht zulässig, vor allem, wenn Toiletten und Duschen nicht überdacht und festangelegt sind oder wenn sie weiter als 100 Meter von der Unterkunft entfernt sind. In unseren Interviews wurde von Überbelegungen berichtet, es wohnten mehr Menschen als erlaubt in einem Zimmer, womit gleichzeitig eine Überschreitung der zulässigen Quadratmeterzahl einhergeht (Interview 9).



## 6 Auswirkungen der Corona-Maßnahmen

Im folgenden Kapitel widmet sich der Bericht den Auswirkungen der Maßnahmen, die in der Covid-Pandemie ergriffen wurden; insbesondere werden die Auswirkungen auf Arbeitsmigrantinnen und -migranten in der Fleischindustrie und in der Landwirtschaft sowie deren Umsetzung in Betrieben, basierend auf Dokumentenanalyse und Interviews mit Expertinnen und Experten, aufgezeigt. In einem ersten Unterkapitel werden zunächst die Maßnahmen gegen die Covid-19 Pandemie skizziert und in einem zweiten Unterkapitel die medialen Debatten nachgezeichnet, die im Vorfeld der Verabschiedung des Arbeitsschutzkontrollgesetzes stattfanden. Das dritte Unterkapitel befasst sich mit den Auswirkungen der Corona-Maßnahmen auf die Arbeitsmigrantinnen und -migranten und im vierten Unterkapitel werden die Auswirkungen der Maßnahmen auf Betriebe geschildert.

### 6.1 Maßnahmen gegen die Covid-19 Pandemie

Maßnahmen zur Bekämpfung der Covid-19 Pandemie umfassten insbesondere gesetzliche Regelungen und Verordnungen zum Infektionsschutz, die in mehreren Gesetzen das Infektionsschutzgesetz um Inhalte zur ‚epidemischen Lage von nationaler Tragweite‘ ergänzten (‚Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei epidemischer Lage von nationaler Tragweite‘ bis ‚Viertes Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei epidemischer Lage von nationaler Tragweite‘). Darin sind u. a. Zuständigkeiten von Bund und Ländern, Meldepflichten, Aufgaben der Gesundheitsämter, Formen der Kontaktbeschränkung und Maßnahmen der ‚Impfprävention‘ (‚Gesetz zur Stärkung der Impfprävention gegen Covid-19 und zur Änderung weiterer Vorschriften im Zusammenhang mit der Covid-19 Pandemie‘) festgelegt. Auf Landesebene wurden auf dieser Grundlage Verordnungen zur Umsetzung des Infektionsschutzgesetzes erlassen; in Nordrhein-Westfalen ist das u. a. die ‚Coronaschutz-Verordnung für Nordrhein-Westfalen‘, die laufend an die Entwicklungen der Pandemie angepasst wurde. Diese Verordnungen legten Maßnahmen zum Gesundheitsschutz, Hygienemaßnahmen, Regelungen zur Testpflicht und zur Impfprävention u. v. m. fest. Diese Regelungen betrafen Arbeitsmigrantinnen und -migranten zusätzlich im Vergleich zur nichtmobilen Bevölkerung und waren von weitergehender Reichweite, insofern z. B. Reisebeschränkungen in existentieller Weise ihre Einkommensmöglichkeiten beeinflussten. Das Infektionsschutzgesetz stellte außerdem eine Grundlage dafür dar, auch Wohnunterkünfte der grenzüberschreitend mobilen Arbeitsmigrantinnen und -migranten in Nordrhein-Westfalen genauer zu untersuchen, d. h. Unterkünfte, die zu einem Betrieb und Arbeitgeber in den Niederlanden gehörten (Interview 17).

Ein zentrales Gesetz in der Bekämpfung der Auswirkungen der Covid-19 Pandemie ist das *Arbeitsschutzkontrollgesetz*, welches auf der Bundesebene angesiedelt ist und u. a. das ‚Arbeitsschutzgesetz‘ ergänzt. Das Gesetz wurde in Reaktion auf mehrere Infektionsausbrüche in Fleischfabriken verabschiedet und bezieht sich wesentlich auf die Arbeits- und Lebenssituation von Arbeitsmigrantinnen und -migranten in der fleischverarbeitenden Industrie, welche nicht nur den Gesundheitsschutz betreffen, sondern unübersichtliche Vertragsvereinbarungen für sie und andere Beschäftigte durch Subunternehmen. Das Gesetz regelt:

- ein Verbot der Beschäftigung von Leiharbeiterinnen und -arbeitern in der Fleischwirtschaft in den Bereichen Schlachtung, Zerlegung und Fleischverarbeitung
- daraus folgt die Zuständigkeit von Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern für die Gesundheits- und Sozialversicherung, inkl. der Corona-bezogenen Maßnahmen
- Maßnahmen zur Kontrolle: elektronische Arbeitszeiterfassung, Erhöhung der Strafzahlungen bei Nichterfüllung, Erhöhung der Kontrollfrequenz

- Maßnahmen für alle Branchen, über die Fleischwirtschaft hinaus, z. B. Standards für Unterkünfte und Verantwortlichkeit von Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern für die Unterkünfte

Darüber hinaus wurde auf Landesebene in Nordrhein-Westfalen das *Wohnraumstärkungsgesetz* verabschiedet. Das Gesetz steht u.a. im Kontext von unklaren und unübersichtlichen nationalen Zuständigkeiten in Bezug zur Situation von Arbeitsmigrantinnen und -migranten in der Grenzregion, die in den Niederlanden beschäftigt waren, und in Wohnunterkünften in häufig äußerst schlechtem Zustand in Deutschland untergebracht waren. Darüber hinaus ermöglicht das Gesetz Kontrollen der Unterkünfte unabhängig vom Infektionsschutzgesetz. Das Gesetz enthält Regelungen zu:

- der Erweiterung von Kapazitäten von Gemeinden bei der Kontrolle von problematischen Unterkünften
- den Anforderungen von Wohnunterkünften und der Verantwortung von Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern und der Betreiber (Verfügungsberechtigten) dieser Unterkünfte
- Standards von Wohnraum und angemessenen Wohnverhältnissen: mindestens eine Größe von 10 qm für Räume, die zum Wohnen bestimmt sind, und Zugang zu Wasser, Strom sowie sanitären Einrichtungen

Die Bauordnung Nordrhein-Westfalen und das Wohnraumstärkungsgesetz waren daher auch Ausgangspunkt für die beschriebenen grenzüberschreitenden Kontrollen. In einem gemeinsamen Runderlass haben die Ministerien, Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung und Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales, die behördliche Zusammenarbeit zwischen unterer Bauaufsicht, Wohnungsaufsicht und staatlichem Arbeitsschutz bei der Überprüfung von Räumen und Gebäuden, die als Wohnungen oder Unterkünfte für Beschäftigte betrieben und genutzt werden nochmals klarstellend geregelt (Erlass vom 12.09.2022, MBL.NRW 2022 Nr. 35 S. 807 – 816).

In der Grenzregion zwischen den Niederlanden und Deutschland wurde eine *grenzüberschreitende Kooperation zwischen Behörden* zur Durchsetzung weiter ausgebaut, um insbesondere in Verbindung mit der Pandemie Maßnahmen sowie andere gesetzlichen Regelungen durchzusetzen. Dazu zählen:

- Grenzüberschreitende Taskforce in den Euregio Regionen an der Grenze zwischen Deutschland, den Niederlanden und Belgien zur Koordination und für den Austausch: *Taskforce Deutsch-Niederländische Zusammenarbeit COVID-19 Infektion Arbeitsmigranten im Grenzgebiet*, gegründet von Vertreterinnen und Vertretern der *Veiligheidsregio's* (Sicherheitsregionen) Noord- en Oost Gelderland, Gelderland-Midden, sowie von dem Kreis Kleve und dem Kreis Borken (29.05.2020)
- Grenzüberschreitende Kooperationsstrukturen zwischen Behörden mit der Zielsetzung, Kontrollen von problematischen Unterkünften von Arbeitsmigrantinnen und -migranten in Nordrhein-Westfalen durchzuführen (Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung): seit 2021 wurden mehrere Kontrollaktionen durchgeführt und die Schließung von Häusern in schlechtem Zustand verfügt bzw. es wurden Auflagen für sie erteilt

Es handelt sich bei dieser letztgenannten Kooperationsstruktur um eine Zusammenarbeit zwischen Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung, den betroffenen Kommunen entsprechender Unterkünfte, deutschem und niederländischem Arbeitsschutz, der European Labour Authority (ELA) und durch sie vermittelte Arbeitsschutzbehörden der betroffenen Mitgliedstaaten

Rumänien und Polen, den Kreisen und weiteren Akteurinnen und Akteuren aus Zivilgesellschaft und Beratungsstrukturen.

Bei den aufwändigen und vorbereitungsintensiven Kontrollaktionen waren neben einer Vielzahl von kommunalen Behörden, wie Bauaufsicht, Wohnungsaufsicht, Ordnungsamt, lokale Feuerwehr und Gesundheitsamt, auch der Arbeitsschutz der örtlich zuständigen Bezirksregierungen, die Steuerfahndung sowie der staatliche niederländische Arbeitsschutz beteiligt. Zudem waren für die Gewährung der Sicherheit für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter Aufgebote der Landespolizei vor Ort; Identitätskontrollen erfolgten über die Bundespolizei.

Der Grundstein für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit wurde im Dezember 2020 im Rahmen der zweiten Regierungskonsultation mit den Niederlanden gelegt. Bei der Vorbereitung und Durchführung der Kontrollen wurde das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen vom Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, der European Labour Authority (ELA) und dem Projekt EURIEC des Ministeriums des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen unterstützt.

Für die Situation der grenzüberschreitend mobilen Arbeitsmigrantinnen und -migranten stellte sich als eine der zentralen Schwierigkeiten der Datenaustausch zwischen Behörden auf der niederländischen und auf der deutschen Seite der Grenze heraus. Mit den neu installierten Kooperationsstrukturen wurde ein Vorgehen dafür entwickelt. Grundsätzlich dürfen die Ordnungsbehörden in Deutschland nur Informationen weitergeben, wenn aufgrund eigener Kompetenz festgestellt wird, dass die empfangende Stelle in den Niederlanden für die entsprechende Gefahrenabwehr zuständig ist. Diese Information wird nunmehr, auf der Grundlage eines Polizeigesetzes an eine vermittelnde Instanz, ein sog. Liaison-Büro in den Niederlanden, weitergeleitet. Daraufhin wird in den Niederlanden die arbeitsrechtliche Relevanz des angezeigten Sachverhalts geprüft und ggf. an die zuständige Behörde weitervermittelt. Auf diese Weise werden nunmehr mit diesem Vorgehen und auf der Grundlage der initiierten grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ordnungsrechtliche Verstöße auf deutscher in Verbindung mit arbeitsrechtlichen Verstößen auf niederländischer Seite geahndet. Gleichwohl ist damit ein hohes Maß an Aufwand und Koordination verbunden (Interview 26a&b).

Bereits bestehende grenzüberschreitende Kooperationsstrukturen sind:

- EURIEC unterstützt die grenzüberschreitende Kooperation, u. a. bei den Kontrollen von Wohnunterkünften, durch das Angebot einer rechtlichen Beratung in Bezug zu Datenaustausch zwischen Behörden
- Grenzlandkonferenzen, eine jährliche Veranstaltung unter Beteiligung von Politik, Behörden und zivilgesellschaftlichen Organisationen aus den Niederlanden und Deutschland / Nordrhein-Westfalen
- Konferenz „Netzwerk Arbeitsmigrantinnen und Arbeitsmigranten“ des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung mit dem Ziel, grenzüberschreitende Netzwerkstrukturen zwischen Nordrhein-Westfalen und den Niederlanden weiterzuentwickeln und Handlungskonzepte für Kommunen und Beratungsstrukturen zu erstellen

Weitere Covid-19-Maßnahmen auf nationaler Ebene zielten im ersten Jahr der Pandemie, im Frühjahr 2020, auf die Einschränkung der freien Mobilität, u. a. durch die Schließung der Grenzen auch innerhalb der EU. Wegen der wesentlichen Auswirkungen dieser Maßnahme auf die Landwirtschaft wurde diese Regelung kurz vor Beginn der intensiven Saisonarbeitsphase in die Festlegung von Bedingungen umgewandelt, unter denen diese Mobilität wieder ermöglicht wurde. Zu den weiteren Maßnahmen

gehörte eine faktische Quarantänepflicht für ankommende Saisonarbeiterinnen und -arbeiter, die in festen kleinen Gruppen arbeiten und leben mussten. Sie wurden strikt von anderen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern getrennt und durften das Betriebsgelände in den ersten 14 Tagen nicht verlassen. Darüber hinaus wurde eine monatliche Einreisequote für Saisonarbeitskräfte eingeführt (die Regelung wurde nach und nach bis zum 31. Dezember ausgeweitet) und die Dauer der befristeten Verträge für Saisonarbeit wurde verlängert (von 70 auf 115 Tage). Schließlich durften auch andere Gruppen von Migrantinnen und Migranten in Deutschland, die in der Regel nur einen eingeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt haben, wie Asylbewerberinnen und -bewerber, ‚geduldete‘ Migrantinnen und Migranten<sup>6</sup> und Drittstaatsangehörige, als Saisonarbeitskräfte beschäftigt werden (in Kraft von April bis Oktober 2020).

Die Rücknahme der Grenzsicherungen für die Einreise von Arbeitsmigrantinnen und -migranten in systemrelevanten Tätigkeiten (insbesondere aus anderen EU-Staaten) zeigt, wie bedeutsam diese Beschäftigten mittlerweile für den Arbeitsmarkt in Deutschland sind. Wir argumentieren, dass diese Entwicklungen als ein Phänomen dichter und regelmäßiger Wechselbeziehungen analysiert werden können, die auf einen transnationalisierten Arbeitsmarkt in der EU hindeuten. Mit der Covid-19-Pandemie wurde die Beschaffenheit dieses transnationalen Arbeitsmarkts offensichtlich, als die Gefahr bestand, dass die Freizügigkeit unterbunden wird und damit u. a. Saisonarbeiterinnen und -arbeiter in der Landwirtschaft fehlen würden.

Weitere Covid-19-Maßnahmen umfassen eine erhöhte Frequenz der *Kontrollen in Unternehmen der Fleischindustrie* durch den Arbeitsschutz des Landesministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales (MAGS) in Nordrhein-Westfalen.

*Gewerkschaften und gewerkschaftsnahe Organisationen* wie das Netzwerk ‚Initiative Faire Landarbeit‘ führten Besuche in Betrieben durch und dokumentierten unzulängliche Bedingungen am Arbeitsplatz und in Wohnunterkünften (Luig 2021; Initiative Faire Landarbeit 2020). Das Netzwerk ‚Faire Mobilität‘ legte eine erste Bilanz des Arbeitsschutzkontrollgesetzes vor, auf der Basis von Erkenntnissen aus der Beratungsarbeit (John/Wagner 2022). Darüber hinaus fanden weiterhin (auch) muttersprachliche Beratungen von Arbeitsmigrantinnen und -migranten zu arbeitsrechtlichen Fragen statt, u. a. durch die Beraterinnen und Berater des landesgeförderten Projekts ‚Arbeitnehmerfreizügigkeit fair gestalten‘, zum Teil in Kooperation mit den „Beratungsstellen Arbeit“ des Landes Nordrhein-Westfalen.

## 6.2 Mediale Debatten im ersten Jahr der Pandemie

Die Auswertung der Medienberichterstattung in dem ersten Jahr der Pandemie ermöglichte uns, wichtige Akteurinnen und Akteure sowie zentrale Debattenstränge zu analysieren. Der gewählte Zeitraum, Mai bis Juli 2020, zeigte ein besonders hohes mediales Aufkommen in Zusammenhang mit mehreren Corona-Ausbrüchen in der Fleischindustrie; zu diesem Zeitpunkt verabschiedete die Bundesregierung den Regierungsentwurf über das Arbeitsschutzkontrollgesetz. So stellt für die Berichterstattung der Infektionsausbruch bei Tönnies in Rheda-Wiedenbrück im Juni 2020 einen Höhepunkt dar, nachdem sich rund 1400 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Stammwerk infiziert hatten und darauffolgend ein Lockdown für den gesamten Kreis Gütersloh verhängt worden war. Dem waren ein erster größerer Ausbruch von Corona-Infektionen in der Fleischindustrie im April vorausgegangen, mit ca. 200 Infektionen bei Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in einem Betrieb in Baden-Württemberg, und Anfang Mai ein erster Fall in Nordrhein-Westfalen bei Westfleisch in Coesfeld, bei dem es mehr als 200 Infektionen gegeben hatte. Im Rahmen dieser beiden Ausbrüche

---

<sup>6</sup> Der Aufenthaltsstatus der ‚Duldung‘ bedeutet, dass ein Asylantrag abgelehnt wurde, die Personen aber nicht in ihr Herkunftsland zurückkehren können, weil ihnen dort unter anderem die Todesstrafe droht oder ein Bürgerkrieg herrscht.

stieg die Zahl der Artikel mit Bezug zur Fleischindustrie stark an und die öffentliche Kritik nach einer Veränderung wurde immer lauter, fand aber ihren Widerstand in der Fleischindustrie und ihren Vertreterinnen bzw. Vertretern. Die erhöhte Mediendiskussion flachte Ende Juli mit der Verabschiedung eines Entwurfs zum Arbeitsschutzkontrollgesetz durch das Bundeskabinett, welches als Kernpunkt ein Verbot von Werkverträgen ab dem 01.01.2021 enthält, ab.

Die Auswahl der Medien, die Tageszeitungen *Rheinische Post* und *Die Welt*, ist in ihrer regionalen Verortung und Reichweite<sup>7</sup> begründet sowie in dem abgebildeten politischen Spektrum. Während die *Rheinische Post* einem eher linkspolitischen Spektrum zugeordnet wird, ist dies für *Die Welt* ein eher rechtspolitisches Spektrum (Merkle 2019: 65f.). Auf diese Weise wurde eine entsprechende Bandbreite in den Thematisierungsweisen berücksichtigt und Positionen, die idealerweise Interessen der Arbeitsmigrantinnen und -migranten als Arbeitnehmerinnen bzw. Arbeitnehmer auf der einen Seite sowie Positionen, die Interessen der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber widerspiegeln.<sup>8</sup>

In den analysierten Medienberichten sind zwei Debattenstränge auszumachen. *Auf der einen Seite* gibt es umfassende Kritik an den schlechten Arbeits- und Lebensbedingungen in den Fabriken und Wohnunterkünften in der Fleischindustrie. Akteurinnen und Akteure aus Ministerien, Behörden und Kreisen der Politik, sowie Akteurinnen und Akteure aus Zivilgesellschaft und Gewerkschaften äußern sich in diesem Sinne. Die kritisierten Zustände lassen sich dabei folgendermaßen zusammenfassen: sowohl die Arbeits- als auch die Wohnbedingungen der Arbeitsmigrantinnen und -migranten seien mangelhaft; es wird berichtet, dass die Arbeitsmigrantinnen und -migranten häufig aus Osteuropa kämen und oft kaum Deutschkenntnisse hätten; als problematisch wird ausgemacht, dass sie aus Kostengründen nicht beim Unternehmen selbst angestellt seien, sondern über Werkverträge beschäftigt würden. Aus der Sicht vieler Akteurinnen und Akteure aus Politik, Ministerien, Behörden und Kreisen sowie Gewerkschaften und zivilgesellschaftlichen Organisationen sind die Corona-Ausbrüche nur die Spitze des Eisbergs und das Resultat eines länger andauernden Prozesses, in dessen Kern ein Preiskampf um die marktwirtschaftliche Vorherrschaft, in der gesamten Produktionskette bis hin zum Supermarkt, stehe. Dabei gehe von Supermarktketten ein hoher Preisdruck aus und es würden Preise diktiert.

*Auf der anderen Seite* kann ein Debattenstrang analysiert werden, in dem insbesondere von den Unternehmen der Fleischindustrie die Position vertreten wurde, dass die Corona-Ausbrüche in der Systemrelevanz der Fleischindustrie begründet seien. Demnach seien sie darauf zurückzuführen, dass auch während der Lockdowns im März und April 2020, auf die Forderung der Politik hin, trotz erhöhtem Infektionsrisiko weitergearbeitet worden war, so der Tönnies-Sprecher Vielstädte (*Welt Online* 2020a). Eine weitere Ursache wurde in den niedrigen Temperaturen in den Betrieben ausgemacht (*Rheinische Post Düsseldorf* 2020). Diese Einschätzung wurde vom Präsidenten des Robert-Koch-Instituts, Lothar Wieler, bestätigt. Darüber hinaus ergänzte er, dass für die Infektionsausbrüche Aerosole sowie enge Wohnverhältnisse in den Wohnunterkünften bei der Übertragung der Viren von Bedeutung seien (*Welt Online* 2020a). Mit anderen Worten, für diesen Debattenstrang der Position von Unternehmen der Fleischindustrie war kennzeichnend, dass die eigene Verantwortung für die Infektionsausbrüche in der Pandemie relativiert oder gar zurückgewiesen wurde. Die unzureichenden Wohnunterkünfte und die Verantwortung als

---

<sup>7</sup> Laut eigener Aussage, ist die *Rheinische Post* die auflagenstärkste Tageszeitung im Rheinland, nachzulesen auf Rheinische Post Mediengruppe (o.D.), im Internet unter: <https://www.rheinischepostmediengruppe.de/unternehmen/ueber-uns>, abgerufen am 24.01.2022.

<sup>8</sup> In dieser Publikation wird sowohl in Bezug zur *Rheinischen Post* als auch zur Zeitung *Die Welt* nicht zwischen Print- und Online-Version unterschieden.

Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber wurden weiterhin, und trotz ausgeprägter öffentlicher Kritik, nicht thematisiert und wahrgenommen.

Daran schließt unser Ergebnis der Medienanalyse an, dass vielmehr die Verantwortung für die großen Corona-Ausbrüche den Arbeitsmigrantinnen und -migranten zugeschrieben wurde, da sie als geographisch Mobile die Viren gewissermaßen importiert hätten. So ging Tönnies davon aus, dass Beschäftigte aus Osteuropa das Virus aus dem Heimaturlaub mitgebracht haben könnten (*Welt Online* 2020a). Auch in der Politik gab es diese Zuschreibung des Virus zu den Arbeitsmigrantinnen und -migranten. So formuliert der damalige Ministerpräsident von Nordrhein-Westfalen, Armin Laschet; „... weil Rumänen und Bulgaren da eingereist sind und da der Virus herkommt“ (*Rheinische Post Düsseldorf* 2020). Nach Kritik an dieser Äußerung erkannte er allerdings die Verantwortung der Unternehmen an, und revidierte seine Position dahingehend, dass es sich verbiete, Menschen aufgrund ihrer Herkunft Schuld am Virus zu geben (*Welt Online* 2020p).

Diese Zuschreibungen lassen sich als eine Form des *Othering* analysieren. *Othering* wurde als Prozess der Hervorbringung, Reproduktion und Verbindlich-Machung des Anderen (Reuter 2002: 146) definiert. Dabei wird ein Fremdbild eines Anderen hergestellt, vervielfältigt und festgemacht, welches durch Zuschreibungen vom Eigenen abgegrenzt wird. Das erfolgt über die Konstruktion von dichotomen und gegensätzlichen Charakteristika, die durch diesen Mechanismus des *Othering* als Eigenschaften hervorgebracht werden. In den Äußerungen des Pressesprechers von Tönnies und des damaligen Ministerpräsidenten Laschet werden Personen aus 'Südosteuropa', insbesondere aus Rumänien und Bulgarien, mit dem Corona-Virus und dessen Ausbreitung assoziiert. In Zusammenhang mit den Wohn- und Arbeitsverhältnissen in der Fleischindustrie kommt es auf diese Weise zu einer Umkehrung von Verantwortungen, da es nun nicht mehr die – insbesondere auch im hygienischen Sinne – schlechten Arbeits- und Wohnbedingungen in den Fleischfabriken und den dazu gehörenden Wohnunterkünften waren, die eine Ursache für den Ausbruch von Covid-Infektionen darstellten, sondern das Virus und die von ihm ausgehenden Infektionen wurden als ‚extern‘ und ‚aus dem Ausland importiert‘ hervorgebracht. Durch diesen Mechanismus des *Othering* wird gleichzeitig Westeuropa als ein Eigenes diskursiv hervorgebracht, das als ‚infektionsfrei‘ konstruiert wurde, mit Assoziationen von ‚hohen hygienischen Standards‘, im Unterschied zu den osteuropäischen Herkunftsregionen. Ein weiterer Effekt dieses Mechanismus des *Othering* ist, dass die ‚Anderen‘ als die essentiell Anderen und klar unterscheidbaren von dem ‚Eigenen‘ diskursiv hervorgebracht werden.

Andere dichotome Gegensätze, die in den Medienberichten in diesem Zusammenhang produziert wurden, sind auf der einen Seite osteuropäische Arbeitsmigrantinnen und -migranten mit niedrigem Bildungsstand, als billige Arbeitskräfte, im Unterschied zu deutschen Arbeiterinnen und Arbeitern, mit denen folglich ein höherer Bildungsstand ebenso wie höhere Ansprüche auf Entlohnung und Lebensstandard assoziiert werden, auf der anderen Seite. Die skandalisierenden Medienberichte haben auch den Effekt, dass osteuropäische Arbeitsmigrantinnen und -migranten mit schlechten Arbeitsbedingungen und verwahrlosten Unterkünften diskursiv verknüpft werden und auf diese Weise in längerfristiger Perspektive zu deren Legitimierung beitragen. Darüber hinaus wird den osteuropäischen Arbeitsmigrantinnen und -migranten in den Mediendarstellungen zugeschrieben, sie hätten die deutschen „Stammebelegschaften“ verdrängt, wie es in der Tageszeitung *Die Welt* formuliert wurde: „In vielen deutschen Schlachthöfen waren die Stammebelegschaften von osteuropäischen Werkarbeiter-Kolonnen verdrängt worden“ (*Welt Online* 2020l). Es wird ein Gegensatz von einheimischen, deutschen, ‚angestammten‘ Belegschaften, d. h. Beschäftigten mit einer gewissen Ausbildung im Betrieb, und ‚Werkarbeiter-Kolonnen‘ von ‚außen‘, im Sinne von aus dem osteuropäischen Ausland, und mit Assoziationen zu ‚Drücker-Kolonnen‘, d. h. mehr oder weniger zwielfichtigen Gestalten in der Nähe von halblegalen Aktivitäten, konstruiert. Außerdem kommt es auch in dieser Darstellung zu einer Umkehrung von Verantwortungen, denn weder kann der

Preiswettbewerb auf dem Fleischmarkt, mit im internationalen Vergleich niedrigen Löhnen für die Tätigkeiten in der Fleischverarbeitung in Deutschland, noch das Unterlaufen von Standards an den Arbeitsplätzen und in den Wohnunterkünften der Verantwortung von osteuropäischen Arbeitsmigrantinnen und -migranten zugerechnet werden. Das Niedrighalten der Produktionskosten als eine Entscheidung von Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern, insbesondere auch der großen Fleischproduzenten, wird somit unsichtbar gemacht.

In all diesen Beispielen werden osteuropäische Arbeitsmigrantinnen und -migranten als Andere über Bilder von Invasion, Infektion und damit der Grenzverletzung konstruiert. Diese erlauben gleichzeitig die Konstruktion des Eigenen als ‚von außen‘ bedroht, was während einer Pandemie aufgrund eines neuartigen Virus mit hohen Todeszahlen möglicherweise ein mediales Angebot zur öffentlichen Bewältigung einer umfassenden gesellschaftlichen Krise von unbekannter Dauer und mit offenem Ausgang darstellte. Den Arbeitsmigrantinnen und -migranten in den nunmehr als ‚systemrelevant‘ gekennzeichneten Tätigkeiten wurde sie jedenfalls in den angeführten Beispielen nicht gerecht und entlasteten Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber von ihren Verantwortungen.

Dennoch stellte die Pandemie einen Wendepunkt in der politischen Debatte um Standards in der Fleischindustrie dar. Nach einer längeren Vorgeschichte von Bemühungen darum, höhere Standards einzuführen, war offenbar mit der Covid-19-Pandemie und der Übertragung der Infektionen auch außerhalb der Fleischfabriken ein Zeitpunkt erreicht, an dem eine gesetzliche Regelung mit dem ‚Arbeitsschutzkontrollgesetz‘ durch die politischen Handlungsträgerinnen und -träger schließlich umgesetzt wurde.

Nachdem es zur Jahrtausendwende in der Fleischbranche Druck vom Zoll in Bezug auf Werkverträge gegeben hatte, welcher allerdings keine weiterreichenden Auswirkungen gehabt hatte, wurde schließlich im Juli 2014 erreicht, dass sich die Fleischwirtschaft selbst einen Verhaltenskodex zur Einhaltung sozialer Standards bei der Unterbringung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gab. Im darauffolgenden Jahr unterschrieben die großen Unternehmen eine zusätzliche Selbstverpflichtung gegen Sozialdumping. 2017 wurde durch den Bundestag das ‚Gesetz zur Sicherung der Arbeitnehmerrechte in der Fleischwirtschaft‘ beschlossen. Die Gewerkschaft NGG hatte außerdem erreicht, dass ein Tariflohn eingeführt wurde, der geringfügig über dem inzwischen ebenfalls eingeführten Mindestlohn lag. All diese Maßnahmen führten allerdings zu einem Verbleib beim Status Quo, der in den massiven Corona-Ausbrüchen in der Fleischindustrie im Frühling und Sommer 2020 gipfelte und zu einer Diskussion um *geplante Verbesserungen* führte, die das Verfahren rund um das Arbeitsschutzkontrollgesetz anstieß. Die Verabschiedung des Gesetzes 2020 hatte demnach eine längere Vorgeschichte und konnte auf das Engagement von mehreren Akteurinnen und Akteuren aus Behörden, Gewerkschaften und anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen aufbauen.

### 6.3 Auswirkungen der Corona-Maßnahmen auf Arbeitsmigrantinnen und -migranten

Im Folgenden stellen wir dar, welche Auswirkungen die Corona-Maßnahmen auf die Situation von Arbeitsmigrantinnen und -migranten in der Fleischwirtschaft und in der Landwirtschaft hatten. In den Interviews befragten wir die Expertinnen und Experten dazu, welche Erfahrungen Arbeitsmigrantinnen und -migranten, aus ihrer jeweiligen Perspektive, mit der Corona-Krise und den getroffenen Maßnahmen hatten. Darüber hinaus fragten wir nach den Reaktionen von Arbeitsmigrantinnen und -migranten auf die Maßnahmen und nach möglichen positiven Wirkungen dieser Maßnahmen. Schließlich fragten wir, inwiefern Lehren aus der Corona-Krise aus der Perspektive der Arbeitsmigrantinnen und -migranten in Bezug zu Arbeits- und Lebensbedingungen und der langfristigen Begrenzung von gesundheitlichen Risiken gezogen werden können.

In Bezug zu der Gruppe der grenzüberschreitend mobilen Arbeitsmigrantinnen und -migranten bestanden Schwierigkeiten darin, die Maßnahmen des Infektionsschutzgesetzes - und im Kreis Kleve diejenigen aufgrund einer Allgemeinverfügung des Kreises - auf der deutschen Seite der Grenze durchzusetzen. Erstens gab es Unsicherheiten über Unvereinbarkeiten der Maßnahmen, die in den Niederlanden häufig anders und insbesondere weniger strikt waren als in Deutschland. Zweitens stellte für die Arbeitsmigrantinnen und -migranten, ebenso wie für die Behörden, die Aufteilung von Arbeits- und Wohnort auf die beiden Länder eine erhebliche Hürde für die Umsetzung der Maßnahmen dar. So waren diese Beschäftigten in der Regel lediglich bei dem Arbeitgeber aufgrund ihres Arbeitsvertrags bekannt; an ihrem Wohnort in Deutschland waren sie nicht melderechtlich registriert, da dies aufgrund der EU-Regelungen zur Freizügigkeit erst nach einer Frist von drei Monaten erforderlich ist.

Die Testungen der Arbeitsmigrantinnen und -migranten hätten in den Niederlanden in den Betrieben erfolgen sollen, in den sie arbeiteten. Für die Behörden in Deutschland stellte sich allerdings als problematisch dar, dass sie keinen Einblick hatten in die Bewohnerschaft der Wohnunterkünfte. Zusätzlich zu der genannten melderechtlichen Situation, stellte man auch eine hohe Fluktuation in den Unterkünften fest, wodurch es erschwert wurde, die Personen zu identifizieren, die dort lebten. Problematisch war außerdem, dass Daten zu den Testergebnissen von den Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern in den Niederlanden nicht immer herausgegeben wurden und es bestand Unklarheit bei den deutschen Behörden darüber, ob die übermittelten Daten vollständig waren. Während man sich auf der Seite der Behörden in Nordrhein-Westfalen in einem rechtlich begrenzten Handlungsspielraum bewegte, war es für die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber in den Niederlanden möglich, Anforderungen wie etwa die nach dem Infektionsschutzgesetz in Deutschland erforderliche Frequenz der Testungen am Arbeitsplatz zu umgehen, ohne Sanktionen befürchten zu müssen. So eröffnete die Grenzregion, in der für die grenzpendelnden Personen nationalstaatlich unterschiedliche Maßnahmen während der Pandemie aufeinandertrafen, für die Unternehmen die Gelegenheit, sich ihrer Verantwortung als Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber für die Beschäftigten zu entziehen.

Eine Mitarbeiterin einer Behörde schilderte den Ablauf des Vorgehens, mit dem man sich bemühte, nachzuvollziehen, inwiefern ein Infektionsgeschehen in den Kommunen vorliege. Zuerst wurden Testergebnisse von Arbeitsmigrantinnen und -migranten und deren Adressen von Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern an die Behörde übermittelt. Wenn Adressen für mehrere Personen genannt wurden, begründete das die Vermutung, dass es sich um Gemeinschaftsunterkünfte handelt. Für diese Adressen wurden daraufhin Informationen bei den Kommunen eingeholt, die dies ggf. bestätigen. In dem Fall organisierten Gesundheitsamt zusammen mit der Ordnungsbehörde einen Besuch der Wohnunterkunft, wo mit einem Testteam Covid-19-Reihentestungen durchgeführt wurden. Bei positiven Fällen konnten daraufhin weitere Schritte eingeleitet werden.

Das Ordnungsamt musste die Quarantäne verfügen, das Gesundheitsamt beauftragte die Testungen. Im Anschluss wurden die Unterkünfte hinsichtlich des Infektionsschutzgesetzes inspiziert; auf den Bericht hin wurde von der Bezirksregierung in Düsseldorf angegeben, was nicht entsprechend dem Infektionsschutzgesetz war, wie bspw. fehlendes Desinfektionsmittel (Interview 8).

Wenn eine Quarantäne verhängt wurde, gab es von den Behörden Mitteilungen mit Auflagen an die Arbeitsmigrantinnen und -migranten. Insgesamt wurde die Behandlung der Arbeitsmigrantinnen und -migranten hierzu kritisiert, da sie von keiner Seite für sie nachvollziehbare Erklärungen dazu bekommen haben und sich schlussendlich alleingelassen gefühlt haben (Interview 15).

Bei diesen Besuchen durch Gesundheits- und Ordnungsamt wurden häufig schlechte Wohnverhältnisse festgestellt, was daraufhin an das Amt für Arbeitssicherheit und die Bauaufsicht weitergegeben wurde. Auf diese Weise kam es teilweise zur Schließung mancher Unterkünfte, welche vermietet worden waren, obwohl sie in einem baufälligen Zustand waren (Interview 17).



Für die Arbeitsmigrantinnen und -migranten bedeutete das einerseits, aus einer Unterkunft in schlechtem Zustand ausziehen zu können. Andererseits war unklar, inwiefern die Unterkunft, in die sie durch die Arbeitgeberin bzw. den Arbeitgeber daraufhin verlegt wurden, in einem besseren Zustand war. Da die Arbeitsmigrantinnen und -migranten nicht gemeldet sind, ist es auch nicht möglich, nachzuvollziehen, wie sich ihre Situation nach der Schließung der Unterkunft veränderte. In den Interviews wurde uns auch berichtet, dass die Arbeitsmigrantinnen und -migranten die Kontrollen auch zum Anlass nahmen, um nach Unterstützung durch die Behörden zu fragen (Interview 28).

Für die grenzüberschreitend mobilen Arbeitsmigrantinnen und -migranten stellte neben den Unterkünften auch der Weg zur Arbeit eine Gefahr zur Ansteckung dar. In den meisten Fällen werden die Arbeitsmigrantinnen und -migranten, die in Deutschland in Unterkünften leben und in den Niederlanden arbeiten, mit einem Bus oder Kleintransporter abgeholt und zum Unternehmen gefahren. Die Abfahrt zu den bis zu 100 km entfernten Arbeitsplätzen ist meist sehr früh, gegen 4 oder 5 Uhr morgens, um rechtzeitig zum Schichtbeginn am Arbeitsplatz zu sein. Rückkehr ist erst um 8 oder 9 Uhr abends (Interview 2; Interview 11; Interview 22a&22b). Während der Pandemie machten es die Covid-19 Maßnahmen erforderlich, die Anzahl der Fahrgäste von neun auf sechs zu reduzieren und das Tragen eines Mundschutzes während der Fahrt war obligatorisch. Teilweise wurde durch die Polizei kontrolliert, ob die Insassen der Busse Masken tragen, und bei Verstößen wurden die Busse aufgelöst, so dass die Arbeiterinnen bzw. Arbeiter an dem Tag auf der Arbeit gefehlt haben. Es gab zum Teil Bedenken der Arbeitsmigrantinnen und -migranten, sich bei Überbelegung der Busse oder fehlenden Masken, bei den Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern zu beschweren aus Angst vor Sanktionen (Interview 2; Interview 7).

Grundsätzlich hatte die Verhängung einer Quarantäne teils sehr negative Auswirkungen für die Arbeitsmigrantinnen und -migranten, die oftmals für den Krankheitszeitraum keine Lohnfortzahlungen bekommen haben. Mehrere Quellen bestätigten, dass auch im Falle einer Krankheit, eines Unfalls oder bei Schwangerschaft der sofortige Rauswurf erfolgt und Zahlungen eingestellt werden. Teilweise sind die Arbeitsmigrantinnen und -migranten aus der Angst vor Jobverlust auch nicht zum Arzt gegangen und die Quarantäne wurde nicht als solche gemeldet. In einigen Fällen nutzten die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber die Angst vor Jobverlust der Arbeitsmigrantinnen und -migranten aus und ließen diese trotz Infektion arbeiten (Interview 2; Interview 7).

Generell soll es in den Gemeinschaftswohnunterkünften in der Fleischindustrie, in Deutschland wie in den Niederlanden, schwieriger gewesen sein, die erforderlichen Abstände einzuhalten; der zusätzlich benötigte Wohnraum konnte nicht mit der benötigten Schnelligkeit geschaffen werden. Dort gab es teilweise Massenansteckungen, da Hygieneregeln nicht eingehalten wurden und nicht eingehalten werden konnten (Interview 14). Der Schutz vor Corona scheint aufgrund der Lebensverhältnisse in den Sammelunterkünften für Arbeitsmigrantinnen und -migranten im Unterschied zu deutschen Staatsbürgerinnen und -bürger weniger umsetzbar gewesen zu sein. Zusätzlich wird die Schlechterstellung in der finanziellen Situation genannt, wodurch Arbeitsmigrantinnen und -migranten ein besserer Schutz durch zusätzliche Tests und Masken nicht zugänglich war (Interview 3).

Zu einem späteren Zeitpunkt der Covid-19-Pandemie gab es keine Beanstandungen mehr aufgrund des Infektionsschutzgesetzes für die Wohnunterkünfte (Interview 2; Interview 17). In Deutschland soll sich insbesondere nach den Corona-Ausbrüchen bei Westfleisch und bei Tönnies in Rheda-Wiedenbrück stärker an die Auflagen gehalten worden sein, da es verstärkte Kontrollen gab und Befürchtungen seitens der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber bestanden, dass Betriebe geschlossen werden könnten bzw. ein Produktionsstopp veranlasst wird (Interview 2).

Der Zugang zu Impfungen in der Fleischwirtschaft und Landwirtschaft wurde, obwohl Arbeitsmigrantinnen und -migranten in Landwirtschaft und Fleischindustrie als essenziell eingestuft

worden waren, verschoben und erst nach öffentlicher Kritik freigegeben. Von mehreren Seiten gab es Kritik an den verspäteten Impf-Angeboten, trotz der Bezeichnung der Arbeitsmigrantinnen und -migranten als systemrelevant und den Einstufungen in Prioritätsgruppen (Interview 13a&13b).

Allerdings wurden die Impfangebote später von Arbeitsmigrantinnen und -migranten nur verzögert wahrgenommen, nach Berichten von Arbeitgeberinnen und Arbeitgeberseite. So wurde von Informationen, die das Virus als solches verharmlost haben und unter den Arbeitsmigrantinnen und -migranten Bedenken über die Maßnahmen schürten, berichtet. Auch Vorbehalte gegenüber der Corona-Impfung wurden demnach geäußert, wobei Arbeitsmigrantinnen und -migranten Informationen aus alternativen, nicht-staatlichen Medien, die gezielte Desinformationskampagnen machten, sowie aus sozialen Medien erhalten haben sollen (Interview 13a&b). So wurde von einer arbeitsvermittelnden Person berichtet, die den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern gesagt haben soll, man könne für 100€ eine Impfung vortäuschen. Die 3G-Regelung habe letztlich geholfen, viele Arbeitsmigrantinnen und -migranten von einer Impfung zu überzeugen, um so einer täglichen Testung zu entgehen.

Auch auf die Möglichkeiten zur Gestaltung der Freizeit hatte die Corona-Krise für die Arbeitsmigrantinnen und -migranten Auswirkungen. So mussten Aktivitäten wie Treffen zum Fußballspielen sowie Mannschaften für Arbeitsmigrantinnen und -migranten, die einige von ihnen davor regelmäßig privat organisiert hatten, wegen der Corona-bezogenen Beschränkungen zum Teil eingestellt werden (Interview 1, Zivilgesellschaft/Wohlfahrtsstaat). Auch Feste oder Betriebsfeiern, die sonst jährlich von Betrieben organisiert oder unterstützt wurden, mussten ausfallen und reduzierten weitere Kontaktmöglichkeiten außerhalb des Arbeitslebens (Interview 13a&13b).

Für die (soziale) Beratung hatte die Covid-19-Pandemie die Auswirkung, dass keine offene Sprechstunde mehr angeboten werden konnte und nur noch mit Termin beraten werden konnte. Das habe sich aber insgesamt auf die Qualität der Beratung positiv ausgewirkt (Interview 3a&3b). Es wurde außerdem als förderlich wahrgenommen, dass mit der Aufdeckung von Missständen während der Pandemie die Chance für ein stärkeres Netzwerk der Beratungsstellen entstanden sei. Kommunen hätten sich stärker an Beratungsstellen gewendet und die Verzahnung der wohlfahrtsstaatlichen sowie kommunalen Beratungsstrukturen dadurch gestärkt. Dabei mussten Beratungsstellen während der Pandemie ihre Beratungsangebote stärker an Online-Formate anpassen und nutzten auch vermehrt gezielt Soziale Medien, um mehr Menschen erreichen zu können (Interview 3a&3b).

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass mit der Corona-Krise Änderungen eingeführt wurden, die speziell im Hinblick auf die Unterbringung für Arbeitsmigrantinnen und -migranten eine Verbesserung im Vergleich zur Situation vor der Pandemie darstellen. Der verfügbare Raum in den Wohnunterkünften wurde vergrößert, sodass weniger Ansteckungsgefahr besteht. In der Landwirtschaft wurde ein Vorgehen entwickelt, wonach die neu angekommenen Arbeitsmigrantinnen und -migranten in Gruppen isoliert wurden, sodass sie anderen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern nicht begegnet sind und sich überdies in einer Arbeitsquarantäne für zehn Tage befanden. Wie diese Situation von Arbeitsmigrantinnen und -migranten selbst erfahren wurde, ist allerdings eine Fragestellung, die in einem auf diesem aufbauenden Vorhaben untersucht werden muss.

Die Corona-Krise brachte für Behörden die Möglichkeit, Zugang zu teilweise hoch problematischen Wohnunterkünften von Arbeitsmigrantinnen und -migranten zu erhalten. Negative Veränderungen brachte die Corona-Krise für Arbeitsmigrantinnen und -migranten in Bezug zu ihren Möglichkeiten der Freizeitgestaltung, die ohnehin nur sehr eingeschränkt ist aufgrund der langen Arbeitstage und der hohen Arbeitsintensität. Die Maßnahmen der Covid-19 Pandemie brachten außerdem Einschränkungen, wie beispielsweise durch 3G-Regeln, mit sich. Die öffentliche Debatte und Kritik an der Fleischindustrie trug dazu bei, den Druck auf die Politik zu erhöhen, und Veränderungen in der

Fleischindustrie und anderen Branchen wie der Landwirtschaft durch gesetzlichen Regelungen zu ermöglichen. Diese wiederum haben zu einer Verbesserung der Arbeits- und Lebenssituation der Arbeitsmigrantinnen und -migranten beigetragen und stehen in enger Verbindung zu Kontrollen von Arbeitsplätzen und Wohnunterkünften.

### 6.3 Auswirkungen der Corona-Maßnahmen auf Betriebe

Wie die Covid-19-Pandemie und die Maßnahmen gegen die Pandemie in Landwirtschafts- und in Fleischwirtschaftsbetrieben erfahren wurde, wird in diesem Kapitel näher ausgeführt. Wir erläutern, wie die Auswirkungen der Corona-Krise von Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber erfahren wurden und welche dauerhaften Lösungen im Umgang mit gesundheitlichen Risiken für Arbeitsmigrantinnen und -migranten gefunden wurden. Schließlich fragten wir nach möglichen positiven Auswirkungen der Maßnahmen gegen die Covid-19-Pandemie und möglichen Lehren und Innovationen, die daraus gewonnenen wurden.

Im Allgemeinen wurde die Covid-19-Pandemie in mehrererlei Hinsicht als große Herausforderung in beiden Sektoren wahrgenommen. Es gab zahlreiche Erfordernisse zur Umstrukturierung von Arbeitsplätzen und Wohnunterkünften für Arbeitsmigrantinnen und -migranten zum Schutz vor einer Infektion mit Covid-19. Ein Betrieb der Fleischwirtschaft berichtete, dass z.B. Pausen so geplant werden mussten, dass sich nicht die gesamte Belegschaft begegnet. Es mussten während der Pandemie im ersten Jahr täglich Tests bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern durchgeführt werden. Nur wenn es keine positiven Fälle gab, durfte die Frequenz auf zwei Tage reduziert werden. Es bestand ein großer Mehraufwand in der Organisation der Arbeitsplätze, um z. B. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus verschiedenen Abteilungen in eine Corona-Abteilung zu versetzen. Teilweise musste am Vortag bis 22 Uhr auf Testergebnisse von PCR-Tests gewartet werden, um die beschäftigten Arbeitsmigrantinnen und -migranten auf verschiedene Zimmer in den Wohnunterkünften umzuverteilen.

Es sind Mehrkosten für die Betriebe durch die Anschaffung von Tests, Schildern, Abtrennwänden u. a. entstanden. Für die Umsetzung der Maßnahmen zur Gewährleistung des Mindestabstands zwischen den Arbeiterinnen und den Arbeitern am Fließband mussten die Fließbänder verlangsamt werden. Das hatte einen geringeren Absatz für die Betriebe der Fleischindustrie zur Folge. Außerdem entstand dadurch ein sog. Schweinestau, welcher wiederum fallende Preise und Übergewichte mit sich brachte. U. a. wegen der Schließung der Gastronomie brachen Absatzmärkte weg, was ebenfalls zu einem erhöhten Druck auf Betriebe führte (Interview 13a&13b).

Da in den gekühlten Hallen der Fleischindustriebetriebe das Risiko einer Corona-Infektion erhöht war, wurde es erforderlich, ein neues Umluftsystem einzubauen. Dadurch wurde die Luft zum besseren Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer stärker gefiltert und verteilt. Das wurde beispielsweise bei Tönnies im Anschluss an den Corona-Ausbruch im Juni 2020 notwendig.

Der Fleischbetrieb, bei dem wir ein Interview mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern durchführten, gehört zu den Kleinen und Mittleren Betrieben. In diesem Betrieb gab es bereits ein hochwertiges Umluftsystem. Außerdem hatte man dort ein ‚Ausbildungsband‘ eingeführt, um Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter an ihre Tätigkeit heranzuführen und anzulernen (Interview 13a&13b). Es war auch die Funktion einer Person eingerichtet worden, die die Arbeitsmigrantinnen und -migranten bei Behördengängen begleitete und übersetzte. Darüber hinaus wurde von guten informellen Kontakten zum Veterinär beim Gesundheitsamt berichtet, wodurch man auch kurzfristigere Absprachen in Bezug zu Erfordernissen für die Schlachtungen treffen konnte.

Die technologische Innovation, die von vielen Interviewpartnerinnen und -partnern in Bezug zur Pandemie hervorgehoben wurde, ist die Umstellung auf Videokonferenzen. Das wurde mit einer erleichterten Vernetzung, auch grenzüberschreitend, in Verbindung gebracht, da zum einen Arbeitsaufwand in Form von Organisation wegfiel und zum anderen leichter Zeitfenster zu finden waren. Kritisiert wurde aber der fehlende persönliche Austausch, der nicht durch Online-Treffen zu kompensieren sei. Auch informelle Gespräche, die helfen Netzwerke zu etablieren, seien so zu kurz gekommen. Innovationen wie Homeoffice oder *remote work*, von denen man in den Betrieben der Fleisch- und Landwirtschaft Gebrauch machte, waren allerdings für viele Arbeitsmigrantinnen und -migranten im produzierenden Gewerbe nicht möglich und ein nicht erreichbares Privileg.

Kontaktlose Vermarktungsstrategien wurden von einem landwirtschaftlich ausgerichteten Netzwerkverband vorgestellt (Interview 18). Insgesamt war die Direktvermarktung während der Pandemie für viele landwirtschaftliche Betriebe von großer Bedeutung (Interview 25a&25b). Einige landwirtschaftliche Betriebe berichteten davon, mit den bei ihnen beschäftigten Arbeitsmigrantinnen und -migranten in engeren Kontakt gekommen zu sein, da es sonst für diese kaum Möglichkeiten zur Sozialisierung gab und man sich für sie verantwortlich fühlte (Interview 21).

Als problematisch wurde seitens der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber in der Landwirtschaft geschildert, dass es nur geringe Spielräume gebe, den mobilen, mit befristeten Verträgen beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern aus anderen EU-Ländern Zusatzleistungen zu bieten, etwa in Bezug zur Kranken- und Sozialversicherung (Interview 21). Der Mehraufwand würde die Zusatzleistungen so aufwiegen, dass sie für Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber unattraktiv seien. Auch für die Arbeitsmigrantinnen und -migranten wäre es wegen der anfallenden zusätzlichen Steuern wenig attraktiv, Boni zu zahlen. Mit anderen Worten, es wurde im Interview zum Ausdruck gebracht, dass es diesem Arbeitgeber/dieser Arbeitgeberin durchaus bewusst war, dass Kranken- und Sozialversicherungsschutz vergleichsweise gering sind und dass das für die beschäftigten Arbeitsmigrantinnen und Arbeitsmigranten weniger attraktiv ist.

Außerdem wurde der Wunsch nach einer Flexibilisierung der Arbeitsverträge für Arbeitsmigrantinnen und -migranten geäußert, um in Zeiten, in denen weniger Arbeit anfällt, die Beschäftigten in anderen Landwirtschaftsbetrieben kurzfristig unterzubringen. In Abhängigkeit von Wetter und Erntephase gäbe es dann auch für die Arbeitsmigrantinnen und -migranten geringere Einkommensmöglichkeiten:

„Das ist für mich einfach so ein Punkt, weil manchmal brauche ich die von Anfang an zu 100% die ganze Zeit und dann gibt es Momente, da brauche ich die nicht zur Anfangsphase. Wenn ich jetzt den Spargel in der Kaltphase habe, hm, kann ich nicht ernten, da kommt nichts. Brauche auch viel weniger Leute eigentlich, und dann ist das, gerade als Arbeitsmigrant, wenn ich jetzt nur drei Monate hier bin, und ich kann eine Woche davon gar nicht arbeiten, weil einfach nicht geht, dann ist das halt mega ärgerlich.“  
(Interview 21)

Diese Aussage verweist auf eine Problematik, mit der sich die Landwirtschaftsbetriebe und folglich die dort kurzfristig beschäftigten transnationalen Arbeitsmigrantinnen und -migranten häufiger konfrontiert sehen. Allerdings ist es nicht rechtens, vertraglich vereinbarte Arbeitszeit nicht zu entlohnen, auch wenn es zahlreiche Berichte zu dieser Praxis in Landwirtschaftsbetrieben, die Arbeitsmigrantinnen und -migranten beschäftigen, gibt (Luig 2021: 21; Initiative Faire Landarbeit 2020).

In manchen Interviews mit Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber wurde eine Präferenz für ethnisch homogene Belegschaften zum Ausdruck gebracht, da man davon ausgeht, dass sonst Konflikte unter den Arbeitsmigrantinnen und -migranten entstehen könnten (Interview 21). Allerdings bleibt diese

Aussage auch in dem Interview ohne nachvollziehbare Begründung, so dass sie eher als eine ethnisierende Zuschreibung analysiert werden kann.

Eine weitere Zuschreibung in diesem Interview ist, dass die Arbeitsmigrantinnen und -migranten, wenn sie aufgrund der zeitlichen Begrenzungen der Arbeitszeit in Zusammenhang mit dem Infektionsschutz schon mittags in den Containern freie Zeit zur Verfügung hätten, aus Langeweile Streit anfangen oder Suchtpraktiken entwickeln würden (Interview 21). Dieses Argument wird von der Gewerkschaft kritisiert, da es den Menschen abspreche, sich selbst beschäftigen zu können und Arbeit gewissermaßen als Gegenmaßnahme zu unerwünschtem Verhalten dargestellt werde (Interview 20).

Aus einem Netzwerk landwirtschaftlicher Betriebe wurde berichtet, dass das Angebot von Infoveranstaltungen zum Thema Integration von den Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern nicht wahrgenommen wurde (Interview 18).

Grundsätzlich ist die Arbeit von Saisonarbeiterinnen und -arbeitern in der Landwirtschaft ebenso wie die Tätigkeiten in den fleischwirtschaftlichen Betrieben, die von Arbeitsmigrantinnen und -migranten verrichtet werden, körperlich vernutzende Arbeit. Es ist daher nachvollziehbar, dass bei besseren Jobangeboten einige Arbeitsmigrantinnen und -migranten ihre Tätigkeit und die Branche, teilweise auch das Land, wechselten, wie es von Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber berichtet wurde (Interview 25a&25b). Es gibt demnach durchaus auf Seiten der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber Befürchtungen eines drohenden Fachkräftemangels. Gleichzeitig wurde von einem anderen Betrieb der gestiegene Mindestlohn von 12 € als problematisch bewertet, der die Wirtschaftlichkeit des Betriebs in Frage stelle.

Zwar wurden die Covid-19 Maßnahmen von den Betrieben als ein erheblicher Mehraufwand erfahren, der auch mit Mehrkosten verbunden war. Allerdings geben unsere Interviews Hinweise darauf, dass Betriebe, die sich um Maßnahmen der arbeitnehmerfreundlichen Personalstrategien bemühten, indem z. B. eine zusätzliche Funktionsstelle geschaffen wurde, die eine Möglichkeit der Ansprache für die Belange der osteuropäischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer darstellte, oder auch der Arbeitsplatz schon im Vorfeld der Pandemie unter Aspekten des Gesundheitsschutzes eingerichtet worden war sowie angemessene Unterkünfte zur Verfügung gestellt worden waren, während der Pandemie weniger zusätzlichen Aufwand betreiben mussten als etwa die großen Fleischproduzenten.

## 7 Die Situation von Arbeitsmigrantinnen und -migranten mit Familie und soziale Teilhabe

Eine Fragestellung unseres Vorhabens bezog sich auf die Wohnsituation und die soziale Teilhabe von Arbeitsmigrantinnen und -migranten mit Kindern und Familie. Insbesondere bemühten wir uns um Erkenntnisse, die zudem Einblick in die Situation dieser Arbeitsmigrantinnen und -migranten mit Familie während der Covid-19-Pandemie gewähren. Weiterhin interessierten wir uns für einen Einblick in die Teilhabe von Kindern von Arbeitsmigrantinnen und -migranten am Bildungssystem und welche Maßnahmen ergriffen werden können, um diese zu verbessern.

Die Unterschiede in der Arbeits- und Lebenssituation zwischen den verschiedenen Gruppen von Arbeitsmigrantinnen und -migranten zeigt sich auch in Bezug zu Fragestellungen zur Wohnsituation und sozialen Teilhabe von Arbeitsmigrantinnen und -migranten mit Familie. Menschen, die in Sammelunterkünften der Fleischindustrie oder auch in der Landwirtschaft wohnen, lebten in der Regel nicht mit Kindern und Familie. Wenn ein Übergang zu individuellen, durchaus auch mit anderen Kolleginnen und Kollegen geteilten Wohnungen, stattgefunden hat, gibt es dagegen auch die Entwicklung, dass Kinder aus der Herkunftsregion nachgeholt werden.

Während in einem Interview über Kinder in einer Sammelunterkunft berichtet wurde, gaben alle anderen Quellen an, dass keine minderjährigen Kinder in den Unterkünften leben. Manchmal sind es Kinder, die bereits volljährig sind, oder andere Familienmitglieder oder Lebenspartnerinnen und -partner und Mitreisende. Es gab mehrere Berichte, dass Frauen, die schwanger waren, gekündigt wurden und die Unterkunft recht kurzfristig verlassen mussten (Interview 7). Der Kern der Familie ist jedoch in der Regel noch in den Herkunftsregionen. Oftmals kümmern sich die Großeltern zuhause um die Enkelkinder, während die Eltern für die Arbeit ihr Zuhause verlassen. Oft reisen zuerst junge Familienmitglieder an, und im Anschluss daran kommen Geschwister und manchmal Eltern. Teilweise kommen auch Paare. Viele Arbeitsmigrantinnen und -migranten kommen aus finanziellen Nöten und wollen möglichst schnell möglichst viel Geld verdienen. Viele Arbeitsmigrantinnen und -migranten unterstützen ihre Familien in der Heimat mit Geld.

Es kommt auch zu der Entwicklung, dass nach einer gewissen Zeit eine eigens angemietete Wohnung genutzt wird, um aus der Sammelunterkunft auszuziehen. In den Interviews wurde berichtet, dass teilweise andere Arbeitsmigrantinnen und -migranten auf Kinder aufpassen und eine gegenseitige Solidarität besteht. Aufgrund der Sprachbarriere blieben die Menschen innerhalb der eigenen Kultur oder Subkultur und es gebe wenig Kontakt zur Aufnahmegesellschaft. Es wurde auch von der Situation berichtet, dass bei Familien in den privat angemieteten Wohnungen Kinder nicht zur Schule oder KiTa gegangen sind und sich selbst überlassen waren (Interview 2; Interview 13; Interview 25a&25b; Interview 26a&26b).

Die Kommunikation mit der Familie in der Herkunftsregion scheint einen hohen Stellenwert zu haben. Insbesondere durch Smartphones ist es möglich, den Kontakt aufrecht zu erhalten. Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber wiesen darauf hin, dass eine stabile Internetverbindung zur Verfügung zu stellen wichtig sei. Zum einen werde darüber die Kommunikation mit der Familie ermöglicht, zum anderen sei es auch wichtig, Streamingangebote oder heimisches Fernsehen zu empfangen (Interview 1; Interview 19; Interview 21).

In mehreren Interviews wurde von bestehenden *Communities* berichtet (Interview 1; Interview 22a&22b). Insbesondere bei polnischen Arbeitsmigrantinnen und -migranten haben sich stärkere Netzwerke und Communities entwickelt, da diese schon über einen längeren Zeitraum nach Deutschland kommen und Strukturen etabliert haben. Beispielsweise gibt es katholische Gemeinden, die ein Netzwerk für polnische Arbeitsmigrantinnen und -migranten bieten. So ist die polnische

*Community* bereits stärker etabliert und der Lebensmittelpunkt liegt bei einigen Arbeitsmigrantinnen und -migranten bereits in Deutschland. Dementsprechend besteht für sie auch ein anderes Interesse an sozialer Teilhabe.

Oft unterstützen Konsulate Angebote für deren Staatsangehörige. So bietet das polnische Konsulat Sprachangebote für Nachkommen polnischer Arbeitsmigrantinnen und -migranten sowie auch Rechtsberatungen für polnische Arbeitsmigrantinnen und -migranten. Während in Städten größere *Communities* mit entwickelteren Strukturen und Netzwerken bestehen, ist in ländlicheren Regionen die Gemeinschaft nicht vergleichbar ausgeprägt. In einem Interview wurde eine Zahl von rund 15.000 polnischen Anwohnerinnen und Anwohnern im Kreis Kleve genannt und dass diese Gruppe die Gruppe der niederländischen Beschäftigten trotz direkter Grenz Nähe als größte nicht-deutsche Bevölkerungsgruppe abgelöst haben (Interview 1).

Rumänische und bulgarische Arbeitsmigrantinnen und -migranten scheinen öfters mit der Intention zu kommen, nur für eine kurze Zeit zu bleiben und Geld zu verdienen. Sie seien weniger in Familien eingebunden und würden Einrichtungen wie KiTa oder Schule entsprechend weniger nutzen. Von der rumänischen *Community* wird berichtet, dass sie eher aus ländlicheren Regionen komme. Unterschiede und Ungleichheiten in der rumänischen Gesellschaft würden auch in der Zielregion von Mobilität und Migration, in Nordrhein-Westfalen, erfahren. So würden insbesondere Sinti und Roma oftmals von anderen Gruppen unter den Arbeitsmigrantinnen und Arbeitsmigranten abgewertet. Eine Person, die in einer Beratungsstelle beschäftigt war, sprach davon, dass die Behörden zwar keine genauen Kenntnisse über die Anwohnerinnen und Anwohner aus den Meldedaten der Einwohnermeldeämter hätten, sie aber aufgrund ihrer Erfahrung sehe, dass Roma in der Gemeinde leben. Laut Aussage dieser Person, lebten die Roma im erweiterten Familienverbund (Interview 16).

Soziale Teilhabe von Arbeitsmigrantinnen und -migranten wird als ein großes Problem wahrgenommen. So ist es zum einen schwierig, Angebote zu machen, die von den Menschen auch wahrgenommen werden können, angesichts der Arbeitsbedingungen wie lange Arbeitszeiten und körperlich sehr anstrengende Schichtarbeit sowie oftmals lange Fahrtwege. Somit bleibt unter der Woche kaum Zeit und Kraft für andere Aktivitäten. Während Samstage als Ruhezeit genutzt werden, werden Sonntage für Ausflüge genutzt. Die wenige frei verfügbare Zeit wird zur Kommunikation mit den Familien in den Herkunftsregionen genutzt (Interview 3a&3b).

Sprachkurse als Voraussetzung für soziale Teilhabe sind sehr gefragt. So machte man im Kreis Kleve die Erfahrung, dass ein Sprachkurs, der im Schichtsystem angeboten wurde, mit Anmeldungen überhäuft wurde. Dagegen fanden Sprachkurse, die nicht im Schichtsystem stattgefunden haben, wenig Teilnehmende (Interview 2; Interview 3a&3b; Interview 16; Interview 8). Laut Aussage einer Beratungsstelle, ist es theoretisch für polnische Arbeitsmigrantinnen und -migranten möglich, ohne die deutsche Sprache auszukommen, da es etablierte Strukturen mit polnischen Supermärkten, Friseurinnen bzw. Friseur etc. gibt. Muttersprachliche Angebote werden laut Aussagen aus den Interviews besser wahrgenommen und schaffen eine bessere Vertrauensbasis (Interview 12; Interview 27). Für die weitere soziale Teilhabe und Arbeitsmarktintegration sind dabei die Hürden auch mit Sprachkurs hoch, so verlange die Agentur für Arbeit oft ein Sprachlevel von B1 für die Vermittlung von offenen Stellenangeboten (Interview 3a&3b). Schulabschlüsse sind oft nicht vorhanden, weshalb nur Hilfstätigkeiten zur Ausübung möglich sind, die wiederum wenig Lohn und Chancen bieten.

Außerdem sind etablierte Strukturen wie soziale Projekte, aufsuchende Sozialarbeit, ehrenamtliche Projekte in ländlichen Regionen weitaus geringer und würden zudem oft schnell eingestellt (Interview 2). Darüber hinaus wurde von speziellen Projekten für Kleinkinder, Projekte in der vorschulischen Bildung, von speziellen Gruppen für Migrantinnen und Migranten und Angeboten für Obdachlose berichtet. Es wurde u. a. von einer Spielgruppe mit einer rumänischsprachigen und einer

deutschsprachigen Kraft berichtet, die in Zusammenarbeit mit einer wohlfahrtsstaatlichen Organisation eingerichtet worden waren. Allerdings habe es, trotz des Versuchs, die Veranstaltung über bekannte *Communities* zu bewerben, wenig Resonanz dafür gegeben und das Angebot wurde eingestellt (Interview 12a&12b).

Es wurde außerdem in den Interviews von Fällen von Beschwerden von Nachbarinnen und Nachbarn berichtet, die sich auf Ruhestörung durch lautes Feiern bezogen und in den Berichten Arbeitsmigrantinnen und -migranten zugeschrieben wurden (Interview 8; Interview 22a&22b; Interview 26a&26b; Interview 15).

Verstärkter Alkoholkonsum wird auch darauf zurückgeführt, dass er teilweise als Ausgleich zur schweren Arbeit angesehen werde (Interview 12a&12b). Insbesondere in Bezug zu den grenzüberschreitend mobilen Arbeitsmigrantinnen und -migranten führt ein abgeschlossenes System aus Recruiting, Unterbringung, Transport zur Arbeit und Arbeit selbst dazu, dass der Bewegungsradius der Arbeitsmigrantinnen und -migranten bewusst klein gehalten werde und Berührungspunkte mit anderen Strukturen so vermieden und teils unterbunden würden. Gewerkschaftsnahe Projekte versuchen deshalb, vor Supermärkten oder an Marktplätzen Arbeitsmigrantinnen und -migranten anzusprechen und aufzuklären (Interview 2).

Mit anderen Worten, die Arbeit der Gewerkschaften und von gewerkschaftsnahen Beratungsprojekten trägt dazu bei, die soziale Teilhabe von Arbeitsmigrantinnen und -migranten zu vergrößern. Sowohl in der Landwirtschaft als auch in der Fleischindustrie gestaltet es sich allerdings aus gewerkschaftlicher Sicht schwierig, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu organisieren. In der Landwirtschaft sind die Mitgliederzahlen noch geringfügiger als in der Fleischindustrie. Dies liegt u. a. an dem besseren Zugang zu den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, da bspw. Flyer bei Schichtwechseln am Werkstor verteilt werden können, und wo der Zugang zu teilweise hunderten von Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter besteht.

Ohne konkreten Zugang gestaltet es sich aber schwierig, Netzwerke und Strukturen aufzubauen, die dauerhaft etwas zur Verbesserung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Betrieben beitragen. In der Landwirtschaft gibt es verschiedene Netzwerke und Projekte, um Mitglieder für die Gewerkschaft zu gewinnen und in Betrieben mit vielen Saisonarbeiterinnen und -arbeiter über deren Rechte aufzuklären. Es gibt auch im Internet Angebote, beispielsweise Informationsveranstaltungen auf Rumänisch bei Facebook. Außerdem gibt es ein spezielles landesgefördertes Projekt, welches sich nur mit *Social Media* auseinandersetzt und über Facebook versucht, potentielle Arbeitsmigrantinnen und -migranten aus Rumänien noch vor der Einreise über ihre Rechte aufzuklären („Arbeitsmigration fair begleiten“, Projektträger „Arbeit und Leben“ Nordrhein-Westfalen). Laut der Aussage gewerkschaftsnahe Projekte, gibt es meist keine Betriebsräte in Landwirtschaftsbetrieben (Interview 19; Interview 20).

Für den gewerkschaftlichen Zugang gibt es spezielle vergünstigte Modelle, die an die Bedürfnisse der Arbeitsmigrantinnen und -migranten angepasst sind, und z. B. kürzere oder begrenzte Laufzeiten vorsehen. Ein weiteres Problem, welches geschildert wurde, besteht darin, dass die Arbeitsmigrantinnen und -migranten, die Beratungsprojekte aufsuchen, teilweise vor existenziellen Problemen stehen und Mitbestimmung nicht von unmittelbarer Relevanz eines Lösungsansatzes ist. Es gibt Berichte über Betriebe, die aktiv versuchen, Mitbestimmung zu unterbinden. So wurden Aktivistinnen und Aktivisten, die Flyer auf einem Gelände verteilen wollten, wo Arbeitsmigrantinnen und -migranten wohnen, von Sicherheitsdiensten des Platzes verwiesen und in ihrer Aufklärungsarbeit gehindert. Auch in einem als vorbildlich herausgestellten Betrieb der Fleischindustrie gab es weder gewerkschaftliche Organisation noch einen Betriebsrat. Hier wurden einige Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter als Sprachrohr der Belegschaft ausgemacht, über die dann die Kommunikation abläuft.



## 8 Merkmale eines transnationalen Arbeitsmarkts und transnationaler sozialer Figurationen in der EU und der Euregio Region

Wir haben in unserem Vorhaben die Fragestellung aufgegriffen, inwiefern Merkmale eines transnationalen Arbeitsmarkts in den Arbeitsverhältnissen der Arbeitsmigrantinnen und -migranten und transnationale soziale Figurationen in den sozialen Austauschbeziehungen darüber hinaus analysiert werden können. Nach der EU-Erweiterung zu Beginn des 21. Jahrhunderts hat sich in Deutschland in der Landwirtschaft und in der Fleischwirtschaft ein stabiles Segment von Arbeitskräften und des Arbeitsmarktes herausgebildet, das hauptsächlich von Arbeitsmigrantinnen und -migranten getragen wird. Sie kommen zu großen Anteilen aus den zuletzt der EU beigetretenen EU-Staaten Rumänien und Bulgarien sowie aus Polen, wobei Arbeitsmigrantinnen und -migranten aus Polen inzwischen einen geringeren Anteil unter den Arbeitsmigrantinnen und -migranten ausmachen im Vergleich zu den anderen beiden Herkunftsländern. Dabei kam es auch zu Verschiebungen, und nach unseren Erkenntnissen aus den durchgeführten Interviews kommen Arbeitsmigrantinnen und -migranten aus Polen heute seltener im Vergleich zu früheren Jahren vor den genannten EU-Erweiterungen (Interview 7) und arbeiten inzwischen häufiger in bestimmten Sparten im Gartenbauanbau (Interview 26a&26b). Um diesem Umstand Rechnung zu tragen, dass Arbeitsmärkte in der EU inzwischen über nationalstaatliche Grenzen hinweg bestehen und relevante Segmente der Arbeitskräfte nicht mehr nur innerhalb eines Nationalstaats rekrutiert werden, haben wir das Konzept des Transnationalen Arbeitsmarkts für die Themenstellung unserer Untersuchung aufgegriffen.

Kennzeichnend für transnationale Arbeitsmärkte ist, dass soziales Handeln und sozialer Austausch, z. B. für die Erwerbstätigkeit, in einer regelmäßigen und kontinuierlichen Weise über nationalstaatliche Grenzen hinweg stattfindet (Portes, Guarnizo & Landolt 1999; Verwiebe et al. 2017; Pries 2018). Merkmale eines transnationalen Arbeitsmarkts sind die kontinuierliche Mobilität von Arbeiterinnen und Arbeitern und Angestellten, Geldsendungen und Bedingungen wie rechtliche Regelungen der Mobilität, wirtschaftliche Ungleichheiten zwischen den Regionen sowie ein Gleichgewicht von Nachfrage und Angebot auf den Arbeitsmärkten (Verwiebe et al. 2017). Das Konzept des segmentierten Arbeitsmarkts (Sengenberger 1987) erlaubt es, die Ungleichheit zwischen Gruppen von Beschäftigten als Ergebnis der Beschäftigung in bestimmten Segmenten des Arbeitsmarkts zu analysieren. Die teilweise äußerst prekären Arbeits- und Lebensbedingungen von osteuropäischen Arbeitsmigrantinnen und -migranten in der Fleischindustrie und der Landwirtschaft in westeuropäischen Regionen wie Nordrhein-Westfalen kann als Ergebnis der Erwerbstätigkeit in einem ‚unstrukturierten Segment‘ des Arbeitsmarkts, im Unterschied zu einem internen und einem fachlichen Arbeitsmarktsegment, analysiert werden (vgl. Jungwirth/Glassner/Böcker 2023).

Wir analysierten Merkmale eines transnational segmentierten Arbeitsmarkts in unseren Interviews. Ein Arbeitsmarkt zwischen ost- und westeuropäischen Regionen und Staaten in der EU wurde in verschiedenen Interviews mit Expertinnen und Experten beschrieben. So wurden Netzwerke von Recruiterinnen und Recruiter genannt, die in den Herkunftsorten der Arbeitsmigrantinnen und -migranten oder via *Social Media* Arbeiterinnen bzw. Arbeiter anwerben (Interview 15; Interview 25; Interview 26a&26b). Teilweise werden die Arbeitsmigrantinnen und -migranten vor der Haustür angeworben, obwohl es zumindest in Rumänien strenge Regularien bzgl. der Anwerbung gibt. Der Transport wird auch oft von den Recruiterinnen bzw. Recruiter übernommen oder die Arbeitsmigrantinnen und -migranten reisen selbst mit dem PKW an.

Merkmale eines unstrukturierten Arbeitsmarktsegments sind außerdem niedrige Qualifikationsanforderungen, nicht in Konkurrenz mit ansässigen Arbeitskräften zu stehen, wenig Möglichkeiten zur Weiterqualifizierung zu haben, unter schlechten Arbeitsbedingungen und begrenztem Zugang zu Freizeitaktivitäten zu leben. Darüber hinaus sind Arbeitsmigrantinnen und -

migranten in befristeten Beschäftigungsverhältnissen, müssen unter Bedingungen hoher Flexibilität und Mobilität leben und arbeiten und haben nur sehr eingeschränkt Zugang zu sozialen Rechten und Arbeitsrechten. Diese Charakteristika treffen allumfänglich für die Arbeits- und Lebenssituation osteuropäischer Arbeitsmigrantinnen und -migranten in der Fleischwirtschaft und in der Landwirtschaft in Nordrhein-Westfalen zu. Auch das Merkmal der Manipulation durch Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber (Piore 2008) ist in Bezug zu den Arbeits- und Lebensbedingungen der osteuropäischen Arbeitsmigrantinnen und -migranten gegeben. Insbesondere in der ausgesprochen prekären Situation der grenzüberschreitend mobilen Arbeitsmigrantinnen und -migranten in der Euregio Region Rhein-Waal zeigt sich das Kennzeichen einer sehr starken Abhängigkeit von osteuropäischen Arbeitsmigrantinnen und -migranten und Ausbeutung bis hin zu kriminellen Strukturen.

Viele osteuropäische Arbeitsmigrantinnen und -migranten in den Euregio Regionen haben die zeitlich begrenzte Beschäftigung in der Fleischwirtschaft und in der Landwirtschaft in diesen westeuropäischen Regionen dauerhaft etabliert und sind regelmäßig zwischen Herkunfts- und Zielregion mobil, häufig auch über viele Jahre bis Jahrzehnte. Dabei werden Geldsendungen zwischen den Regionen zu einem verbindenden Element in dem und sind Kennzeichen für einen transnationalen Arbeitsmarkt. Darüber hinaus sind Geldsendungen auch ein Kennzeichen transnationaler sozialer Beziehungen und Haushaltsstrategien in Familien (Pries 2018: 58).

Außerdem werden intensive familiäre Beziehungen zwischen den Familien und Angehörigen in der Herkunftsregion in Rumänien, Bulgarien oder Polen und den transnationalen Arbeitsmigrantinnen und -migranten in der Zielregion Euregio Region durch immer besser werdende technologische Möglichkeiten aufrechterhalten.

Die relativ neuartigen Praxen transnationaler Austauschbeziehungen in der Euregio Region, bei denen für die osteuropäischen Arbeitsmigrantinnen und -migranten Leben und Arbeiten zwischen Deutschland und den Niederlanden aufgeteilt ist, sind dabei ein Ergebnis eines seit längerem etablierten transnationalen sozialen Raums in der Grenzregion. Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber in der Fleischindustrie beuten die unübersichtliche Situation in Bezug zu rechtlichen Kompetenzen zwischen nationalstaatlichen Behörden und supranationalen Regelungen in diesem Kontext aus, um ihren Profit zu erhöhen und Arbeitsmigrantinnen und -migranten in einer verschärften Abhängigkeit zu halten, wie zahlreiche Aussagen in unseren Interviews zeigen. Insbesondere in die Lebens- und Arbeitssituation dieser Gruppe von Arbeitsmigrantinnen und -migranten sind weitergehende Erkenntnisse ein Forschungsdesiderat, das in einem Aufbauprojekt weiter untersucht werden soll.

## 9 Erste Maßnahmenempfehlungen

Im Rahmen unseres Vorhabens wurden zahlreiche Empfehlungen für Maßnahmen gegeben, die wir in diesem Kapitel zusammenfassen. Dabei unterscheiden wir nach den Gruppen von Akteurinnen und Akteuren, mit denen wir Interviews durchgeführt haben und von denen diese Empfehlungen gemacht wurden: Akteurinnen und Akteure in Politik, in wohlfahrtsstaatlichen oder zivilgesellschaftlichen Organisationen und in der Wirtschaft.

Akteurinnen und Akteure in der *Politik* auf der Ebene der Kommunen, des Landes Nordrhein-Westfalen sowie auf supranationaler Ebene haben folgende Empfehlungen formuliert.

- ◇ Verkürzung der Meldepflicht auf 14 Tage wie für deutsche Staatsbürgerinnen und -bürger

Das Ziel ist es, Kommunen die Erfassung der tatsächlich vor Ort lebenden Einwohnerinnen und Einwohner zu ermöglichen. Problematisch ist dabei, dass die Regularien zur Freizügigkeit innerhalb der EU vorsehen, dass Unionsbürgerinnen und -bürger sich in den ersten drei Monaten ihres Aufenthaltes nicht bei der Meldebehörde registrieren müssen.

- ◇ Bei der Anmeldung können Informationen zur Aufklärung ausgeteilt werden, z. B. über Rechte als Arbeitsmigrantinnen und -migranten und Unionsbürgerin bzw. Unionsbürger, Beratungsstellen und andere Ansprechpartnerinnen bzw. Ansprechpartner
- ◇ Bei der Ausländerbehörde kann für die Beantragung des Aufenthaltstitels der Arbeitsmigrantinnen und -migranten eine Verpflichtung zur Erfassung der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber festgelegt werden

Von dieser Praxis wurde aus dem Kreis Borken berichtet. Zielsetzung ist es, insbesondere bei den grenzüberschreitend mobilen Arbeitsmigrantinnen und -migranten für die Kommunen Einblick zu erhalten, bei welchem Unternehmen sie beschäftigt sind. Auf diese Weise soll für die Kommunen Einblick in die Verantwortlichkeiten von Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber in den Niederlanden gewonnen werden, die gleichzeitig als Vermieterinnen oder Vermieter einer Unterkunft in Deutschland auftreten.

- ◇ Eine regelmäßige Kontrolle der Unterkünfte, der Einhaltung des Mindestlohns, des Arbeitsschutzes sowie der Pandemie-bezogenen Maßnahmen

Eine höhere Frequenz von Kontrollen wurde auch von Akteurinnen und Akteuren aus wohlfahrtsstaatlichen und zivilgesellschaftlichen Organisationen gefordert.

- ◇ Die Trennung von Arbeitsvertrag und Mietvertrag oder Verknüpfung eines Arbeitsvertrags, der sich auch auf eine Unterkunft und Mietverhältnis bezieht, mit einer Klausel, die verhindert, dass Arbeitslosigkeit automatisch zu Obdachlosigkeit von Arbeitsmigrantinnen und -migranten führt

Es soll vermieden werden, dass mit der Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses Arbeitsmigrantinnen und -migranten ebenfalls ohne Unterkunft sind, wie es häufig passiert.

- ◇ Ausbau der grenzüberschreitenden Kooperation zwischen Behörden in den Niederlanden und Deutschland, vor allem auch hinsichtlich des Datenschutzes

Um die Unübersichtlichkeiten in den Kompetenzen zwischen den beiden Staaten, welche von Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber derzeit verstärkt ausgenutzt werden, und sich Verantwortungen als Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber zu entziehen und eine weitergehende Ausbeutung von Arbeitsmigrantinnen und -migranten zu ermöglichen, zu konterkarieren, sollen grenzüberschreitende Kooperationen zwischen Behörden ausgebaut werden. U. a. sollten Arbeitsschutzbehörden kooperieren, während der Covid-19-Pandemie lag eine Verbindung von Arbeitsschutz mit Infektionsschutz nahe. Es wurde nahegelegt, die guten Erfahrungen mit grenzüberschreitender *task force*, die oben benannt wurde, aus der Pandemie auch danach fortzuführen.

- ◇ Informationen für Arbeitsmigrantinnen und -migranten sollten in mehreren Sprachen zur Verfügung und Beratungen im Grenzgebiet ermöglicht werden

Hier stellten manche Interviewpartnerinnen und Interviewpartner aus den Kommunen heraus, dass dies eine Aufgabe des Landes sei, nicht der Kommunen.

- ◇ Ein obligatorisches Zertifikat für Vermieterinnen bzw. Vermieter, die Unterkünfte an Arbeitsmigrantinnen und -migranten vermieten, sollte eingeführt werden

Nach dem Vorbild der Niederlande sollte auch mit Zertifikaten für Wohnunterkünften gearbeitet werden, um einen gewissen Standard zu gewährleisten. Es wäre hierbei zu überlegen, inwiefern diese Funktion in Deutschland von den Verpflichtungen für Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, entsprechend des Arbeitsschutzkontrollgesetzes, abgedeckt wird und ob es sinnvolle Verbindungen mit einem Zertifikat gibt.

Von Akteurinnen und Akteuren in *wohlfahrtsstaatlichen und zivilgesellschaftlichen Organisationen* wurden darüber hinaus folgende Empfehlungen gemacht.

- ◇ Flächendeckende Tarifverträge

Die inzwischen bestehenden Tarifverträge sollten weiter gestärkt werden, um die Rechte der Arbeitsmigrantinnen und -migranten zu verstetigen.

- ◇ Flexiblere Angebote in der Muttersprache, auch für Behördengänge, auch präventiv zum Beantragen von Sozialleistungen

Angebote für Arbeitsmigrantinnen und -migranten und, umfassender, ebenso für andere Migrantinnen bzw. Migranten wie Geflüchtete sollten flexibler gestaltet werden und insbesondere auch in der Muttersprache angeboten werden. Das betrifft Beratungsangebote, aber auch die Begleitung für Anliegen bei Behörden.

- ◇ Sprachkurse im Schichtsystem, um den Bedürfnissen der Arbeitsmigrantinnen und -migranten entgegenzukommen

Die Erfahrung in einer Stadt des Kreises Kleve mit Sprachkursen war, dass Sprachkurse, die den Schichtarbeitszeiten der Arbeitsmigrantinnen und -migranten angepasst waren, gut angenommen wurden. Kurse, die zu den üblichen Zeiten der Erwachsenenbildung stattfinden, waren vermutlich deswegen gering besucht, da sie nicht gut mit den Arbeitszeiten der Migrantinnen bzw. Migranten zu vereinbaren waren.

- ◇ Integrations- und Sprachangebote sollten auch durch muttersprachliche Beraterinnen und Berater angeboten werden

Diese Empfehlung für muttersprachliche Beraterinnen bzw. Berater für Integrations- und Sprachkurse zielt nicht nur auf eine leichtere Verständigung, sondern auch auf die soziale Beziehung und Vertrauensebene, die auf diese Weise zu denjenigen, die die Beratung aufsuchen, besser hergestellt werden kann.

- ◇ Grenzüberschreitender Austausch zwischen Beratungsstellen und wohlfahrtsstaatlichen Einrichtungen

Auch auf der Ebene der Beratungsstellen und wohlfahrtsstaatlichen Einrichtungen wird ein grenzüberschreitender Austausch empfohlen. Häufig sind die kommunalen und anderen sozialen Beratungsstrukturen auf der niederländischen Seite der Euregio Regionen für die Beratungsstellen auf der deutschen Seite nicht umfassend bekannt. Dabei wäre angesichts der grenzüberschreitenden Lebens- und Arbeitssituation von Arbeitsmigrantinnen und -migranten, für die soziale Beratung angeboten wird, ein grenzüberschreitender Austausch wichtig und zielführend.

- ◇ Bestehende Jobbörsen für transnationale Arbeitsmigrantinnen und -migranten sollten weiter ausgebaut werden und barrierefreier gestaltet werden

Bestehende Jobbörsen, etwa von der Bundesagentur für Arbeit, sind für Arbeitsmigrantinnen und -migranten zu wenig zugänglich, da sie nicht die rumänisch- und bulgarischsprachigen (oder anderssprachigen) Arbeitsmigrantinnen und -migranten adressieren. In einem Interview wurde darauf hingewiesen, dass die BA eigentlich Dolmetscherinnen und Dolmetscher vor Ort bereitstellen müsste, dies sei aber oft nicht gegeben. Darüber hinaus sollten Formulierungen weniger voraussetzungsvoll sein und z. B. nach Kriterien einfacher Sprache gestaltet sein.

- ◇ Vorliegendes muttersprachliches Beratungsmaterial für Arbeitsmigrantinnen und -migranten aus Osteuropa sollte auch digital weiter ausgebaut werden, etwa mit einer App

Eine vom DGB mitentwickelte entsprechende App, die im Rahmen unseres Projekts vorgestellt und diskutiert wurde, wurde sehr begrüßt. Dabei wurde empfohlen, sie weiter auszubauen und z. B. niedrigschwelliger zu gestalten.

- ◇ Digitale Arbeitszeiterfassung in der Landwirtschaft zur Verhinderung von Überschreitungen der erlaubten Arbeitszeit

Digitale Arbeitszeiterfassung sollte auch für die Landwirtschaft eingeführt werden, so eine weitere Empfehlung. Diese Änderung wurde für die Fleischwirtschaftsbetriebe mit dem Arbeitsschutzkontrollgesetz eingeführt. Das wäre auch für die Landwirtschaftsbetriebe sinnvoll, wo die Abläufe weniger standardisiert sind und so Arbeitszeiten weniger gut nachvollziehbar sind.

- ◇ Niedrigere Grenze für Sachbezugswerte Wohnung und Unterkunft

Diese Empfehlung bezieht sich auf die Kosten, die von Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber für zur Verfügung gestellte Wohnunterkünfte veranschlagt werden können. In diesem Zusammenhang gibt es viele Fälle von viel zu hoch angesetzten Kosten für die Unterkunft. Vor dem Hintergrund von teilweise äußerst einfachen Standards in den Wohnunterkünften, wurde von manchen Interviewpartnerinnen und -partnern dafür plädiert, auch die vom Gesetzgeber festgelegten Sachbezugswerte zu senken.

- ◇ Für Kinder von osteuropäischen Arbeitsmigrantinnen und -migranten, die mit ihren Eltern in Deutschland leben, sollte der Zugang zu Schulen und Lehrangeboten vereinfacht werden

Unsere Untersuchung offenbarte, wie vielfältig Handlungsorientierungen von Arbeitsmigrantinnen und -migranten sind. Für transnationale Arbeitsmigrantinnen und -migranten können sich die Motivationen und Orientierungen im Laufe der Zeit ändern auch wenn sie ursprünglich mit dem Plan eines kurzfristigen Aufenthalts geografisch mobil wurden, und es kommt zu einem längerfristigen Verbleib und / oder einer Familiengründung in der Euregio Region Rhein-Waal. Die Empfehlung lautet, für die Kinder dieser Personen den Zugang zu Bildung zu gewährleisten.

- ◇ Soziale Teilhabe für osteuropäische (und andere) Migrantinnen und Migranten sollte gezielter von Seiten kommunaler Einrichtungen ermöglicht und angegangen werden, z. B. indem Kindern in den Bildungseinrichtungen bessere Teilhabe ermöglicht wird und so auch Eltern angesprochen werden
- ◇ Zugänge und Ansprache für osteuropäische Arbeitsmigrantinnen und -migranten (und andere Migrantinnen bzw. Migranten) sollten gezielter erfolgen, z. B. über bestehende *Communities* und auch in den sozialen Medien wie in Facebook-Gruppen

Mehrere Empfehlungen bezogen sich auf die Situation von Arbeitsmigrantinnen und -migranten und anderen Migrantinnen und Migranten, die mit Kindern und Familie in der Euregio Region Rhein-Waal leben, und wie deren soziale Teilhabe verbessert werden kann.

*Akteurinnen und Akteure aus der Wirtschaft* machten folgende Empfehlungen, die sich auch auf Lehren bezogen, die aus der Covid-19-Pandemie gewonnen wurden.

- ◇ Mehr Absprachen mit Unternehmen und Verbänden hinsichtlich neuer Richtlinien und Regelungen für eine bessere Umsetzbarkeit

In Bezug zu den Covid-19-Maßnahmen machten Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber in Landwirtschaft und Fleischindustrie die Empfehlung, dass neue Richtlinien und Regelungen umfassender mit Unternehmen und Unternehmensverbänden abgesprochen werden sollten als dies in der Pandemie der Fall gewesen sei. Oft hätte die Umsetzung von Maßnahmen verbessert werden können, wenn im Vorfeld eine intensivere Abstimmung stattgefunden hätte.

- ◇ Insbesondere aus der Fleischindustrie wurde die Empfehlung gegeben, die öffentliche Debatte differenzierter zu gestalten, damit nicht die ganze Branche stigmatisiert werde

Diese Empfehlung bezieht sich auf die scharfe Kritik an der Fleischwirtschaft für die häufig mangelhaften Arbeitsplätze und Wohnunterkünfte sowie für die wenig nachvollziehbaren Vertragskonstruktionen mit Arbeitsmigrantinnen und -migranten über Subunternehmen, die während der Pandemie geäußert wurde. Tatsächlich haben wir auch mit einem mittelständischen Unternehmen ein Interview geführt, das Arbeitsplatz, Wohnunterkunft und Personalstrategien bereits vor dem Ausbruch der Pandemie anders als die in die Kritik geratenen Großunternehmen gestaltet hatten und sich um arbeitnehmerfreundliche Strategien bemühte.

- ◇ Eine Empfehlung der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber lautet, dass es eine bessere Zusammenarbeit mit Behörden für Genehmigungen, z. B. Baugenehmigungen, geben sollte

Während der Pandemie sahen sich die Unternehmen mit der Situation konfrontiert, in kurzer Zeit viele Änderungen umzusetzen, u. a. auch bauliche Erweiterungen erforderlich wurden. Diesbezüglich wurde die Empfehlung gegeben, dass eine bessere Zusammenarbeit mit den Behörden diese Abläufe verbessern könnte.

- ◇ Flexiblere Formen der Arbeitnehmerverleihung in der Landwirtschaft

Eine Empfehlung aus der Landwirtschaft lautete, dass flexiblere Formen der Arbeitnehmerverleihung zur größeren Zufriedenheit von Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber und Arbeitsmigrantinnen und -migranten als Arbeitnehmerinnen bzw. Arbeitnehmer, insbesondere als Saisonarbeiterinnen und -arbeiter, beitragen könne. In der Diskussion im Abschlussworkshop zum Projektvorhaben wurde diese Empfehlung von mehreren Seiten kritisch gesehen und die Befürchtung geäußert, dass flexiblere Vertragsgestaltungen für Arbeitsmigrantinnen und -migranten als Saisonarbeiterinnen und -arbeiter nachteilig seien und bereits jetzt häufig ausgesprochen flexible Verträge abgeschlossen werden. Die Problematik, dass in der Saisonarbeit manchmal aufgrund von Witterungsbedingungen weniger Stunden als vertraglich vereinbart gearbeitet werden, wird auch in der Literatur benannt. Allerdings wird die in solchen Fällen von den Gewerkschaften beobachtete Praxis, vertraglich vereinbarte Arbeitszeiten nicht zu entlohnen, wenn weniger Stunden als vertraglich vereinbart gearbeitet wurden, als ungesetzlich bewertet.

## 10 Zusammenfassung

Die Ergebnisse unserer Studie geben einen Einblick in die Arbeits- und Lebenssituation von transnationalen Arbeitsmigrantinnen und -migranten aus osteuropäischen EU-Staaten in der westeuropäischen Euregio Region Rhein-Waal und angrenzenden Euregio Regionen. Obschon es bereits vor der Covid-19-Pandemie Hinweise auf die prekären Arbeits- und Lebensbedingungen von vorwiegend aus Osteuropa stammenden Arbeitsmigrantinnen und -migranten in der Region und darüber hinaus, vor allem in der Fleischindustrie, gab, wurden mit der Pandemie der mangelhafte Gesundheitsschutz, die unzureichenden Wohnunterkünfte und Arbeitsplätze zu einem Risiko auch für die Bevölkerung in der Umgebung der Fleischfabriken. Die Maßnahmen, die zur Eindämmung der Covid-19-Pandemie ergriffen wurden, hatten daher gerade auch für Arbeitsmigrantinnen und -migranten in sogenannten systemrelevanten Tätigkeiten, wie der Fleischindustrie und der Landwirtschaft, erhebliche Auswirkungen. Dies war der Ansatzpunkt für die Studie, deren Ergebnisse hier dargestellt wurden, und die in Kooperation mit und aufbauend auf die vorangehende Studie in den Niederlanden, ‚Migranten in de frontlinie‘, durchgeführt wurde.

Zielsetzung unserer Studie – ebenso wie der niederländischen Studie – war es, ausgehend von den Auswirkungen der Covid-19 Maßnahmen auf Situation von Arbeitsmigrantinnen und -migranten in den genannten Sektoren, weiteren Einblick in ihre Situation in Nordrhein-Westfalen und in der Grenzregion zu den Niederlanden zu gewinnen. Dabei handelt es sich um eine Vorstudie für eine weitergehende Studie, in der insbesondere die Erfahrungen von Arbeitsmigrantinnen und -migranten im Zentrum der Untersuchung stehen.

Ein Ergebnis unserer Untersuchung ist, einen besseren Einblick in zwei Gruppen von Arbeitsmigrantinnen und -migranten in der Euregio Region Rhein-Waal erhalten zu haben: Die eine Gruppe der überwiegend aus osteuropäischen EU-Staaten stammenden Arbeitsmigrantinnen und -migranten arbeitet und lebt in Nordrhein-Westfalen. Die zweite Gruppe, über die wir mit unserer Untersuchung weitere Erkenntnisse gewonnen haben, wurde bislang öffentlich und auch in der Wissenschaft weniger wahrgenommen. Das sind Arbeitsmigrantinnen und -migranten, die in Nordrhein-Westfalen wohnen und in den Niederlanden vor allem in der fleischverarbeitenden Produktion beschäftigt sind.

Die Vorstudie ging methodisch mit Dokumentenanalyse und qualitativen Expertinneninterviews vor. Die Medienanalyse zeigte in der Medienberichterstattung im ersten Jahr der Pandemie vor allem zwei Debattenstränge auf: Ein Debattenstrang war eine relativ kritische Thematisierung der Zustände in den Fabriken der fleischverarbeitenden Industrie, in der Arbeitsmigrantinnen und -migranten zu großen Anteilen beschäftigt sind. Bis dahin waren sie meistens über Werkverträge mit Subunternehmen als entsendete EU-Migrantinnen und Migranten beschäftigt. Ein weiterer Debattenstrang bildete die Position von Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber in der Fleischindustrie ab, in dem eine Relativierung von Verantwortung in Bezug zu den Infektionsausbrüchen während des ersten Jahres der Covid-19-Pandemie erfolgte. An der Medienberichterstattung lässt sich nachzeichnen, wie die Pandemie auch zur Gelegenheit wurde, um die Situation der Arbeitsmigrantinnen und -migranten strukturell zu verbessern. Das Arbeitsschutzkontrollgesetz wurde im Sommer 2020 von der Bundesregierung auf den Weg gebracht, nachdem größere Infektionsausbrüche in Fabriken der fleischverarbeitenden Industrie stattgefunden hatten. Zusammen mit einer öffentlichen Thematisierung des ‚systemrelevanten‘ Beitrags von Arbeitsmigrantinnen und -migranten in diesen Tätigkeiten zum Funktionieren der Gesellschaft bei offensichtlich mangelhaftem Gesundheitsschutz sowie vor dem Hintergrund einer vorangehenden Entwicklung, in der die schlechten Arbeitsbedingungen und undurchsichtigen Vertragskonstruktion immer wieder kritisiert worden waren und Gesetzesänderungen eingefordert worden waren, führte das zur Durchsetzung des Gesetzesvorhabens. Damit wurden nun Standards für



die Betriebe und die Wohnunterkünfte festgelegt, für die Arbeitgeber eine Verantwortung tragen, Werkverträge im Kernbereich der Tätigkeiten verboten und eine höhere Kontrollfrequenz gesetzlich geregelt. Das seit Sommer 2021 gültige Wohnraumstärkungsgesetz Nordrhein-Westfalen schließt die Zuständigkeitslücke zu allen sonstigen Wohnungen und Unterkünften, für die eine Arbeitgeberverantwortung nicht begründet werden kann und stärkt die Kommunen in ihren Befugnissen zu Anordnungen und Ahndungen im Falle mangelhafter Wohnqualität bzw. Unterbringung.

Die Medienanalyse ergab außerdem Formen des Othering, wodurch osteuropäische Migrantinnen und Migranten in Verbindung mit Zuschreibungen zur Einschleppung des Virus und zu Infektionen hervorgebracht wurden. Ein Effekt dieser Thematisierungsweise ist die Umkehrung von Verantwortung für die Infektionsausbrüche in der Fleischindustrie, da auf diese Weise nicht die mangelhaften Bedingungen in den Fabriken und Unterkünften als Ursache für große Infektionsausbrüche erschienen, sondern die mobilen Arbeitsmigrantinnen und -migranten aus Osteuropa.

Zusätzlich zu diesen Themengebieten haben wir relevante Akteurinnen und Akteure über die Medienanalyse identifiziert, in Vorbereitung der zweiten Phase unseres Vorprojekts, die sich auf Interviews mit Expertinnen und Experten stützte. Auf dieser Grundlage konnten wir einen Einblick in zentrale Problemstellungen gewinnen, mit denen sich transnationale Arbeitsmigrantinnen und -migranten in Nordrhein-Westfalen und in den Euregio Regionen konfrontiert sehen.

Wichtige Erkenntnisse sind, dass die gesetzlichen Änderungen Verbesserungen für die Situation von Arbeitsmigrantinnen und -migranten in der Fleischindustrie und in der Landwirtschaft zur Folge hatten. Auch die Kontrollen wurden als zentrale Maßnahme angesehen und es wurde ein weiterer Ausbau dieser Kontrollen empfohlen. Außerdem gewährte unser Vorhaben Einblick in die grenzüberschreitende Dimension der transnationalen Arbeitsmigrantinnen und -migranten in den Euregio Regionen zwischen den Niederlanden und Nordrhein-Westfalen. Der Bericht enthält schließlich erste Maßnahmenempfehlungen zur Verbesserung der Situation von transnationalen Arbeitsmigrantinnen und -migranten in den Euregio Regionen.

## 11 Veröffentlichungen

Die Verbreitung von Ergebnissen des Projekts erfolgt in Form von *wissenschaftlichen Publikationen*, u. a. in einem wissenschaftlichen Aufsatz.

Jungwirth, Ingrid/Glassner, Marius/Böcker, Anita (2023): **Arbeitsmigration in der Landwirtschaft: Erkenntnisse über einen transnational segmentierten Arbeitsmarkt in der EU während der Covid-19-Pandemie**. In: Laschewski, Lutz/ Putzinger, Monika/Wiesinger, Georg/Egartner, Sigrid/Eller, Lisa (Hrsg): *Abhängig Beschäftigte in der Landwirtschaft. Schriftenreihe für Ländliche Sozialfragen Nr. 149*, Göttingen, ASG - Kleine Reihe, S. 195-221.

Abrufbar unter: <https://www.asg-goe.de/Abhaengig-Beschaeftigte-in-der-Landwirtschaft.shtml>

Außerdem wurde das Projektvorhaben und erste Erkenntnisse daraus auf *internationalen wissenschaftlichen Konferenzen* vorgestellt:

„Arbeitsmigration zwischen den Grenzen – prekäre Arbeit von Migrant\*innen in der Lebensmittelproduktion in Europa“, Vortrag von Ingrid Jungwirth, Tesseltje de Lange, Anita Böcker, Lisa Berntsen, Sandra Mantu, Natalia Skowronek, in der Ad-hoc Gruppe „Saisonniers und Erntehelfer\*innen während der Covid-19 Pandemie“ im Rahmen des gemeinsamen Kongresses der DGS Deutsche Gesellschaft für Soziologie und ÖGS Österreichische Gesellschaft für Soziologie 2021, „Post-Corona Gesellschaft? Pandemie, Krise und ihre Folgen“, Wirtschaftsuniversität Wien, 23.-25.08.2021. (Online)

“Work Migrants between Borders – Precarious Work and Lifeworlds in a Europeanized labour Market“, Vortrag von Ingrid Jungwirth, Tesseltje de Lange, Anita Böcker, Lisa Berntsen, Sandra Mantu, Natalia Skowronek bei dem RN 35, Research Network „Sociology of Migration“, der European Sociological Association conference 2021 „Sociological Knowledges for Alternative Futures“, Barcelona, 31.08-03.09.2021. (Online)

“Labor migration, the food supply chain and the COVID-19 syndemic: Germany, Netherlands, and the USA“, Workshop, organisiert von Nora Gottlieb, Bielefeld University School of Public Health, zusammen mit Ingrid Jungwirth und Marius Glassner, Hochschule Rhein-Waal, sowie Tesseltje de Lange und Lisa Berntsen, Raboud Universiteit, und Linda Forst, University of Illinois Chicago, auf der “15th European Public Health Conference, Berlin“, 11.11.2022.

Das Projekt wurde auf folgendem *fachlichen Workshop* vorgestellt: „Arbeitsmigration zwischen den Grenzen – Migranten in der Frontlinie – Ein Kooperationsvorhaben zur Arbeits- und Lebenssituation von Arbeitsmigrantinnen und -migranten in relevanten Sektoren in der Euregio Rhein-Waal“, Vortrag von Marius Glassner auf der „4. Grenzlandkonferenz zwischen Nordrhein-Westfalen und den Niederlanden“ in Aachen, 31.03.2022.

Einem breiten Publikum wurde das Vorhaben in *öffentlichkeitswirksamen Beiträgen* vorgestellt:

„Arbeiten in der Landwirtschaft am Niederrhein – Mangelware Arbeitskraft und die Situation von Arbeitsmigrantinnen und -migranten in landwirtschaftlichen Betrieben“, Vortrag von Ingrid Jungwirth, Hochschule Rhein-Waal, und Hartmut Osterkamp, Landwirtschaftskammer Nordrhein-Westfalen, in dem „Studium Generale“ der Hochschule Rhein-Waal, Wintersemester 2021/22, 19.11.2022, Campus Kleve.

„Gesellschaftswandel im Kontext der Europäisierung – Arbeitsmigrantinnen und -migranten aus Südosteuropa ein menschenwürdiges Leben ermöglichen“, Interview mit Ingrid Jungwirth, von Lena Becher und Hannah Göhler, G.I.B.-Info 4/2021, S. 46-49.

Beitrag in der Sendung des WDR, „Lokalzeit aus Duisburg“, Interview mit Ingrid Jungwirth, 16.12.2022.

Pressemitteilung zum Abschlussworkshop, „Arbeitsmigration zwischen den Grenzen: Hochschule Rhein-Waal stellt Studienergebnisse vor“, Kleve, 15.12.2022

## Literatur

Birke, Peter/ Bluhm, Felix (2021): Eine Riesensauerei: Prekäre Beschäftigung in der Fleischindustrie. In: Mayer-Ahuja, Nicole/ Nachtwey, Oliver (2021): Verkannte Leistungsträger:innen: Berichte aus der Klassengesellschaft. Frankfurt/M: Suhrkamp.

Bosch, Gerhard/Hüttenhoff, Frederic/Weinkopf, Claudia (2020): Corona-Hotspot Fleischindustrie. Das Scheitern der Selbstverpflichtung. IAQ-Report 07.

Bundesagentur für Arbeit (2022): Saisonale Beschäftigung in der Landwirtschaft.

Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (2021): Bericht zur Markt- und Versorgungslage mit Fleisch 2021.

Dragano, Nico/Lunau, Thorsten (2014): Arbeitsbelastungen und Gesundheit in Europa. Verteilungsmuster und Trends. In: Dörre, Klaus/Jürgens, Kerstin/Matuschek, Ingo (Hrsg.): Arbeit in Europa. Marktfundamentalismus als Zerreißprobe. Frankfurt/M: Campus, S. 249-264.

Erol, Serife/Schulten, Thorsten (2020): Neuordnung der Arbeitsbeziehungen in der Fleischindustrie. Das Ende der „organisierten Verantwortungslosigkeit“? WSI-Report 61.

Eurostat (2018): EU Labour Force Survey 2018.

Faire Mobilität. Hintergrund Fleischwirtschaft. 2020.

Fasani, Francesco/ Mazza, Jacopo (2020): Immigrant Key Workers: Their Contribution to Europe's COVID-19 Response. (Policy Paper Series: IZA Policy Paper No. 155). Bonn: IZA Institute of Labor Economics.

Gesamtverband der deutschen Land- und Forstwirtschaftlichen Arbeitgeberverbände (GLFA) (2019): Hintergrundpapier zur Beschäftigung von Saisonarbeitskräften 2019.

Interregionaler Gewerkschaftsrat Rhein-Ijssel (IGR 2019): Problemskizze intern – EU-Leiharbeiter\_innen in den Niederlanden mit Wohnsitz im grenznahen Bereich Deutschlands.

ILO (2020): ILO Brief. Seasonal migrant workers' schemes: rethinking fundamental principles and mechanisms in light of Covid-19. Geneva.

Initiative Faire Landarbeit (2020): Bericht 2020 – Saisonarbeit in der Landwirtschaft.

John, Dominique/Wagner, Fabian (2022): Ein wirksamer Schritt: Ein Jahr Arbeitsschutzkontrollgesetz in der Fleischindustrie – eine erste Bilanz.

Jungwirth, Ingrid/Balan, Claudia (2018): Quartiersentwicklung und gesellschaftlicher Wandel in Kleve. Projektbericht, Phase I. (unveröffentlichter Projektbericht)

Jungwirth, Ingrid/Balan, Claudia (2020): Quartiersentwicklung und gesellschaftlicher Wandel in Kleve. Projektbericht, Phase II. (unveröffentlichter Projektbericht)

Jungwirth, Ingrid/Scherschel, Karin (2010): Ungleich prekär – zum Verhältnis von Arbeit, Migration und Geschlecht. In: Manske, Alexandra/Pühl, Katharina (Hrsg.): Prekarisierung zwischen Anomalie und Normalisierung. Münster: Westfälisches Dampfboot, S. 110-132.

Keller, Berndt/Seifert, Hartmut (2013): Atypische Beschäftigung zwischen Prekarität und Normalität. Entwicklung, Strukturen und Bestimmungsgründe im Überblick. Berlin: edition sigma.

Khalil, Samir/ Lietz, Almuth/Mayer, Sabrina J. (2020). Systemrelevant und prekär beschäftigt: Wie Migrant\*innen unser Gemeinwesen aufrechterhalten. DeZIM Research Notes – DRN #3/20. Berlin: DeZIM-Institut.

Lechner, Claudia (2020). Anwerbung und Arbeitsbedingungen von Saisonarbeitskräften: Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN). (Working Paper / Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl (FZ), 89). Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl (FZ); Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) Nationale Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN).

Luig, Benjamin (2021): Saisonarbeit in der Landwirtschaft. Bericht 2021. In: Initiative Faire Landarbeit (Hrsg.). Frankfurt/M.

Mayer-Ahuja, Nicole/ Nachtwey, Oliver (2021): Verkannte Leistungsträger:innen: Berichte aus der Klassengesellschaft. Frankfurt/M: Suhrkamp.

Mayring, Philipp (2015): Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken, 12. Überarbeitete Auflage. Weinheim und Basel: Beltz Juventa

Merkle, Susanne (2019): Politischer Journalismus in Deutschland und Frankreich. Ein Vergleich systemspezifischer Einflüsse und der Debatte um TTIP in der Presse. Wiesbaden: Springer VS.

Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales (MAGS) (Hrsg.) (2019): Überwachungsaktion „Faire Arbeit in der Fleischindustrie“. Abschlussbericht.

Molinero-Gerbeau, Yoan/ López-Sala, Ana/ Serban, Monica (2021). On the Social Sustainability of Industrial Agriculture Dependent on Migrant Workers. Romanian Workers in Spain's Seasonal Agriculture, *Sustainability* 2021, 13 (1062), S. 1-14.

Piore, Michael J. (2008): Birds of Passage. Migrant Labor and Industrial Societies. Cambridge: Cambridge University Press.

Portes, Alejandro/ Guarnizo, Luis/ Landolt, Patricia (1999): The Study of Transnationalism: Pitfalls and Promise of An Emergent Research Field. In: *Ethnic and Racial Studies* 22 (2), S. 217-237.

Pries, Ludger (2018): Muster und Triebkräfte grenzüberschreitender Erwerbsmobilität – das Beispiel der Arbeitsmigration zwischen Mexiko und den USA. In: Quack, Sigrid/ Schulz-Schaeffer, Ingo/ Shire, Karen/ Weiß, Anja (Hrsg.). *Transnationalisierung der Arbeit*, S. 29-69. Springer VS: Wiesbaden.

Reuter, Julia (2002): Ordnung des Anderen: Zum Problem des Eigenen in der Soziologie des Fremden. Bielefeld: Transcript.

RIEC Oost-Nederland (2021): Zusammen erreichen wir mehr. Phänomen Studie über den Einsatz von Arbeitsmigranten in der Grenzregion.

Schnetker, Max (2021): »Bis ich auf dem Feld umfalle und nicht mehr kann«: Saisonarbeiter:innen in der Landwirtschaft. In: Mayer-Ahuja, Nicole/ Nachtwey, Oliver (2021): *Verkannte Leistungsträger:innen: Berichte aus der Klassengesellschaft*. Frankfurt/M: Suhrkamp.

Sengenberger, Werner (1987): Struktur und Funktionsweise von Arbeitsmärkten: die Bundesrepublik Deutschland im internationalen Vergleich. Frankfurt am Main: Campus Verlag

Sepsi, Szabolcs/ Szot, Anna (2021): *Das Arbeitsschutzkontrollgesetz in der Praxis. Eine erste Bilanz aus der Perspektive von Mobilität*. Berlin: Faire Mobilität.

Statistisches Bundesamt (2021): Arbeitskräfte in landwirtschaftlichen Betrieben. Im Internet unter: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Branchen-Unternehmen/Landwirtschaft-Forstwirtschaft-Fischerei/Landwirtschaftliche-Betriebe/Tabellen/arbeitskraefte-bundeslaender.html#fussnote-B-122910>, abgerufen am 15.11.2022.

Statistisches Bundesamt (2022a): Umsatz im Schlachtere- und Fleischverarbeitungsgewerbe in Deutschland in den Jahren 2008 bis 2020. Im Internet unter: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/38101/umfrage/umsatzentwicklung-in-der-branche-schlachten-und-fleischverarbeitung/>, abgerufen am 31.01.2022.

Statistisches Bundesamt (2022b): Pressemitteilung vom 04. Juli 2022. Im Internet unter: [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2022/07/PD22\\_N041\\_42\\_61.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2022/07/PD22_N041_42_61.html), abgerufen am 31.10.2022.

Verwiebe, Roland/Reinprecht, Christoph/Haindorfer, Raimund/Wiesboeck, Laura (2017): How to Succeed in a Transnational Labor Market: Job Search and Wages among Hungarian, Slovak, and Czech Commuters in Austria. In: *International Migration Review*, 51(1), S. 251-286.

#### *Zitierte Medienberichte der Medienanalyse*

Rheinische Post Düsseldorf (2020): *Mit der Bundeswehr gegen das Virus*. In: Rheinische Post Düsseldorf-Mitte/West. Erschienen am 19.06.2020.

Welt Online (2020j): *Botschafter fordert mehr Schutz für rumänische Arbeiter*. Erschienen am 24.06.2020.

Welt Online (2020ae): *Osteuropäische Schlachter verdienen deutlich weniger*. Erschienen am 20.06.2020.

Welt Online (2020aj): *Schweinemäster atmen auf: Tönnies darf wieder schlachten*. Erschienen am 15.07.2020.

Welt Online (2020al): *Tönnies: Branche nicht unter Generalverdacht stellen*. Erschienen am 08.05.2020.

Welt Online (2020aq): *Westfleisch in Coesfeld*. Erschienen am 10.05.2020.

Welt Online (2020l): *Corona: Werkverträge der Fleischindustrie in der Kritik*. Erschienen am 15.05.2020.

Welt Online (2020p): *Corona-Hotspot Schlachthof: Frust, Streit und offene Fragen*. Erschienen am 18.6.2020.

- TOP 2 -

Schubkraft und Fortschritt für die Wohnungsbaupolitik in Nordrhein-Westfalen

17.10.2023

# Antrag

der Fraktion der SPD

## Schubkraft und Fortschritt für die Wohnungsbaupolitik in Nordrhein-Westfalen

### I. Ausgangslage

Der Landesbetrieb Information und Technik Nordrhein-Westfalen (IT.NRW) ist das Statistische Landesamt in NRW. Er erhebt und veröffentlicht zuverlässige und objektive Daten für das Bundesland Nordrhein-Westfalen für mehr als 300 Statistiken auf gesetzlicher Grundlage.

Am 29. August 2023 teilte IT.NRW öffentlich mit, dass die nordrhein-westfälischen Bauämter im ersten Halbjahr 2023 lediglich Baugenehmigungen für 21.211 Wohnungen erteilt haben. Wie weiter mitgeteilt wurde, waren das 32,6 Prozent weniger als von Januar bis Juni 2022 (damals: 31.484 Wohnungen). 17.146 Wohnungen (-36,3 Prozent) sollen in neuen Wohngebäuden und 3.725 (-3,5 Prozent) durch Baumaßnahmen an bestehenden Wohn- und Nichtwohngebäuden (z. B. Ausbau von Dachgeschossen) entstehen. In neuen Nichtwohngebäuden (gemischt genutzte Gebäude, die überwiegend nicht Wohnzwecken dienen) sind weitere 340 Wohnungen geplant.

In allen fünf Regierungsbezirken des Landes war die Zahl der Baugenehmigungen für Wohnungen niedriger als im ersten Halbjahr 2022. Den höchsten prozentualen Rückgang ermittelten die Statistiker für den Regierungsbezirk Arnsberg (2.803 genehmigte Wohnungen; -47,7 Prozent), gefolgt von Münster (4.038; -33,6 Prozent), Detmold (2.966; -31,6 Prozent), Köln (6.201; -27,5 Prozent) und Düsseldorf (5.203; -27,3 Prozent).

Hinzu kommt ein beispielloser Niedergang des öffentlich geförderten Mietwohnungsbaus in Nordrhein-Westfalen. So sank die Zahl der pro Jahr fertig gestellten Wohnungen mit Mietpreisbindung vom Jahr 2016 (9.301 WE<sup>1</sup>) bis zum Jahr 2022 (3.993 WE) um rund 57 Prozent ab. Im Bereich der öffentlichen Förderung von Wohneigentum stellt sich das Bild ebenfalls desaströs dar: Im Jahr 2022 wurden in ganz NRW nur 594 WE gefördert. Das sind durchschnittlich jeweils 1,5 WE in den 396 Kommunen des Landes. Vor diesem Hintergrund ist vollkommen unverständlich, warum die Landesregierung das Förderprogramm NRW.ZUSCHUSS zur Erleichterung der Bildung von Wohneigentum zum 14. Juli 2023 hat sang und klanglos auslaufen lassen.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> WE = Wohneinheiten

<sup>2</sup> Das Förderprogramm diente dazu den Erwerbenden von Wohneigentum nach Zahlung der Grunderwerbsteuer das notariell beurkundete Erwerbentgelt im Nachgang in Höhe von 2 Prozent zu bezuschussen.



Angesichts der aktuellen Zahlen muss insgesamt von einem beispiellosen Niedergang des Wohnungsbaus in Nordrhein-Westfalen gesprochen werden. Dieser Niedergang fällt in die Amtszeit von Ministerin Scharrenbach. Er begann deutlich vor dem Ukraine-Krieg, vor Material- und Arbeitskräftemangel, vor der Kostenexplosion im Bausektor. Bauwirtschaft und Wohnungswirtschaft stehen in einer schweren Krise. So hat beispielsweise der Verband der Wohnungswirtschaft in Nordrhein-Westfalen (VdW) nach eigener Untersuchung ermittelt, dass der Wohnungsneubau in Nordrhein-Westfalen um rund 80 Prozent eingebrochen ist. Insolvenzen und die Abwanderung von Arbeitskräften bestimmen das Bild.

Demgegenüber ist der Bedarf an zusätzlichem Wohnraum in Nordrhein-Westfalen immens. Die Dramatik der Situation verdeutlichen selbst die Zahlen, die Landeswohnungsbauministerin Scharrenbach am 5. November 2020 selbst vorgelegt hat<sup>3</sup>. Danach ist von einem erforderlichen Neubauvolumen von mindestens 51.000 WE pro Jahr auszugehen. Seit der Vorlage des Gutachtens hat sich der Wohnraumbedarf im Land weiter erhöht.

Zusätzlich ergibt sich nach der Bedarfsanalyse bis zum Jahresbeginn 2040 ein Bedarf an rund 233.600 altersgerechten Wohnungen. Hinzu kommen nochmals 148.300 Wohneinheiten für mobilitätseingeschränkte Seniorenhaushalte.<sup>4</sup> Zu diesem Bedarf hinzuzurechnen sind auch die öffentlich geförderten Mietwohnungen, die jährlich aus der Mietpreisbindung fallen. Hierbei handelt es sich nochmal um rund 3 Prozent jährlich, somit rund 10.000 WE pro Jahr.

Der stetig ansteigende Wohnraummangel der vergangenen Jahre hat zu einem deutlichen Anstieg der Mietpreise geführt. Für immer mehr Menschen werden die notwendigen Aufwendungen für eine menschenwürdige Unterkunft zu einem existenziellen Problem. Immer weiter steigende Mietpreise verfestigen, verschärfen und schaffen neue Armutslagen. Diese Situation befördert die soziale Schieflage in unserem Land. Vor diesem Hintergrund kommt dem bezahlbaren Wohnraum für die große Masse der Bevölkerung zentrale Bedeutung zu.

Angesichts dieser mehr als besorgniserregenden Situation, zeigen die Äußerungen der zuständigen Wohnungsbauministerin in Nordrhein-Westfalen nicht mehr als Hilflosigkeit. Ständige Schuldzuweisungen Richtung Bundesregierung und Verweise auf schwierige Marktbedingungen sind nicht geeignet den Wohnungsbau in Nordrhein-Westfalen im Interesse der Menschen wirksam und nachhaltig anzukurbeln. Stattdessen braucht Nordrhein-Westfalen einen Aufbruch für den gemeinwohlorientierten Wohnungsbau, in der Politik, Wohnungswirtschaft, Kommunen und Bauunternehmen an einem Strang ziehen. Dabei kann das „Maßnahmenpaket für bezahlbares und zukunftsgerechtes Bauen“ der SPD-Bundestagsfraktion eine gute Leitlinie sein.

## II. Der Landtag stellt fest:

- Die Wohnungsbaupolitik der Landesregierung ist gescheitert.
- Die gegenwärtig schwierigen Rahmenbedingungen für den Wohnungsbau in Nordrhein-westfalen dürfen keine Ausrede sein. Das Beklagen von Marktmechanismen ist nicht Aufgabe staatlicher Daseinsvorsorge. Förderpolitik muss Anreize schaffen und Lenkungswirkung entfalten. Wenn dies nicht mehr ausreichend ist, ist die Förderpolitik falsch.

---

<sup>3</sup> Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen: Ergebnisbericht | Wohnungsmarktgutachten über den quantitativen und qualitativen Wohnungsneubaubedarf in Nordrhein-Westfalen bis 2040.

<sup>4</sup> Ebenda Seite 8 f.

- Nordrhein-Westfalen braucht einen Aufbruch für mehr gemeinwohlorientierten Wohnungsbau, bei dem Politik, Kommunen, Wohnungswirtschaft und Bauwirtschaft an einem Strang ziehen. Dazu gehört vor allem eine wirkungsvolle Förderpolitik, die die zeitgemäßen Impulse setzt.
- Die Zuständigkeit für den Wohnungsbau liegt bei den Ländern. Der Bund unterstützt sie bei deren Aufgabe im Zeitraum 2022 bis 2027 mit insgesamt 18,15 Mrd. Euro.
- Deshalb muss die Landesregierung selbst endlich eigene wirksame Impulse und Konzepte zur Förderung des Wohnungsbaus in unserem Land vorlegen und zeitnah umsetzen.
- Die wichtigste Herausforderung der Wohnungspolitik besteht in der Sicherstellung der Bezahlbarkeit von angemessenem Wohnraum für alle Bevölkerungsschichten. Dafür ist die öffentliche Wohnraumförderung des Landes das wichtigste Instrument. Deshalb muss der Bau von mietpreisgebundenen Wohnungen Priorität haben.
- In der gegenwärtigen tiefgreifenden Krise des Wohnungsbaus, bedarf es zugleich Impulsen, die das Überleben der erforderlichen Projektentwickler, Bauunternehmen und weiterer unverzichtbarer Akteure durch geeignete Maßnahmen sichern.
- Der Erfolg der sozialen Wohnraumförderung in Nordrhein-Westfalen bemisst sich daran wie viele Wohneinheiten effektiv pro Jahr geschaffen werden.
- Der Ankauf von Mietpreisbindungen allein ist keine nachhaltige Lösung, um der Wohnraummisere in NRW Herr zu werden. Dadurch wird keine zusätzliche Wohnung neu geschaffen. Die deutliche Forcierung des Neubaus von Mietpreis gebundenen Wohnungen mit längerer Mietpreisbindung ist die dringend notwendige Ergänzung. Dazu bedarf es einer zeitnahen Wohnungsbauoffensive „Bauen jetzt“.
- Das Auslaufen des Landesförderprogramms zur Erleichterung des Erwerbs von selbstgenutztem Wohneigentum NRW.ZUSCHUSS zum 14. Juli 2023 befördert die Stagnation, statt den Aufbruch für mehr Wohnraum in Nordrhein-Westfalen.
- Der Markt regelt nicht alles. Es bedarf zur Realisierung einer staatlichen Daseinsvorsorge für die Menschen in Nordrhein-Westfalen einer deutlich stärkeren Einflussnahme der Landesregierung auf die Schaffung von Wohnraum.

### **III. Der Landtag beschließt:**

Der Landtag fordert die Landesregierung auf, auf Basis eines Aufbruchs für mehr gemeinwohlorientierten Wohnungsbau folgende Maßnahmen umzusetzen:

#### **1. Sofortprogramm „Bauen jetzt“ für Nordrhein-Westfalen**

Zügig ein Sofortprogramm „Bauen jetzt“ zu konzipieren, das eine Neubau- und Sanierungs-offensive im Wohnungssektor entfaltet. Dabei geht es nicht nur darum die Bautätigkeit wieder anzukurbeln, sondern auch die unverzichtbaren Akteure, wie Projektentwickler und Bauunternehmen vor der drohenden Insolvenz zu schützen. Den erforderlichen Prozess des Aufbruchs für den Wohnungsbau im offenen Meinungs-austausch bezüglich der neu zu fassenden bedarfsgerechten Förderrichtlinien mit NRW.BANK, Fachabteilung des Wohnungsbauministeriums, Kommunen, Wohnungswirtschaft und Bauwirtschaft zeitnah und konzertant für mehr gemeinwohlorientierten Wohnungsbau zu betreiben.

## 2. Öffentliche Wohnraumförderung auf die besonderen Problemlagen der Krise ausrichten

Die öffentliche Wohnraumförderung des Landes auf die besonderen Problemlagen der Krise auszurichten, indem

- das jährliche Fördervolumen deutlich erhöht
- eine neue Fördersäule zur Stärkung der Gemeinnützigkeit mit deutlich längerer Mietpreisbindung eingeführt
- die Bestimmungen für das erforderliche Eigenkapital der Kreditnehmer im Bereich selbstgenutzten Wohneigentums kundenfreundlicher zu gestalten sind und das zum 14. Juli 2023 ausgelaufene Förderprogramm zur Erleichterung des Erwerbs von selbstgenutztem Wohneigentum, NRW.ZUSCHUSS, in gleicher Höhe wieder eingeführt und in die neue Fördersystematik implementiert
- unverzüglich Maßnahmen zur Absenkung des Bauüberhangs ergriffen werden, indem die Möglichkeit der Umwidmung von frei finanziertem Wohnungsbau zu Mietpreis gebundenem Wohnungsbau forciert
- ein landeseitiges Sonderprogramm zur Aufstockung von Bestandsimmobilien des Wohnungssektors mittels modularer Holzbauweise geschaffen

wird.

## 3. Steuerliche Maßnahmen zur Überwindung der Krise und zum Schutz der Marktakteure

Ergänzend sind steuerliche Maßnahmen zur Überwindung der Krise und zum Schutz der Marktakteure zu ergreifen, indem

- auf Länder- und Bundesebene für die Differenzierung der Grunderwerbsteuer für den Wohnungsbau einzutreten ist, wonach für den gemeinwohlorientierten Wohnungsbau eine langfristige Absenkung der Grunderwerbsteuer eingeführt wird
- die Einführung einer Grundsteuer C in NRW zur Mobilisierung ungenutzter Grundstücke sowie zur Bekämpfung von Grundstücksspekulationen im Sinne des Wohnungsbaus mit Nachdruck anzugehen ist und die Kommunen bei der Umsetzung vor Ort durch einen verbindlichen Leitfaden zu unterstützen sind
- ein Sonderprogramm zum Schutz vor Insolvenzen eingeführt wird, das Projektentwicklern und anderen von der Krise betroffenen Marktakteuren durch Stundung der Steuervorauszahlungen mehr Luft zum Atmen gewährt und damit hilft die Krise zu überwinden.

## 4. Unterstützung der Kommunen

Im Zuge des konzertierten Aktionsprogramms „Bauen jetzt“ müssen auch die Kommunen unterstützt werden, indem

- eine Landeswohnungsbaugesellschaft bei NRW.URBAN anzugliedern ist, die Kommunen ohne eigene Wohnungsbaugesellschaft oder ausreichende Ressourcen beim Bau zusätzlicher gemeinwohlorientierter Wohnungen unterstützt sowie nutzbaren Wohnraum durch Ankauf von Beständen aus Insolvenzen am Markt hält und diese später wieder gemeinwohlorientiert veräußert.
- die Kommunen bei der Einführung von Erbpachtmodellen für den Wohnungsbau unterstützt werden, um die Gesamtkosten zur Schaffung von zusätzlichem Wohnraum deutlich abzusenken

- das Baulandmobilisierungsgesetz des Bundes endlich konstruktiv und vollständig in NRW umgesetzt und evaluiert wird sowie die Kommunen bei der Anwendung vor Ort durch einen Leitfaden unterstützen werden
- die Kommunen nachhaltig bei der Schaffung von Wohnbauflächen durch einen bedarfsgerecht gestalteten landesgesetzlichen Rechtsrahmen unterstützen werden

Jochen Ott  
Ina Blumenthal  
Christian Dahm  
Sarah Philipp  
Sebastian Watermeier

und Fraktion

# Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Nordrhein-Westfalen



Frau  
Ellen Stock, MdL  
Vorsitzende des Ausschusses für Bauen, Wohnen und Digitalisierung  
Landtag NRW  
Platz des Landtags 1  
40221 Düsseldorf

**ausschließlich per E-Mail: anhoerung@landtag.nrw.de**

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
18. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME  
18/1275**

A20

## Stellungnahme

**„Schubkraft und Fortschritt für die Wohnungsbaupolitik in Nordrhein-Westfalen“**

**Antrag der Fraktion der SPD, Drucksache 18/6381**

**Anhörung des Ausschusses für Bauen, Wohnen und Digitalisierung  
am 22. Februar 2024**

15.02.2024

Städtetag NRW  
Sebastian Klöppel  
Referent  
Telefon 0221 3771-206  
sebastian.kloeppe@  
staedtetag.de  
Gereonstraße 18 - 32  
50670 Köln  
www.staedtetag-nrw.de  
Aktenzeichen: 64.10.09

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,  
sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Übersendung des Antrags der Fraktion der SPD  
„Schubkraft und Fortschritt für die Wohnungsbaupolitik in Nordrhein-Westfa-  
len“ und die Einladung zur Anhörung.

Gerne machen wir von der uns eingeräumten Möglichkeit zur Stellungnahme  
Gebrauch.

Landkreistag NRW  
Dr. Andrea Garrelmann  
Hauptreferentin  
Telefon 0211 300491-320  
a.garrelmann@  
lkt-nrw.de  
Kavalleriestraße 8  
40213 Düsseldorf  
www.lkt-nrw.de  
Aktenzeichen: 64.10.10

### I. Zu den Feststellungen des Antrags

Die kommunalen Spitzenverbände teilen die Auffassung, dass die Situation im  
Wohnungsbau derzeit dramatisch ist. Die Auswirkungen der Baukrise zeigen  
sich mittlerweile nicht mehr nur in den großen Städten entlang der Rhein-  
schiene und in Münster, sondern in zunehmendem Maße auch in ländlicheren  
Gegenden.

Städte- und Gemeindebund NRW  
Cara Steinke  
Referentin  
Telefon 0211 4587-244  
cara.steinke@  
kommunen.nrw  
Kaiserswerther Straße 199 - 201  
40474 Düsseldorf  
www.kommunen.nrw  
Aktenzeichen: 20.4.1.2-001/006

Sie treffen dabei insbesondere den Bereich der mittleren und unteren Mietpreissegmente, deren Verfügbarkeit und Nachfrage zunehmend auseinanderdriften. Der Rückgang auch im Bereich des geförderten Mietwohnungsneubaus wird daher von uns mit Sorge betrachtet.

Der Trend eines sinkenden Bestandes an gefördertem Wohnraum begann jedoch weit vor dem Jahr 2017 und setzte sich in den Folgejahren lediglich fort. Den Vorwurf einer gescheiterten Wohnraumpolitik deswegen pauschal gegenüber der amtierenden Landesregierung zu erheben, wird aus unserer Sicht den tatsächlichen Entwicklungen nicht gerecht. Zudem sind Regierungen aller Farben den gleichen marktgetriebenen Bedingungen ausgesetzt. Diese kumulieren bedingt durch Baupreissteigerungen, Zinserhöhungen und Flächenknappheit bei gleichzeitig höherem Flächenbedarf und der Nachfrage nach mehr Wohneinheiten in besonderem Maße.

Grundsätzlich sind am Wohnungsmarkt stets Angebots- und Nachfragezyklen zu verzeichnen. Eine Normalisierung der Situation am Wohnungsmarkt erfordert infolge der Kumulation der Herausforderungen im akuten Fall jedoch weiterreichende staatliche Maßnahmen. Einige, insbesondere planungsbezogene Hemmnisse können nur auf Bundesebene angegangen werden. Die öffentliche Wohnraumförderung ist auf Landesebene ein wichtiges Mittel zur Schaffung bezahlbaren Wohnraums. Die derzeitigen Bemühungen in diesem Bereich reichen angesichts der aktuellen Umstände noch nicht aus, das Abschmelzen des Sozialwohnungsbestandes in NRW zu verhindern. Die öffentliche Wohnraumförderung allein ist als Instrument aber auch nicht ausreichend, um das Problem mangelnden Wohnungsbaus zu lösen. De facto kommt derzeit keine Landesregierung umhin, mit erheblichem Bundesmittel- und eigenem Mitteleinsatz gegen die Marktbedingungen anzufördern. Nordrhein-Westfalen sticht dabei noch durch vergleichsweise schnelle Anpassung der Förderbedingungen und dank der Förderung über einen revolvingenden Fonds durch relativ hohen Mitteleinsatz hervor. Jedoch kann nur durch Beeinflussung der Marktbedingungen selbst ein Mehr an Förderung auch für entsprechend mehr Wohnungen sorgen.

Gleichzeitig müssen angesichts des Ist-Zustands auf vielen örtlichen Wohnungsmärkten die bestehenden Instrumente im Bereich des Mieterschutzes landesseitig so ausgestaltet bzw. unterstützt werden, dass sie ihre Funktion bestmöglich erfüllen können.

So warten wir auf die im Koalitionsvertrag angekündigte Neufassung der Gebietskulisse zur Mieterschutzverordnung NRW, mit der der räumliche Anwendungsbereich der Mietpreisbremse gem. § 556d BGB, der verringerten Kappungsgrenze gem. § 558 BGB und der Kündigungsbeschränkung bei Wohnungsumwandlung gem. § 557a BGB festgelegt wird. Sowohl die Ergebnisse als auch die Methodik der Erarbeitung der derzeit gültigen Gebietskulisse hatten wir im Aufstellungsverfahren 2020 und danach wiederholt kritisiert. So galten entgegen eigener fachlicher Einschätzung und der vor Ort erlebten Empirie zahlreiche Kommunen seit Inkrafttreten der MietSchVO NRW nicht mehr als angespannte Wohnungsmärkte.

Öffentliche Äußerungen der zuständigen Fachministerin, Ina Scharrenbach, beim „Mietertag NRW“ Mitte Januar in Düsseldorf zu diesem Thema haben wir erfreut zur Kenntnis genommen. Demnach sei nicht nur mit einer Verlängerung der MietSchVO noch in diesem Jahr und damit deutlich vor Auslaufen der bisherigen Verordnung im Sommer 2025 zu rechnen, sondern auf Basis der neuen Auswertungen der örtlichen Wohnungsmarktentwicklungen auch mit einer deutlichen Ausweitung der Gebietskulisse zur MietSchVO. Ihre Aktualisierung ist dringend erforderlich, da sie auf Daten aus dem Jahr 2018 beruht und somit nicht die Entwicklungen der letzten fünf Jahre abbildet. Bei der Novellierung der Gebietskulisse sollten die Erkenntnisse aus den Verfahren zur Erstellung der Gebietskulisse zur sachlichen und räumlichen Differenzierung der Wohnraumförderung sowie zur Erstellung der Gebietskulisse nach § 201a BauGB berücksichtigt werden. Diese haben wir als transparent und nachvollziehbar empfunden.

Um unter den bestehenden Bedingungen für mehr Transparenz bei den lokalen Miethöhen zu sorgen, sollte die Erstellung von Mietspiegeln gefördert werden, wie es bereits in Hessen und Baden-Württemberg der

Fall ist. Insbesondere qualifizierte Mietspiegel stellen die bestmögliche Methode dar, die ortsübliche Vergleichsmiete zu ermitteln und damit die Einhaltung von mieterschützenden Vorschriften zur Miethöhe zu prüfen. Sie sollten daher landesseitig unterstützt werden.

Die Bauministerin hat auf der angesprochenen Veranstaltung zudem angekündigt, einen Diskussionsprozess zur Verbesserung einzelner Regelungen des Wohnraumstärkungsgesetzes einzuleiten. Auch dies unterstützen wir insbesondere mit Blick auf die bislang im Gesetz enthaltenen Fristen zur Zweckentfremdung von Wohnraum durch Kurzzeitvermietungen und Leerstand.

## II. Zu den Forderungen des Antrags

### **Sofortprogramm „Bauen jetzt“ für Nordrhein-Westfalen**

Unklar ist für uns, welchen konkreten Inhalt ein Sofortprogramm „Bauen jetzt“ auf NRW-Ebene haben soll. Ein solches Sofortprogramm zu initiieren ergäbe nur Sinn, wenn dieses deutlich über Änderungen an bestehenden Programmen hinausginge. Wir weisen darauf hin, dass mit der „Allianz für mehr Wohnungsbau“ unter Federführung des MHKBD bereits ein Austauschformat der im Antrag genannten Akteure existiert. Dieses bietet Raum zur offenen Diskussion aller Fragen im Bereich des Wohnungsneubaus und der Bestandssanierung und -sicherung.

Auch die jährliche Weiterentwicklung der Wohnraumförderbestimmungen des Landes findet im engen Austausch zwischen allen betroffenen Akteuren statt. Dieses Vorgehen nehmen wir bislang als produktiv und zielführend wahr.

Hinsichtlich der Frage von „mehr gemeinwohlorientiertem Wohnungsbau“ verweisen wir auf das „Bündnis bezahlbarer Wohnraum“ unter Federführung des BMWSB auf Bundesebene. Das Bündnis hat sich zur Aufgabe gemacht, eine Debatte über das „gemeinsame Grundverständnis von Gemeinwohlorientierung, z.B. im Zusammenhang mit der Vergabe von öffentlichem Grund und Boden“ zu führen. Dabei wird diskutiert, wie „zusätzliche Investitionen in den bezahlbaren Wohnraum sowie dessen langfristige Sicherung erreicht werden können“<sup>1</sup>. Bislang liegen hierzu im Bündnis bezahlbarer Wohnraum, an dem alle relevanten Interessengruppen, aber auch die Bundesländer beteiligt sind, keine abschließenden Ergebnisse vor.

Hinsichtlich des unter III. 1. angesprochenen Schutzes der relevanten Akteure vor Insolvenzen gehen wir davon aus, dass damit der Vorschlag unter III. 3. 3. Spiegelstrich gemeint ist. Hierzu verweisen wir auf die untenstehenden Ausführungen.

### **Öffentliche Wohnraumförderung auf die besonderen Problemlagen der Krise ausrichten**

Auch wenn die Anpassungen an den **Bedingungen der öffentlichen Wohnraumförderung** in den vergangenen Jahren einen Rückgang des Bestands an Sozialwohnraum nicht verhindern konnten, zeigt die zuletzt hohe Nachfrage nach der Förderung doch, dass die Konditionen attraktiv genug waren, um unter den aktuellen Marktbedingungen Wohnraum mit Mitteln der öffentlichen Wohnraumförderung zu schaffen. Das werten wir auch im Vergleich mit anderen Bundesländern als positiv.

Die Konditionen der öffentlichen Wohnraumförderung und damit die Attraktivität des Programms sind auch abhängig von den finanziellen Mitteln, die von Bundes- und Landesseite zur Verfügung gestellt werden. Mit

---

<sup>1</sup> Bündnis bezahlbarer Wohnraum – Maßnahmen für eine Bau-, Investitions- und Innovationsoffensive, 12.10.2022, S. 7; [https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/downloads/Webs/BMWSB/DE/veroeffentlichungen/wohnen/buendnis-wohnraum/20221012-buendnis-massnahmen.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=5](https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/downloads/Webs/BMWSB/DE/veroeffentlichungen/wohnen/buendnis-wohnraum/20221012-buendnis-massnahmen.pdf?__blob=publicationFile&v=5) (zuletzt abgerufen am 14.02.2024)

mehr Fördermitteln können potenziell mehr Wohneinheiten gefördert werden. Dies gilt auch für Sonderprogramme, die Aspekte wie Nachverdichtung und Nachhaltigkeit in den Fokus nehmen, wie die im Antrag vorgeschlagene Aufstockung von Bestandsimmobilien mittels modularer Holzbauweise. Daher halten wir eine **Erhöhung der Fördermittel** für die öffentliche Wohnraumförderung für zentral. Dabei ist festzustellen, dass mit dem Entwurf der Eckpunkte für die öffentliche Wohnraumförderung 2024 das Programmvolumen mit 1,7 Mrd. Euro zuzüglich etwaiger nicht verausgabter Restmittel aus dem Förderjahr 2023 auf einen Höchststand aufgestockt werden soll und NRW damit im Bundesvergleich den absoluten Zahlen nach beispielgebend ist.

Allerdings ist neben der bereits angesprochenen Notwendigkeit, zugleich Maßnahmen zur Änderung der Marktbedingungen vorzunehmen, damit mehr Fördermittel auch zu mehr Wohnungen führen, Folgendes zu beachten: Die Anpassung der Förderkonditionen an die aktuellen Marktbedingungen erfolgt insbesondere durch **Anhebung der Grunddarlehen und Bewilligungsmieten**. Hierbei muss ein angemessenes Verhältnis gefunden werden zwischen Auskömmlichkeit der Förderbedingungen für die Investoren und Erfüllung des Zwecks der öffentlichen Wohnraumförderung, weniger finanzstarke Haushalte mit Wohnraum zu versorgen. Angesichts der für die kommenden Wohnraumförderbestimmungen in Rede stehenden Anhebungen der Bewilligungsmieten besteht aus unserer Sicht die Gefahr, dass Hilfebedürftige, für die Kosten der Unterkunft (KdU) nach SGB II oder XII übernommen werden und auch Wohngeldberechtigte nicht mehr in geförderten Wohnraum einziehen können, weil die jeweilige örtliche KdU-Grenze bzw. der im Wohngeld berücksichtigungsfähige Miethöchstbetrag unterhalb der **Bewilligungsmiete** liegt. Eine höhere Bewilligungsmiete führt hinsichtlich der KdU zudem zu höheren anteiligen KdU-Ausgaben für die Kommunen. Hier müssen Lösungen gefunden werden, bei denen sichergestellt wird, dass die kommunalen Haushalte nicht noch weiter belastet werden. Unserer Einschätzung nach müssten die Wohnraumförderbestimmungen so geändert werden, dass die Grunddarlehen stärker angehoben werden, die Bewilligungsmieten dagegen weniger stark als in den Eckpunkten dargestellt.

Die kommunalen Spitzenverbände sind sich der Schwierigkeit bewusst, die sich dabei stellt, unter den gegebenen Rahmenbedingungen – Baukosten, Baulandknappheit, Zinsniveau etc. – ausreichend attraktive Förderkonditionen zu schaffen, die gleichzeitig noch die Wohnraumversorgung der eigentlichen Adressatengruppe der Wohnraumförderung sicherstellen. Das beschriebene Beispiel zu den Bewilligungsmieten zeigt zugleich, dass der Möglichkeit, mit Mitteln der öffentlichen Wohnraumförderung für genügend bezahlbaren Wohnraum zu sorgen, Grenzen gesetzt sind, sofern die sonstigen Rahmenbedingungen nicht stimmen.

Wir regen überdies eine Debatte über die **Wiedereinführung der sog. „Fehlbelegungsabgabe“** im Rahmen der Wohnraumförderung an. Diese ist vor rund 20 Jahren in fast allen Bundesländern abgeschafft worden. Im Lichte flächendeckend entspannter Wohnungsmärkte geschah dies mit Blick auf den erheblichen Verwaltungsaufwand und das Ziel, stabil-durchmischte Sozialstrukturen in benachteiligten Quartieren zu schaffen. Die Berechtigung zum Bewohnen einer Sozialwohnung wird lediglich zum Zeitpunkt des Einzugs geprüft. Änderungen der finanziellen und persönlichen Verhältnisse wirken sich im Weiteren nicht auf das Mietverhältnis aus. Mieterinnen und Mieter dürfen auch dann noch in der Sozialwohnung verbleiben und zahlen eine subventionierte Sozialmiete, wenn sich ihr Einkommen im Laufe der Zeit über die maßgeblichen Grenzen hinaus erhöht.

Das Abschmelzen der Sozialwohnungsbestände bei gleichzeitigem Anstieg der Nachfrage nach bezahlbarem Wohnraum und der geänderte Wohnungsmarkt legen ein Umdenken bei der Fehlbelegungsabgabe nahe. So kann in Hessen seit Juli 2016 die Fehlbelegungsabgabe wieder erhoben werden. Mit der Wiedereinführung der Fehlbelegungsabgabe sollte den Gemeinden dort die Möglichkeit eröffnet werden, ihre zweckgebundenen finanziellen Handlungsspielräume für den Bau und Erhalt von preisgünstigem Wohnraum zu stärken. Die betroffenen Mieterinnen und Mieter zahlen zusätzlich zur subventionierten Sozialmiete einen Ausgleich an die Gemeinde, der dem ungerechtfertigten Mietvorteil entspricht. Ein Umzug wird nicht gefordert. Die Einnahmen aus der Fehlbelegungsabgabe werden in den sozialen Wohnungsbau reinvestiert.



Für die Berechnung der Fehlbelegungsabgabe sind die gleichen Einkommensgrenzen wie für die Erteilung eines Wohnberechtigungsscheins maßgeblich. Auch die Einkommensermittlung erfolgt nach den Vorschriften des Hessischen Wohnraumförderungsgesetzes. Die Höhe der Fehlbelegungsabgabe wird einkommensabhängig gestaffelt und durch sogenannte Höchstbeträge begrenzt, damit sich die finanziellen Belastungen in einem zumutbaren Rahmen halten. Dadurch sollen die betroffenen Mieterinnen und Mieter nicht stärker belastet werden, als wenn sie eine Wohnung auf dem freifinanzierten Wohnungsmarkt angemietet hätten. Tendenziell liegen die so korrigierten Mieten unter den Marktmieten. Zuständig für die Erhebung der Fehlbelegungsabgabe sind die Gemeinden. Zur Abgeltung des Verwaltungsaufwandes können sie eine Verwaltungskostenpauschale von 20 Prozent des Aufkommens einbehalten. Das nach Abzug der Verwaltungskostenpauschale verbleibende Aufkommen ist zweckgebunden für die soziale Wohnraumförderung einzusetzen. Aktuell sind 51 von 421 Gemeinden in Hessen verpflichtet, die Fehlbelegungsabgabe zu erheben.

Die im Antrag enthaltene Forderung, eine „neue Fördersäule zur **Stärkung der Gemeinnützigkeit** mit deutlich längerer Mietpreisbindung“ einzuführen, sollte vor dem Hintergrund der bundespolitischen Diskussion um die Einführung einer neuen Wohngemeinnützigkeit betrachtet werden. Eine neue Wohngemeinnützigkeit kann ein Baustein sein, um den Problemen an den Wohnungsmärkten zu begegnen. Hierbei kommt es aber maßgeblich auf die genaue Ausgestaltung an. Die geplante neue Wohngemeinnützigkeit darf nicht in Konkurrenz zur sozialen Wohnraumförderung treten. Mögliche Auswirkungen einer neuen Wohngemeinnützigkeit auf die kommunale Wohnungswirtschaft wären vorab zu prüfen. Ein vollständiges, überzeugendes und praxistaugliches Konzept für eine neue Wohngemeinnützigkeit liegt auch auf Bundesebene bislang nicht vor. Zudem hat der Bundesgesetzgeber bislang auch haushaltsrechtlich keine Vorsorge getroffen, die neue Gemeinnützigkeit wieder einzuführen.

### **Steuerliche Maßnahmen zur Überwindung der Krise und zum Schutz der Marktakteure**

Die Intention der unter Punkt III. 3. des Antrags vorgeschlagenen steuerlichen Maßnahmen ist grundsätzlich nachvollziehbar; allerdings dürfen entsprechende Maßnahmen nicht überdehnt werden.

Um den Umfang der vorgeschlagenen steuerlichen Entlastung durch einen abgesenkten Steuersatz der **Grunderwerbsteuer** für gemeinwohlorientierten Wohnungsbau mit Blick auf die kommunalen Haushalte (aber auch den Landeshaushalt) überhaupt annähernd einschätzen zu können, wäre zunächst eine Klärung notwendig, was unter gemeinwohlorientiertem Wohnungsbau im Einzelnen verstanden werden soll. Sodann müsste eine belastbare Folgeabschätzung der Maßnahme vorgenommen werden. Unabhängig davon wären Ertragseinbußen in den kommunalen Haushalten derzeit nicht hinnehmbar. Den Kommunen steht über das Gemeindefinanzierungsgesetz ein jährlicher Anteil am Aufkommen der Grunderwerbsteuer zu, der aktuell knapp 400 Millionen Euro beträgt. Auf diese Erträge können die Kommunen – zumal in der derzeit anhebenden Kommunalfinanzkrise – keinesfalls verzichten. Etwaige Einbußen wären deshalb durch zusätzliche Landesmittel auszugleichen.

Der Vorschlag, die Kommunen bei der **Umsetzung einer Grundsteuer C** durch einen Leitfaden zu unterstützen, findet Zustimmung. Allerdings ist der Forderung, ihre Einführung mit Nachdruck anzugehen, mit Zurückhaltung zu begegnen. Nach § 25 Abs. 5 Satz 1 GrStG n. F., der in NRW ab dem 01.01.2025 Anwendung findet, kann die Gemeinde aus städtebaulichen Gründen baureife Grundstücke als besondere Grundstücksgruppe innerhalb der unbebauten Grundstücke im Sinne des § 246 des Bewertungsgesetzes bestimmen und abweichend von Absatz 4 Satz 1 Nummer 2 für die Grundstücksgruppe der baureifen Grundstücke einen gesonderten Hebesatz festsetzen. Es handelt sich mithin um eine örtliche Ermessensentscheidung, die von zahlreichen Faktoren in einer Gemeinde abhängt. Die Landesregierung kann nur begrenzten Einfluss darauf ausüben, ob die Kommunen von der Regelung Gebrauch machen. Zudem sind vor der Einführung aufwändige Vorprüfungen und konzeptionelle Überlegungen erforderlich. In welcher Form die Landesregierung bei dem „wie“ einer etwaigen Umsetzung unterstützen kann, die mit dem Recht kommunaler Selbstverwaltung vereinbar ist, bleibt dagegen zu prüfen. Denkbar wäre etwa eine Auslegungshilfe für die verschiedenen

unbestimmten Rechtsbegriffe des § 25 Abs. 5 GrStG n. F., um eine rechtssichere und einheitliche Anwendung der Norm gewährleisten zu können. Dabei wäre darauf zu achten, solche Hinweise mit der Rechtsauffassung der übrigen Bundesländer bzw. des Bundes abzustimmen.

Schließlich ist auch hinsichtlich des Vorschlags einer ausgeweiteten **Stundung von Steuervorauszahlungen** zu betonen, dass die Stundungsentscheidung für kommunale Steuern – z. B. für eine bestehende Realsteuerschuld – in den kommunalen Aufgabenbereich fällt und regelmäßig eine Frage des Einzelfalles darstellt. Die Kommunen haben während der Corona-Pandemie bewiesen, dass in ihrem Aufgabenkreis wirkungsvoll und verantwortlich mit derartigen Instrumenten zugunsten der Steuerpflichtigen umgegangen wird. Sofern das Land entsprechende Stundungen im Rahmen eines Sonderprogramms erwägen sollte, wäre dieses auf diejenigen Steuern zu beschränken, für die das Land selbst Steuergläubiger ist.

### **Unterstützung der Kommunen**

Die unter Punkt III. 4. des Antrags vorgeschlagene **Angliederung einer Landeswohnungsbaugesellschaft** bei NRW.URBAN enthält nach unserem Verständnis Elemente eines Bodenfonds, dessen Einführung in NRW dem Koalitionsvertrag 2022 zufolge geprüft werden soll. Dem Antrag zufolge sollen Kommunen ohne eigene Wohnungsbaugesellschaft oder ausreichende Ressourcen beim Bau zusätzlicher gemeinwohlorientierter Wohnungen unterstützt werden, nutzbarer Wohnraum durch Ankauf von Beständen aus Insolvenzen am Markt gehalten und dieser später wieder gemeinwohlorientiert verkauft werden. Auf diese Weise soll in Zusammenarbeit mit den Kommunen eine aktive vorsorgende Bodenpolitik der öffentlichen Hand erleichtert werden.

**Bodenfonds** sind ein sinnvolles Instrument gemeinwohlorientierter Stadtentwicklungspolitik, insbesondere für die Wohnraumversorgung von Haushalten mit mittlerem und geringem Einkommen. Mithilfe der Bodenfonds können Kommunen vorsorgende Bodenpolitik betreiben und so nach Bedarf bestimmen, wann gebaut wird. Daher haben wir die Ankündigung im Koalitionsvertrag 2022 begrüßt. Inwieweit darüber hinaus ein Bedarf für eine landeseigene Wohnungsbaugesellschaft vorhanden ist, sollte seitens des Landes eingehend geprüft werden. Die kommunalen Spitzenverbände erwarten von einer solchen Neugründung aber keinen entscheidenden Beitrag zur Lösung der aktuellen Wohnungsmarktkrise, da Probleme wie fehlendes Bauland, steigende Baukosten etc. auch für die Landeswohnungsbaugesellschaft bestünden. Im Übrigen müsste zunächst mit erheblichem Kosten- und Zeitaufwand eine neue Landesgesellschaft gegründet und aufgebaut werden. Diese müsste sich zudem einen Überblick über die lokalen Wohnungsmärkte verschaffen, den die örtlichen Akteure bereits haben.

Hilfreicher und schneller wirksam wäre aus unserer Sicht die **Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit** in Form interkommunaler Wohnungsbaugesellschaften. Diese bieten sich für Kommunen an, die nicht genügend personelle und finanzielle Mittel haben, um eine eigene Wohnungsbaugesellschaft zu unterhalten. Interkommunale Wohnungsbaugesellschaften könnten sicherstellen, dass die Unternehmen die zum wirtschaftlichen Betrieb erforderliche Größe haben und Wohnungsbaugesellschaften in allen Gemeinden in NRW aktiv werden könnten. Wir weisen in diesem Zusammenhang auf die von uns ebenfalls begrüßte Ankündigung im Koalitionsvertrag hin, die Gründung von kommunalen Wohnungsbaugesellschaften, Genossenschaften und Baugruppen durch Beratung zu unterstützen. Dies sollte darüber hinaus durch eine finanzielle Gründungsförderung und eine bevorzugte preisgünstige Abgabe von Baugrundstücken des Landes und des Bau- und Liegenschaftsbetriebes NRW an kommunale Wohnungsunternehmen stärker unterstützt werden.

Der **Einsatz von Erbbaurechten** kann aus unserer Sicht ein geeignetes Mittel darstellen, um die Nutzung bestimmter Grundstücke für bezahlbares Wohnen langfristig sicherzustellen und für die Bauherren die Kosten der Wohnraumschaffung zu verringern. Dies setzt allerdings voraus, dass die jeweilige Kommune entsprechendes Bodeneigentum hat oder über die (finanziellen) Mittel verfügt, solches in nennenswertem Umfang zu erwerben. Wie diese Unterstützung bei der Einführung von Erbbaurecht-Modellen aussehen soll, ist aus dem Antrag nicht erkennbar. Denkbar wäre aber, dass das Land sich auf Bundesebene dafür einsetzt,

durch die BauGB-Novelle die Handlungsfähigkeit der Kommunen zu stärken. Hier kommt insbesondere eine Erweiterung der Vorkaufsrechtstatbestände sowie die Einführung eines Vorkaufsrechts bei sog. „Share-Deals“ in Betracht.

Nicht konkretisiert ist, was mit dem Vorschlag gemeint ist, die Kommunen nachhaltig bei der **Schaffung von Wohnbauflächen** durch einen bedarfsgerecht gestalteten landesgesetzlichen Rechtsrahmen zu unterstützen. Im Bereich des Planungsrechts liegt die Gesetzgebungskompetenz beim Bund. Hierunter könnte aber der im Koalitionsvertrag vereinbarte Bodenfonds fallen, für den das Land die Gesetzgebungskompetenz hat. Mit seiner Errichtung könnte das Land den Kommunen Finanzmittel zum Erwerb von Flächen für den Wohnungsbau zur Verfügung stellen und damit bedarfsgerecht die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum fördern. Sein zeitnahe Aufbau wird von den kommunalen Spitzenverbänden für notwendig gehalten.

Zu prüfen wäre die Einführung eines solchen **Grundstücksfonds** nach dem Modell in Baden-Württemberg. Das Land kauft geeignete Grundstücke – bebaut oder unbebaut – und behält diese bis zu fünf Jahre im Grundstücksfonds. Während dieser Zeit können die Kommunen die erforderlichen Voraussetzungen für bezahlbaren Wohnraum auf dem Grundstück schaffen.

In Bezug auf die Aktivierung von Standorten wie Brachflächen oder anderen ungenutzten Flächen für den Wohnungsbau hat sich die Initiative Bau.Land.Leben des Bauministeriums als hilfreich erwiesen. Die größten Flächenreserven setzen sich aus Brachflächen zusammen. Deren Mobilisierung durch **Flächenrecycling** trägt dazu bei, Flächen auf der grünen Wiese einzusparen, städtisch integrierte Standorte effizient für Wohnen und Gewerbe zu nutzen, Biodiversität zu erhalten und Maßnahmen zur grünen Infrastruktur und zur Klimaanpassung auszubauen.

Der Koalitionsvertrag hat die **Flächensparsamkeit** zur Leitschnur des Regierungshandelns erklärt und zielt dabei auch auf eine dauerhaft bessere finanzielle Ausstattung des Verbands für Flächenrecycling und Altlastensanierung (AAV). Der AAV leistet in NRW einen bedeutenden Beitrag zur Altlastensanierung und zum Flächenrecycling. In den letzten Jahren ist die Anzahl der laufenden Projekte des AAV von 44 auf 62 und damit um über 40 % gestiegen. Allein die gestartete Wohnungsbauoffensive „Allianz für mehr Wohnungsbau“ und die gleichzeitig angestrebte Reduzierung der Flächenversiegelung in NRW werden dazu führen, dass das Flächenrecycling durch den AAV eine noch größere Bedeutung erlangt. Damit die zeitliche und finanzielle Durchführbarkeit der Sanierung von Flächen und deren Bereitstellung für den Wohnungsbau auch in Zukunft sichergestellt werden kann, sollte der Haushaltsansatz des Landes für den AAV dauerhaft verdoppelt werden.

Der Antrag schlägt vor, das **Baulandmobilisierungsgesetz** in NRW konstruktiv und vollständig umzusetzen und zu evaluieren sowie die Kommunen bei der Anwendung durch einen Leitfaden zu unterstützen. Wir weisen darauf hin, dass die Landesregierung von der Ermächtigungsgrundlage in § 201a – Erlass einer **Rechtsverordnung zur Bestimmung von Gebieten mit einem angespannten Wohnungsmarkt** – zu Beginn des vergangenen Jahres Gebrauch gemacht hat. Dem Erlass vorausgegangen war ein Verfahren zur Erarbeitung der Gebietskulisse, in das die kommunalen Spitzenverbände frühzeitig und umfassend eingebunden waren und das unseres Erachtens methodisch fundiert und nachvollziehbar war.

Die Fachkommission Städtebau der Bauministerkonferenz hat unter Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände auf Bundesebene im September 2021 bzw. im März 2022 (Aktualisierung) einen Muster-Einführungserlass mit Auslegungshinweisen zum Baulandmobilisierungsgesetz beschlossen. Der Mustererlass sollte auch vom MHKBD NRW übernommen und den nordrhein-westfälischen Kommunen zur Verfügung gestellt werden.

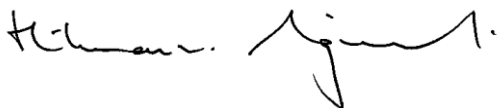
Eine **Verordnung nach § 250 BauGB** will die Landesregierung unseres Wissens bislang nicht erlassen. Ein Genehmigungserfordernis zur Umwandlung von Mietwohnungen in Wohneigentum kann aus unserer Sicht in angespannten Wohnungsmärkten zum Erhalt von angestammten Wohnquartieren für die dortige Bevölkerung beitragen, sodass wir die Erarbeitung einer solchen Verordnung ebenfalls befürworten würden.

## Möglichkeiten der Digitalisierung nutzen

Weitere Möglichkeiten, auf Landesebene längerfristig zu einer Verbesserung der Wohnraumversorgung beizutragen, ergeben sich im Bereich der Digitalisierung: Zu einer Vereinfachung und Beschleunigung der Genehmigungsverfahren kann der Anschluss der Kommunen an das **Bauportal.NRW** beitragen. Der Ausbau des Portals stockt indes, wie wir in unserer Stellungnahme vom 16.10.2023 zum Antrag der Fraktion der FDP „Bauportal.NRW – vollständig gescheitert oder noch zu retten?“ dargestellt haben. Wir wiederholen unseren Appell, zügig die für einen tatsächlichen Nutzen noch notwendige Kommunikationsplattform einzuführen, die diesbezügliche Finanzierungsfrage zu klären und den Anschluss aller Kommunen zu ermöglichen.

Zudem sind perspektivisch die Möglichkeiten in den Blick zu nehmen, die sich aus zu anderen Zwecken gesammelten **Geodaten** ergeben. So könnte geprüft werden, ob etwa Luftbildaufnahmen, die für digitale Anwendungen zur Gefahrenabwehr angefertigt werden, zur Baulückenidentifizierung auf Gemeindeebene nachgenutzt werden können.

Mit freundlichen Grüßen  
In Vertretung



Hilmar von Lojewski  
Beigeordneter  
des Städtetages Nordrhein-Westfalen



Dr. Marco Kuhn  
Erster Beigeordneter  
des Landkreistages Nordrhein-Westfalen



Rudolf Graaff  
Beigeordneter  
des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen

**Stellungnahme der Architektenkammer Nordrhein-Westfalen (AKNW) zum Antrag der SPD-Landtagsfraktion „Schubkraft und Fortschritt für die Wohnungsbaupolitik in NRW“ (Drucksache 18/6381)**

**Positionen**

- **Senkung der Umsatzsteuer, differenzierte Grunderwerbsteuer zugunsten des geförderten Wohnungsbaus**
- **Additive Besteuerung unbebauter baureifer Wohnbaugrundstücke**
- **Renaissance des Erbbaurechts**
- **Abbau von Standards, Einführung eines „Gebäudetyps E“**
- **Erleichterung von Aufstockung und Verdichtung des Bestands, Vereinfachung der Umwandlung von Gewerbeimmobilien in Wohnraum**
- **Vereinfachung der Regeln zum nachhaltigen Bauen durch Einführung einer Ökobilanz**
- **Digitalisierung und Automatisierung der Baugenehmigungsverfahren**
- **Bestandsschutz für die Regeln der Technik und die öffentlich-rechtlichen Anforderungen aus dem Baujahr**
- **Einstellungsoffensive in den Planungs- und Genehmigungsbehörden**
- **NRW-Wohnraumförderprogramm – weiterentwickeln, entschlacken, vereinfachen**

**Bewertung**

Die Architektenkammer Nordrhein-Westfalen unterstützt grundsätzlich jegliche politische Initiativen, die zu einer spürbaren quantitativen und qualitativen Entlastung des nordrhein-westfälischen Wohnungsmarktes beitragen. Daher begrüßt die Architektenkammer NRW den Antrag der SPD-Landtagsfraktion im Grundsatz und teilt deren Analyse der Ist-Situation weitestgehend. Richtig ist insbesondere, dass schnellstmöglich der Bau ausreichenden und insbesondere bezahlbaren Wohnraums für alle Bevölkerungsschichten in Nordrhein-Westfalen oberste Priorität haben muss.

Auch nach Auffassung der AKNW funktioniert gerade im Segment der unteren und mittleren Mietpreislagen das Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage auf den Märkten immer weniger. Schon heute übersteigt die Nachfrage nach mietpreisgünstigem Wohnraum in weiten Teilen des Landes deutlich das drastisch zurückgehende Angebot, sodass es in diesem Teilbereich des Wohnungsmarktes auch künftig einer intensiven staatlichen Lenkung bedarf.

Eine Analyse der Architektenkammer NRW zeigt, dass trotz der Bereitstellung immer größerer Fördersummen (2023: 1,6 Mrd. Euro) immer weniger Wohnungen neu errichtet werden – 2022 waren dies gerade einmal 3.993 Wohneinheiten. Parallel dazu schwinden die Mietpreis- und Belegungsbindungen drastisch. Die Zahl der preisgebundenen Mietwohnungen sank in NRW von 1,5 Millionen im Jahr 1992 auf etwa 435.000 bis Ende 2022 – Tendenz weiter stark sinkend. Wenn nicht umgehend Maßnahmen ergriffen werden, droht innerhalb eines Jahrzehnts eine weitere drastische Reduktion.

Auch die von der NRW-Landesregierung geplante Schaffung von 45.000 neuen mietpreisgebundenen Wohnungen bis 2027 erweist sich angesichts der dramatischen Entwicklungen als unzureichend. Um den tatsächlichen Bedarf zu decken, müssen nach Auffassung der Architektenkammer NRW jährlich zwischen 25.000 und 30.000 geförderte Wohneinheiten in Nordrhein-Westfalen entstehen.

Da das Land davon – und von den selbstgesteckten Zielen – sehr weit entfernt ist, fordert die AKNW eine umfassende Weiterentwicklung des Wohnungsbauförderprogrammes und auch hier den Einsatz innovativer und experimenteller Instrumente.

Grundsätzlich geht die Architektenkammer NRW davon aus, dass jährlich mindestens 60.000, besser 80.000, neue Wohnungen gebraucht werden, um den tatsächlichen quantitativen und qualitativen Bedarf auf dem nordrhein-westfälischen Wohnungsmarkt zu decken. Die im Jahr 2022 in NRW fertiggestellten insgesamt rund 47.400 Wohnungen reichen ebenfalls bei weitem nicht aus, diesen Mindestbedarf zu decken.

Tatsache ist, dass die Situation gerade in den Ballungsräumen und den Universitätsstädten des Landes zum Teil bereits seit Jahren überaus dramatisch ist. Tatsache ist auch, dass die herkömmlichen und altgedienten Konzepte und Ansätze, der klassische bau- und wohnungspolitische Instrumentenkasten nicht ausreichen, die Krise auf dem nordrhein-westfälischen Wohnungsmarkt dauerhaft zu lösen.

Nach Ansicht der Architektenkammer NRW bedarf es endlich innovativer und experimenteller bau- und wohnungspolitischer Impulse und Wagnisse. Es bedarf eines radikalen Umdenkens, um die aktuelle Baukostenkrise und die damit einhergehende Wohnungsbaukrise nachhaltig aufzulösen.

Letztere trifft gerade den mietpreisgünstigen Wohnungsmarkt in doppelter Hinsicht: ökonomisch und sozialpolitisch. Gerade im Segment der unteren und mittleren Mietpreislagen funktioniert das Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage auf den Märkten nicht mehr. Um diesem Ungleichgewicht nachhaltig entgegenzuwirken, bedarf es in diesem Teilbereich des Wohnungsmarktes nun erst recht einer intensiven staatlichen Intervention.

Der preisgedämpfte Wohnungsmarkt muss nach Auffassung der AKNW nachdrücklich durch den Staat stimuliert werden, dieses Segment des Wohnungsmarktes muss zu einem Teil der staatlichen Daseinsvorsorge werden. Vor dem Hintergrund versagender Marktmechanismen ist dies ohne Alternative.

Die Architektenkammer NRW mahnt daher zu einer sofortigen und umfassenden „Wohnungsbau- und Baukostenwende“. Ziel muss es sein, schnellstmöglich ausreichenden und bezahlbaren Wohnraum für alle Bevölkerungsschichten zu schaffen und schaffen zu lassen.

Die Architektenkammer NRW hat ihre entsprechenden Anregungen und Vorschläge für kraftvolle und innovative bau- und wohnungspolitische Impulse, für ein bau- und wohnungspolitisches Umdenken, in der [„Düsseldorfer Erklärung der Architektenkammer NRW“](#) zusammengefasst und Ende Januar 2024 der Öffentlichkeit vorgestellt.

Der Aufruf beinhaltet eine Vielzahl ungewöhnlicher Instrumente und innovativer Maßnahmen, die nach Überzeugung des Berufsstandes der nordrhein-westfälischen Architektinnen und Architekten, Stadtplanerinnen und Stadtplaner zu einer echten Beschleunigung, einer echten Vereinfachung und zu einer echten Entlastung des Planen und Bauens in unserem Lande und damit zu einer Lösung der Baukosten- und Wohnungsbaukrise führen können.

Die Düsseldorfer Erklärung der Architektenkammer NRW beinhaltet auch eine Analyse der vielfachen Gründe für die derzeitige Krisensituation – diese decken sich in Teilen ebenfalls mit der Analyse im zugrundeliegenden Antrag der SPD-Landtagsfraktion, gehen aber insgesamt qualitativ und quantitativ über diese hinaus.

#### Gründe:

- Extrem steigende Nachfrage, insbesondere nach mietpreisgünstigem Wohnungsbau,
- Kostensteigerungen entlang der gesamten Wertschöpfungskette, vom Grundstück bis zur Schlüsselübergabe,
- ansteigendes Zinsniveau, Druck durch den Kapitalmarkt bei gleichzeitiger Entwertung des Eigenkapitals durch Inflation,
- einseitige Anforderungen an die Gebäudeeffizienz, anstatt einer Gesamtbetrachtung des CO<sub>2</sub>-Fußabdrucks - Gebäude werden seit langem lediglich teuer, nicht aber klimafreundlicher,
- Auslaufen der Mietpreisbindung im öffentlich-geförderten Wohnungsbau,
- unüberschaubare Normenflut,
- Hemmnisse durch überbordenden Bürokratismus,

- zu geringer Digitalisierungsgrad bei Genehmigungsprozessen,
- zu lange, zu komplexe Genehmigungsverfahren,
- Personalmangel in den Bauverwaltungen,
- Mangel an baureifen Grundstücken,
- Materialknappheit,
- Fachkräftemangel im Handwerk und den Planungsbüros,
- Investitionshemmnisse aus dem Mietrecht

### **Positionen**

Zur Umsetzung einer echten Wohnungsbau- und Baukostenwende schlägt die Architektenkammer NRW einen konkreten Maßnahmen- und Instrumentenkatalog vor. Dieser beinhaltet insgesamt 16 Vorschläge für die Entlastung, Vereinfachung und Beschleunigung des Planens und Bauens in Nordrhein-Westfalen – in Teilen finden sich Vorschläge aus dem Antrag der SPD-Landtagsfraktion im Maßnahmen- und Instrumentenkatalog der Architektenkammer NRW wieder:

#### **Umsatzsteuer für den Neubau von geförderten Wohnungen reduzieren!**

Die AKNW spricht sich für eine deutliche Steuervergünstigung für die Errichtung neuer öffentlich-geförderter Wohnungen aus. Eine Reduktion des Steuersatzes von 19 auf 7% würde die Baukosten deutlich senken und dem Bau von geförderten Wohnungen so einen dringend notwendigen Schub geben.

#### **Grunderwerbsteuer zugunsten des geförderten Wohnungsbaus differenzieren!**

Die Erhöhung des Grunderwerbsteuersatzes in NRW auf 6,5 Prozent hat unzweifelhaft zu einer weiteren Belastung der nordrhein-westfälischen Wohnungsmärkte geführt.

Die AKNW spricht sich daher für den Wegfall der Grunderwerbsteuer beim Ersterwerb einer selbst-genutzten Immobilie aus, und für eine Befreiung, mindestens aber für eine deutliche Reduktion des Grunderwerbsteuersatzes aus, wenn der Bau öffentlich-geförderter Wohnungen geplant ist.

#### **Additive Besteuerung unbebauter und baureifer Wohnbaugrundstücke ermöglichen!**

Nach wie vor wird eine Vielzahl von städtischen Grundstücken dem Markt entzogen und als Rendite- und Spekulationsobjekt genutzt. Diese Art der Grundstücksspekulation, in der der Grundstückseigentümer ohne Leistung vom Wertzuwachs des Grundstückes profitiert, muss nach Meinung der Architektenkammer NRW endlich und nachhaltig unterbunden werden.

Die AKNW setzt sich daher für eine gemeinwohlorientierte Reform der Grundsteuer, im Sinne eines reinen Bodenwertmodells, ein. Ziel muss die steuerliche Entlastung bebauter Grundstücke und die deutliche steuerliche Belastung unbebauter und baureifer Grundstücke sein.

#### **Renaissance des Erbbaurechts nutzen!**

Die Architektenkammer NRW spricht sich ebenfalls für einen stärkeren Rückgriff auf das Instrument des Erbbaurechts aus. Die Vergabe von Grundstücken im Erbbaurecht ist eine empfehlenswerte Möglichkeit, eigentumsgebundenes Bauland – zum Beispiel der öffentlichen Hand oder der Kirchen – in besten Lagen dennoch zu aktivieren. Daher sollte das Erbbaurecht wieder stärker in die Baulandpolitik der Kommunen oder des Landes einbezogen werden.

#### **Innovationstreiber „Gebäudetyps E“ einführen und anwenden!**

Für eine dringend notwendige Wohnungsbau- und Baukostenwende wird mehr Raum für innovative Ideen und weniger Bürokratie benötigt. Das Bauen muss vereinfacht werden und überzogene Standards müssen auf ein sinnvolles Maß reduziert werden.

Die AKNW spricht sich dafür aus, einen experimentellen Ansatz zu verfolgen, der es ermöglicht, Gebäude kostengünstig und nachhaltig zu errichten, ohne dabei die grundlegenden Sicherheitsziele außer Acht zu lassen. Aus Sicht des Berufsstandes ist es wichtig, bei der nachvollziehbaren Entwicklung des § 69 BauO NRW (Abweichungen) für den Wohnungsbau nicht stehen zu bleiben.

Auch der „Gebäudetyp E“ muss endlich konkreten Einzug in die Landesbauordnung NRW finden. Die Idee ist, neben dem bestehenden System der Gebäudeklassen in der Bauordnung Bauvorhaben auch dem „Gebäudetyp E“, im Sinne von "Einfach Bauen" oder „Experimentelles Bauen“,

zuordnen zu können. Für diese Projekte soll eine Abweichung von den Verwaltungsvorschriften Technische Baubestimmungen (VVTB) möglich sein. Diese soll jedoch nicht über den § 69 (Abweichungen) geregelt werden müssen, sondern seine Rechtsgrundlage durch Aufnahme in die Gebäudetypologie der definierten Gebäudeklassen des § 2 (Begriffe), seine Rechtsgrundlage finden. Dies regt die AKNW für eine künftige Novellierung der BauO NRW an.

In diesem Zusammenhang sei auf das Land Bayern verwiesen, wo aktuell in ersten Pilotprojekten nach dem „Gebäudetyp E“ in nicht sicherheitsrelevanten Bereichen von den gesetzlichen Vorschriften, Technischen Baubestimmungen und anerkannten Regeln der Technik abgewichen wird - etwa beim Schallschutz, bei der Haustechnik, bei alternativen Baustoffen oder beim Stellplatzschlüssel.

Mit dem „Gebäudetyp E“ wird es nach Auffassung des Berufstandes möglich, im Einzelfall auf Standards zu verzichten. Nicht die pauschale Abschaffung von Normen steht im Vordergrund, sondern die wohldosierte Anwendung unbedingt erforderlicher Standards – nicht ohne Grund hat sich auch die Bundesregierung in ihrem „Maßnahmenpaket für zusätzliche Investitionen in den Bau von bezahlbarem und klimagerechtem Wohnraum und zur wirtschaftlichen Stabilisierung der Bau- und Immobilienwirtschaft“ vom September 2023 für eine Beförderung des Gebäudetyps E ausgesprochen.

Richtig eingesetzt trägt der „Gebäudetyp E“ (auch im öffentlich-geförderten Wohnungsbau!) zu mehr „Beinfreiheit“, größerer Flexibilität, geringeren Baukosten und damit zu einer Beschleunigung des Bau- und Planungsprozesses bei.

Richtig eingesetzt kann ein solcher Gebäudetyp einen wichtigen ergänzenden Beitrag zur Entschlackung und Vereinfachung des Bauens und damit zur Wohnungsbauwende leisten! Das Instrument ist ein Innovationstreiber.

#### Aufstockungspotentiale nutzen, Auflagen abbauen!

Die Pestel-Studie "Deutschland-Studie 2015 - Wohnraumpotentiale durch Aufstockungen"<sup>1</sup> hat bereits gezeigt, dass durch das Aufstocken bestehender Gebäude bis zu 1,1 Millionen zusätzliche Wohnungen entstehen können.

Die Aufstockung hat dabei zahlreiche Vorteile: Grundstücksflächen müssen nicht neu versiegelt werden, der obere Gebäudeabschluss verbessert die Energieeffizienz des Gebäudes, Kosten für die beim Neubau erforderliche Infrastruktur entfallen.

Diese Potentiale sind längst erkannt, nun müssen Hemmnisse abgebaut werden. Dazu gehört die Stellplatzpflicht, die Abstandsflächen, die Zulässigkeit von Holzbau, die Barrierefreiheit, der Schallschutz und auch der Abbau der "Normenflut".

Ergänzend spricht sich die Architektenkammer NRW grundsätzlich für eine stärkere städtebauliche Nachverdichtung aus – im Sinne der dreifachen Innenentwicklung: maßvolle Nachverdichtung, urbane Freiraumentwicklung und Mobilitätswende. Dies muss das übergeordnete städtebauliche Ziel sein, um eine nachhaltige und zukunftsgerechte Stadt- und Quartiersentwicklung zu ermöglichen. Es gilt zu berücksichtigen, dass der mit § 31 Abs. 3 BauGB eröffnete Befreiungstatbestand zugunsten des Wohnungsbaus dabei nur im Sonderfall und einzelfallbezogen gelten darf.

#### Umwandlung von Gewerbeimmobilien in Wohnraum erleichtern!

Spätestens nach der Corona-Pandemie stellt sich die Frage, welche Potentiale leerstehenden Gewerbeimmobilien und der Rückgang von Büroarbeitsplätzen bei der Schaffung von Wohnraum bieten.

Studien belegen, dass 20% bis 30% der gesamten Nutzfläche von Büros und Verwaltung mit einem geringeren baulichen Aufwand für einen Umbau zu Wohnzwecken geeignet wären.

Die Architektenkammer NRW spricht sich für eine deutliche Beschleunigung und Vereinfachung der entsprechenden Genehmigungs- und Bauprozesse aus, sowie für finanzielle Zuschüsse durch

---

<sup>1</sup> [https://www.twe.architektur.tu-darmstadt.de/media/twe/publikationen\\_13/Deutschlandstudie2015\\_ohne\\_best\\_practice\\_beispiele.pdf](https://www.twe.architektur.tu-darmstadt.de/media/twe/publikationen_13/Deutschlandstudie2015_ohne_best_practice_beispiele.pdf)



Land / Kommunen, für Projekte, bei denen Wohnraum aus Gewerbe entsteht – siehe entsprechende Pilotprojekte in Stuttgart.

#### Parallelstrukturen abbauen, eine Ökobilanz anstatt unzähliger Einzelaufgaben!

Das Bauen ist inzwischen mit zu vielen Auflagen, Vorschriften und Zertifikaten, die sich mitunter widersprechen, behaftet. Eine unübersichtliche Welt von Gebäudezertifikaten kommt hinzu. Nicht das klimaneutrale Bauen wird zum Kostentreiber, sondern die intransparente Regelungsdichte.

Die Lösung liegt nach Ansicht der AKNW in mehr Klarheit. Eine Ökobilanz für jedes Gebäude ist die Lösung! Nicht „Kleinklein“, sondern „groß“ muss zum Maßstab werden. Der Planende kann dann frei wählen, auf welchem Weg er zum klimaneutralen Gebäude kommt: über Effizienzmaximierung oder über den Betrieb mit regenerativen Energiequellen. Das wäre ein Innovationsimpuls, technologieoffen und wirksam.

#### Baugenehmigungsverfahren digitalisieren, Bauverwaltung in 24/7 umbauen!

Eine umfassende Digitalisierung der Bauämter in Nordrhein-Westfalen ist unerlässlich, um Bauanträge und Genehmigungsverfahren zu beschleunigen und zu vereinfachen. Erst durch eine flächendeckende und medienbruchfreie Digitalisierung des gesamten Bauantrags- und Baugenehmigungsprozesses kann eine echte Beschleunigung stattfinden.

Nach Auffassung der Architektenkammer NRW sollte bei Wohnungsbauprojekten verstärkt auf BIM-basierte (Building Information Modeling) Bauanträge gesetzt werden, um eine effizientere Antragsabwicklung und Ressourcenschonung zu ermöglichen. Dies kann die durchschnittliche Bearbeitungsdauer erheblich verkürzen.

Die Architektenkammer NRW erwartet durch den Umbau der Verwaltung zu einer "Bauverwaltung 24/7", die rund um die Uhr Dienstleistungen für Genehmigungs- und Erlaubnisverfahren bereitstellt einen massiven Innovationssprung - der Schlüssel heißt Künstliche Intelligenz (KI).

Genehmigungsprozesse können durch den Einsatz von KI insgesamt effizienter werden, bei gleichzeitig hoher Prüfqualität. Die Dauer von Baugenehmigungsverfahren lässt sich deutlich reduzieren, die Komplexität besser managen.

Dieser Umbau muss zentral durch das Land begleitet werden. Sonst entsteht die Gefahr unterschiedlicher Standards und vor allem eine Zerfaserung der Genehmigungsqualität.

#### Das Bauordnungsrecht des Baujahrs führen lassen, Bestandsschutz für die Regeln der Technik einführen!

Aus dem Planungsrecht ist das Prinzip bekannt, dass einem Bebauungsplan die Fassung der Baunutzungsverordnung zugrunde liegt, welche zum Zeitpunkt der Beschlussfassung galt. Dies könnte sinngemäß auch auf das Bauordnungsrecht übertragen werden und hätte den Effekt, dass bei der Änderung bestehender baulicher Anlagen, auch in Form einer Aufstockung, oder in ihrer Nutzung, an die vorhandenen und neuen Bauteile, z.B. bei der Schalldämmung oder dem Wärmeschutz, keine höheren Anforderungen gestellt werden, als sie im Bestand vorhanden sind.

Auch die Anforderungen an Barrierefreiheit, Belichtung, Besonnung oder die Geschosshöhen dürften abweichend vom heutigen Bauordnungsrecht beurteilt werden. Einzig an den Brandschutz und die Standsicherheit sind die aktuellen Anforderungen zu stellen.

#### Einstellungsoffensive in den Planungs- Genehmigungsbehörden starten!

Wer geordnete städtebauliche Strukturen und Standorte anbieten will, muss planen. Planung bedeutet Ermöglichung. Die Stadtplanung ist zu sehr zu einer Reaktionsdisziplin geworden. Im Sinne einer Standortpflege muss die Stadtplanung personell gestärkt werden. Der erforderliche Umbau der Städte baut zusätzlichen Handlungsbedarf auf.

Die erforderliche Beschleunigung und Vereinfachung von Bauantrags- und Genehmigungsverfahren setzt eine deutliche qualitative und quantitative Stärkung der personellen Ressourcen in den nordrhein-westfälischen Bauverwaltungen voraus.

Die Architektenkammer NRW spricht sich für eine echte und vor allem nachhaltige „Einstellungsoffensive“ in den nordrhein-westfälischen Bauverwaltungen aus und damit einhergehend für eine deutliche finanzielle Aufwertung entsprechender Tätigkeiten.

Damit wäre endlich eine qualitätsvolle Prüfung möglich und es bedürfe auch keiner Genehmigungsfiktion, wie es im vorgenannten 14-Punkte-Programm der Bundesregierung vorgesehen ist - nicht durch Abwarten wird etwas genehmigt, sondern durch ein funktionierendes und zügiges Verfahren.

#### Nachrüsten statt Aufrüsten!

Kostenintensive Komponenten, wie zum Beispiel Aufzüge und Balkone müssen nach Auffassung der Architektenkammer NRW nicht zwangsläufig sofort errichtet werden – insbesondere, wenn dies nicht der Wunsch des Bauherrn ist.

Die hierfür erforderlichen Flächen können bei der Planung vorab berücksichtigt und der Einbau zusätzlicher Komfortangebote erst zu einem späteren Zeitpunkt realisiert werden. Durch den Verzicht lassen sich Bau- und Betriebskosten reduzieren. Pro Wohneinheit lassen sich bis zu 8.000 Euro für Balkone und insgesamt zwischen 35.000 und 50.000 Euro für den Aufzug einsparen.

#### Auf den verpflichtenden Bau von PKW-Stellplätzen oder Tiefgaragen verzichten!

Der Bau von Stellplätzen und Tiefgaragen ist in vielen Städten und Gemeinden immer noch verpflichtend. Auch im geförderten Wohnungsbau wird von dieser Pflicht zu selten abgewichen. Das Einsparpotential liegt bei bis zu 45.000 Euro pro Tiefgaragenstellplatz. Dieses Potential sollte gehoben werden.

#### Wohnraumförderbestimmungen entschlacken und vereinfachen – schnell und einfach bauen!

Grundsätzlich hat das NRW-Wohnraumförderprogramm bundesweit Vorbildcharakter - dies gilt sowohl für die Höhe der bereitgestellten Mittel, sowie die Förderkonditionen, als auch für die Ausgestaltung seiner Förderbausteine. Dennoch gibt es aus Sicht der AKNW nach wie vor Optimierungs- und Verbesserungspotentiale.

So haben beispielsweise die technischen Vorgaben der Wohnraumförderbestimmungen zu einer deutlichen Verteuerung des geförderten Wohnungsbaus geführt. Gerade die dringend benötigten nicht institutionellen Investoren werden von den überbordenden Vorgaben zusätzlich abgeschreckt, in der Konsequenz bleiben potentielle Investitionen aus. In diesem Marktsegment darf das Motto „Schnell und einfach“ gelten!

#### Serielles und modulares Bauen bietet Chancen!

Auch der serielle und modulare Wohnungsbau kann unter bestimmten Rahmenbedingungen Beiträge zum einfacheren, kostengünstigeren und schnelleren Bauen leisten. Dabei müssen die geltenden Ziele der qualitätvollen, sozial ausgewogenen und dauerhaften Stadtentwicklung und Architektur sowie die Betrachtung der gesamten Lebensdauer auch das Leitbild des Handelns darstellen.

Serielles und modulares Bauen hat bereits in den 20er Jahren des letzten Jahrhunderts einen Beitrag zur Lösung der damaligen Wohnungsnot geleistet und gleichzeitig baukulturelle Ansprüche befriedigt – nicht ohne Grund zählt das „Neue Bauen“ in Frankfurt heute zur Kandidatenliste für den Titel des Weltkulturerbes, nicht ohne Grund ist die „Berliner Moderne“ bereits als Weltkulturerbe gelistet.

#### Kommunen zu Bauherrn machen, Entschuldung umsetzen!

Über Jahrzehnte waren Kommunen als Bauherren aktiv. Doch aufgrund fehlender Grundstücke und begrenzter Finanzmittel ist ihre Rolle in den Hintergrund getreten.

Die Architektenkammer NRW fordert eine Wiederbelebung der Bauherrenrolle der nordrhein-westfälischen Kommunen. Sie sollten als sozialpolitische Gestalter auftreten können, wofür eine umfassende Entschuldung notwendig ist.

Die Architektenkammer NRW unterstützt eine verstärkte finanzielle Förderung der Kommunen durch das Land, insbesondere bei der Nutzung von Baulücken und der Revitalisierung brachliegender Flächen.

Kommunen sind aufgefordert, landesweit und flächendeckend aktiv Baulücken zu identifizieren und zu aktivieren - entweder durch Baugebote oder durch Kauf der Grundstücke und zweckgebundene Vergabe an Bauwillige.

Ergänzt werden sollte dies durch ein aktives „Leerstands-Screening“, ein „Flächenmonitoring“ und eine sich anschließende „Leerstands-Offensive“ der Kommunen, vorhandene Potentiale müssen hier endlich konsequenter und ideologiefreier genutzt werden. Programme wie "Jung kauft Alt" oder „Wohntauschbörsen“ müssen weiter ausgebaut werden.

Als sinnvolle Ergänzung könnte eine Förderung des Ankaufs von Wohnungsbeständen durch Kommunen in Betracht gezogen werden. Dies erscheint uns sinnvoller als ein direktes Engagement des Landes als Bauherr oder Eigentümer von öffentlich geförderten Wohnungen.

## **Über uns**

Die Architektenkammer Nordrhein-Westfalen (AKNW) vertritt rund 32.000 freischaffend, angestellt und beamtet tätige Architektinnen und Architekten, Innenarchitektinnen und Innenarchitekten, Landschaftsarchitektinnen und Landschaftsarchitekten und Stadtplanerinnen und Stadtplaner.

Zu den zentralen Aufgaben des Berufsstandes gehört die Planung, Gestaltung und Organisation von Gebäuden, Freiräumen, Städten und Gemeinden. Der Berufsstand schafft damit die Voraussetzung für eine lebenswerte und lebendige Heimat. Ein zentrales Fundament dafür kommt dabei dem Wohnungsbau in allen Preissegmenten zu.

Architektinnen und Architekten und Stadtplanerinnen und Stadtplaner arbeiten seit jeher in dem Bestreben, ihrer Tätigkeit nachhaltige Prinzipien zugrunde zu legen. Ökologische und energieeffiziente Bauweisen sind für den Berufsstand nicht nur eine hochaktuelle berufspolitische Aufgabe, sondern auch eine gesellschaftliche Herausforderung und zugleich Ausdruck baukultureller Entwicklung.

In allen Fragen der Stadt- und Regionalentwicklung, den Strategien zur Klimaanpassung und den für unsere Lebensräume relevanten gestalterischen Aufgaben des Planens und Bauens stellt sich die AKNW gerne als Plattform zum Austausch mit Politik, Verwaltungen, Verbänden und anderen Institutionen zur Verfügung.

Düsseldorf, 08. Februar 2024

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
18. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME  
18/1276**

A20



# **Stellungnahme des VdW Rheinland Westfalen e.V.**

zum Antrag

**Schubkraft und Fortschritt für die Wohnungsbaupolitik in Nordrhein-Westfalen**

Antrag der SPD-Fraktion, Drucksache 18/6381

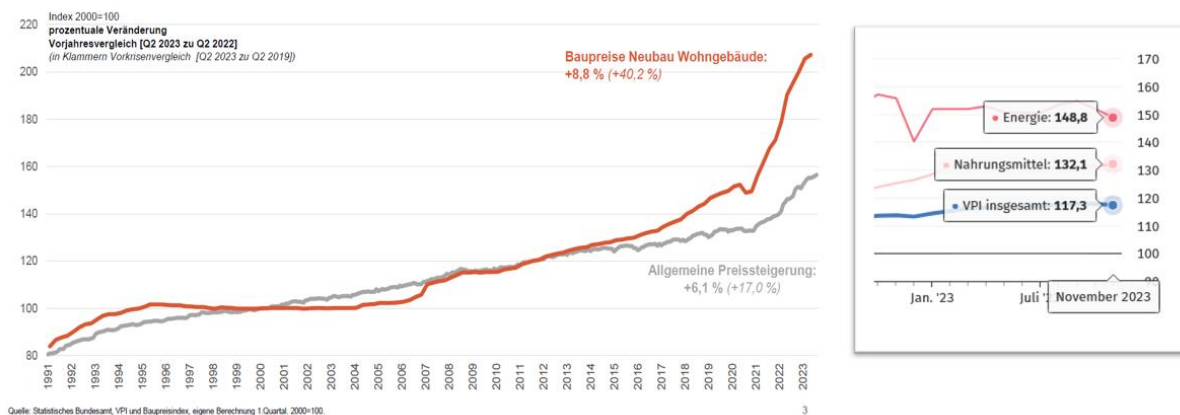
**im Rahmen der öffentlichen Anhörung  
des Ausschusses für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen am  
22. Februar 2024**

Der Verband der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft Rheinland Westfalen e.V. (VdW) bedankt sich für die Möglichkeit zur Stellungnahme im Rahmen dieser Anhörung.

## Ausgangslage

Der Verband der Wohnungswirtschaft kann der im Antrag beschriebenen Ausgangslage in Teilen folgen.

Unbestritten steht der Wohnungsbau in Nordrhein-Westfalen und dem gesamten Bundesgebiet spätestens seit dem russischen Angriffskrieg und seiner insbesondere energiewirtschaftlichen Auswirkungen stark unter Druck. Durch den extremen Anstieg der Kosten für Baumaterialien und -dienstleistungen sind die Gestehungskosten enorm gestiegen, so dass Kosten von bis zu 4.500€/m<sup>2</sup> im Geschosswohnungsbau keine Seltenheit mehr sind.



Dazu kommen steigende Grundstückskosten, insbesondere auf den stark angespannten Wohnungsmärkten, so dass Gesamtkosten inkl. Grundstück von bis zu 5.500 €/m<sup>2</sup> entstehen.

Zur Eindämmung der Inflationsentwicklung haben die Notenbanken weltweit mit einer Anpassung der Leitzinsen reagiert und damit eine jahrelange Niedrigzinsphase abrupt beendet. Auch die Europäische Zentralbank hat ab Mitte 2022 mit einer

Änderung in der Zinspolitik reagiert und den Leitzins schrittweise auf mittlerweile 4,5 Prozent erhöht. Besonders die Finanzierung von Immobilien reagiert darauf sensibel.



Quelle: Dr. Klein, Barkow Consulting

Neubaufinanzierungen sind auch bei Selbstnutzern und Kapitalanlegern deutlich rückläufig, das gesamte Jahresvolumen 2023 fällt mit nur noch 161 Mrd. Euro (minus 37 Prozent) deutlich niedriger aus als 2022, insgesamt bedeutet das Vorjahresergebnis das niedrigste Volumen seit 2003.

Durch die starke Kostendynamik in allen für den Neubau relevanten Finanzierungsaspekten ergeben sich für den Mietwohnungsneubau in der Praxis erhebliche theoretische Mietsteigerungsnotwendigkeiten, wenn der Bau von Wohnungen noch nachhaltig finanziert werden soll. Unser Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen (GdW) hat in einer regelmäßig aktualisierten Modellrechnung aufgezeigt, dass Mitte des Jahres 2021 Mietwohnungsneubau noch für 10,95€/m<sup>2</sup> kalkuliert werden konnte. Im Jahr 2023 sind durch die beschriebenen Kosten- und Zinseffekte die Mieten auf 18,10€/m<sup>2</sup> angestiegen.

Modellrechnung: Vollständiger Finanzplan für ein Mehrfamilienhaus, GEG2023 Standard, mit 24 Wohnungen, 1.584 qm Wohnfläche, 1.584 qm Grundfläche und 66 qm pro WE

	Stand Mitte 2021	Auswirkung Baukostensteigerung Prognose 2023	Auswirkung Zinsänderung bis Prognose 2023	Kombination: Auswirkung Baukostensteigerung und Zinsänderung Prognose 2023
<b>Miete nettokalt pro qm Wohnfläche</b>	<b>10,95 €</b>	<b>14,80 €</b> <span>+35% (+3,85 €)</span>	<b>13,33 €</b> <span>+22% (+2,38 €)</span>	<b>18,10 €</b> <span>+65% (+7,15 €)</span>
Grund und Boden [Bodenrichtwert €/qm]	1.000	1.000	1.000	1.000
Anteil am Gesamtkosten	25%	18%	25%	18%
Baukosten GEG [€/qm]	3.000	4.500	3.000	4.500
Gesamt [€/qm]	4.000	5.500	4.000	5.500
Grund und Boden [€]	1.582.000	1.584.000	1.584.000	1.584.000
Baukosten [€]	4.746.000	7.128.000	4.746.000	7.128.000
Absolut [€]	6.328.000	8.712.000	6.328.000	8.712.000
Zinssatz 10 Jahre fest	1%	1%	3,5%	3,5%
Anschlusszinssatz	2%	2%	4,5%	4,5%
Mietsteigerung p. a.	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%
Rendite [%]	3,5%	3,5%	3,5%	3,5%

Quelle: Eigene Berechnung; WE = Wohneinheit, GEG = Gebäudeenergiegesetz, Wfl. = Wohnfläche, qm = Quadratmeter

icons by www.icons8.com

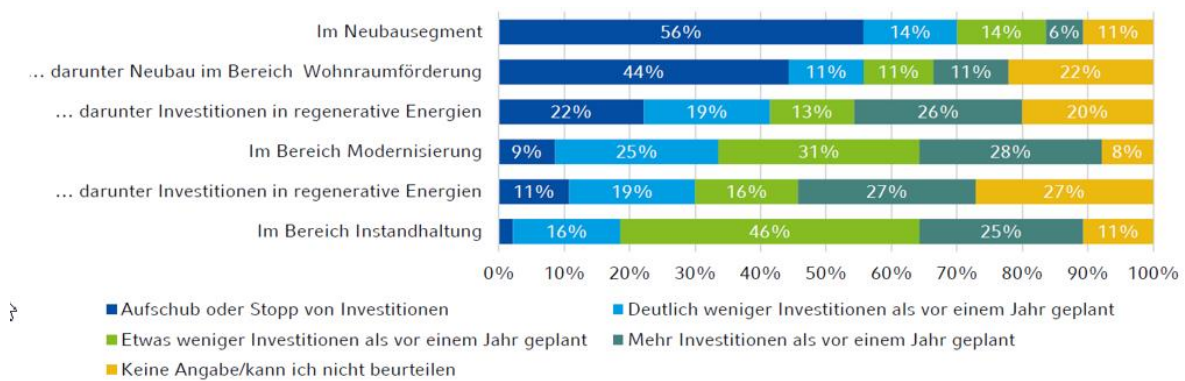
6

Diese Modellrechnungen werden durch zahlreiche Einzelbeispiele der wohnungswirtschaftlichen Unternehmenspraxis in Nordrhein-Westfalen sowie dem nördlichen Rheinland-Pfalz bestätigt. Aus Sicht des VdW Rheinland Westfalen und seiner Mitgliedsunternehmen und -genossenschaften ist diese Entwicklung in mehrerlei Hinsicht problematisch.

Zunächst widerspricht ein Wohnraumangebot mit derartig theoretisch hohen Neuvermietungsmieten dem klaren Auftrag der im Verband organisierten ehemals gemeinnützigen und sozial verantwortlich handelnden Wohnungswirtschaft, die weiterhin bezahlbaren und klima- und generationengerechten Wohnraum für breite Schichten der Bevölkerung schaffen und bewirtschaften will. Mieten in dieser Höhe sind für die Menschen in weiten Teilen schlichtweg nicht bezahlbar, die Nachfrage nach derart hochpreisigem Mietwohnraum beschränkt sich in den meisten nordrhein-westfälischen und rheinland-pfälzischen Wohnungsteilmärkten auf eine nur sehr beschränkte Nachfragegruppe.

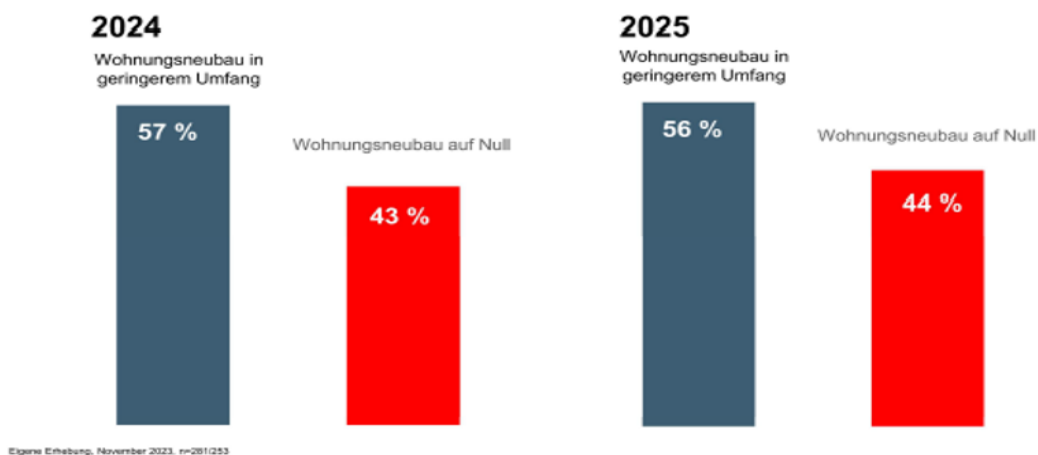
Dazu kommt, dass die nordrhein-westfälische Wohnungswirtschaft erhebliche Investitionsmittel für die energetische Transformation ihrer Wohnungsbestände zur Klimaneutralität bis 2045 aufwenden muss. Diese Investitionsmittel werden begrenzt, wenn mehr Kapital für den Mietwohnungsneubau eingeplant werden muss. Daraus entsteht in der Praxis ein Dilemma.

Im Ergebnis führt diese Situation auch in der nordrhein-westfälischen Wohnungswirtschaft seit 2022 zu einer zunehmend steigenden Zurückhaltung bei der Planung von Wohnungsneubauprojekten. Die regelmäßigen gemeinsamen Befragungen der Mitgliedsunternehmen und -genossenschaften des VdW Rheinland Westfalen zusammen mit der NRW.BANK, zuletzt im 3. Quartal 2023, machen deutlich, dass 70 Prozent der befragten Verbandsmitglieder im Mietwohnungsneubau Investitionen entweder stoppen oder aufschieben oder aber signifikant reduzieren.



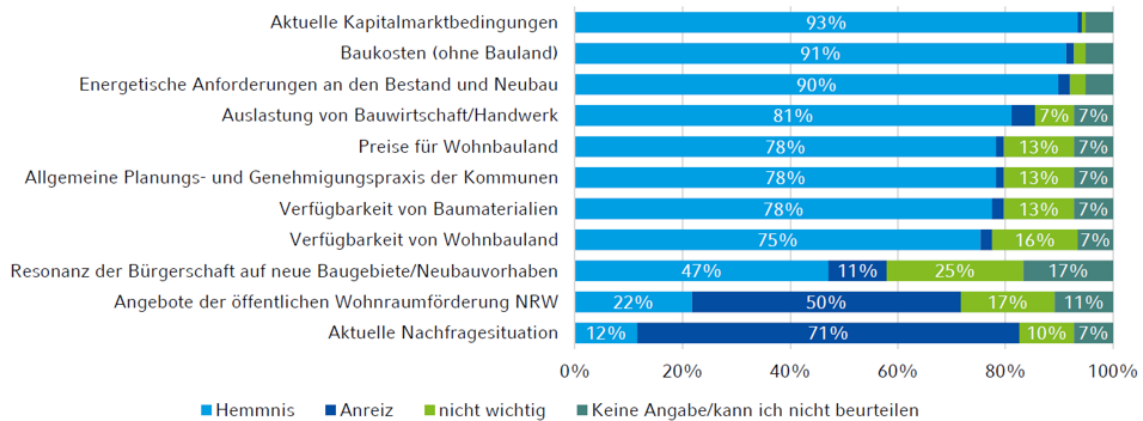
Quelle: Mitgliederbefragung VdW RW/NRW.BANK 3/2023

Die letzte bundesweite Befragung unseres GdW aus November 2023 unterstreicht diese Entwicklung und macht gleichzeitig deutlich, dass diese Zurückhaltung auch die Jahre 2024 und 2025 betreffen wird, wenn sich die Rahmenbedingungen nicht verbessern.





Auch hier sind unsere Befragungsergebnisse deutlich, an erster Stelle werden als wesentliche Probleme die aktuellen Kapitalmarktbedingungen, die Baukostenentwicklung sowie die energetischen Anforderungen an den Bestand sowie den Neubau benannt.



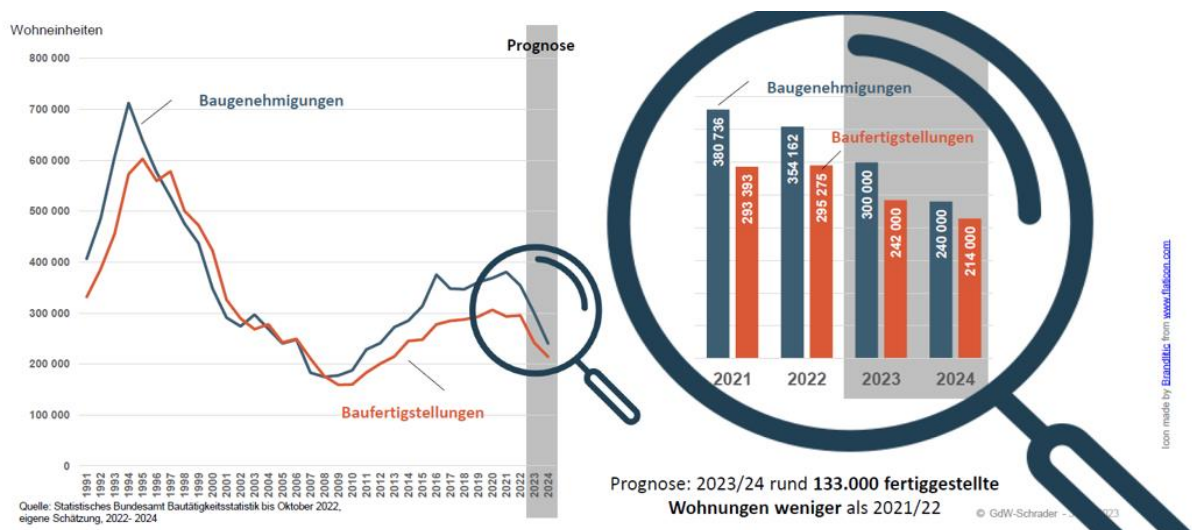
Quelle: Mitgliederbefragung VdW RW/NRW.BANK 3/2023

Die Probleme und Ursachen, die zu dem beschriebenen massiven Einbruch im Mietwohnungsneubau führen, sind seit Jahren bekannt und werden von den Verbänden der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft immer wieder in aller Deutlichkeit aufgezeigt. An dieser Stelle besteht aus Sicht des VdW ein klares Umsetzungs- und kein Erkenntnisproblem.

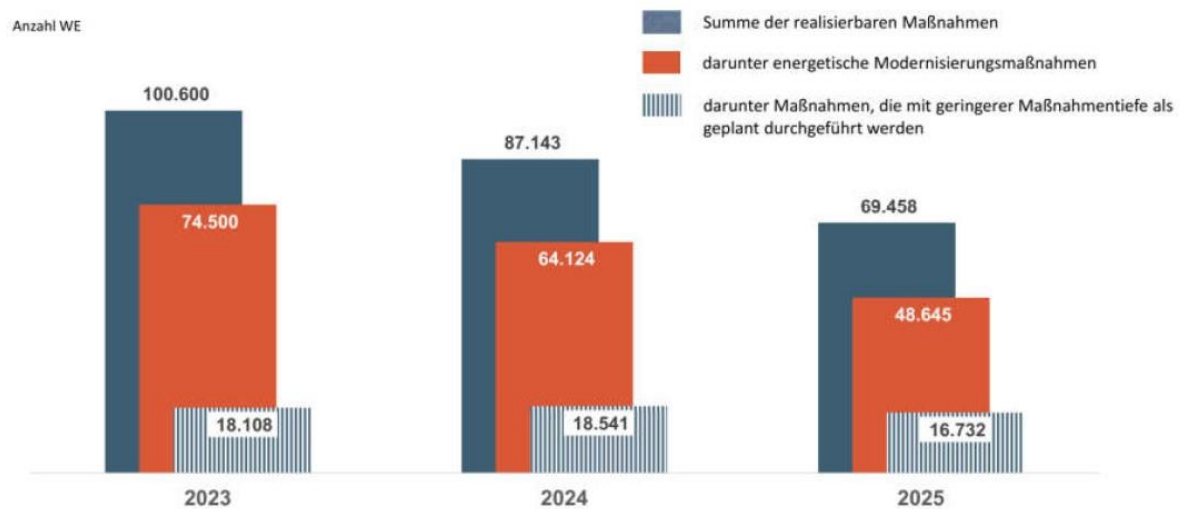
Eine zusätzliche Belastung erfährt der Wohnungsbau insbesondere durch die starke Verunsicherung vor allem hinsichtlich der Verlässlichkeit sowie zukünftigen Ausgestaltung der wohnungswirtschaftlichen Förderprogramme auf Bundesebene, beginnend mit dem völlig überraschenden Stopp wesentlicher Bundesprogramme am 24. Januar 2022. Im Nachgang dazu hat sich die förderpolitische Unterstützung durch den Bund in den vergangenen zwei Jahren aus Sicht der Wohnungswirtschaft weiter verschlechtert. Zuletzt wurden im Zuge des Urteils des Bundesverfassungsgerichtes zum Klima- und Transformationsfonds vom 15. November 2023 und den anschließenden Konsolidierungsnotwendigkeiten des Bundeshaushaltes wesentliche, bereits im Rahmen des 2. Bündnis-Tages der Bundesregierung am 25. September 2023 im Bundeskanzleramt, dem sogenannten Wohngipfel, zugesagte Verbesserungen in der

Bundesförderung für effiziente Gebäude (BEG) für die Wohnungswirtschaft und damit für Mieterhaushalte wieder gestrichen.

Im Ergebnis lassen sich unter den aktuellen wohnungswirtschaftlichen Rahmenbedingungen die von der Bundesregierung in ihrer Koalitionsvereinbarung angestrebten hohen Wohnungsneubauziele nicht erreichen, vielmehr ist ohne konsequentes Gegensteuern in erster Linie auf Bundesebene ein weiterer Einbruch der Baugenehmigungs- und Fertigstellungszahlen zu erwarten.



Die derzeitige Stornierungswelle im Wohnungsneubau markiert Monat für Monat neue Höchststände und wird auch zu einer zunehmenden Belastung für Bauindustrie, -gewerbe und -handwerk. Diese Auftragsreduzierungen betreffen dabei nicht nur den Wohnungsneubau, sondern auch energetische Modernisierungen des Wohnungsbestandes, wobei sowohl Vollmodernisierungen wie eine reduzierte Maßnahmentiefe davon betroffen sind. Die gegenwärtige Krise im Wohnungsbau wird damit auch zu einer Belastung für die Erreichung der Energie- und Klimaziele in der Wohnungswirtschaft hin zu einer vollständigen Dekarbonisierung bis 2045.



Quelle: GdW-Umfrage 11/2023

Zu den einzelnen Forderungen nimmt der VdW Rheinland Westfalen wie folgt Stellung:

### 1. Sofortprogramm „Bauen jetzt“

Grundsätzlich ist eine Weiterentwicklung der gemeinsamen Anstrengung für bessere Rahmenbedingungen für den Wohnungsbau zu begrüßen. Hier bestehen seit Jahren bereits belastbare Strukturen zwischen Wohnungswirtschaft, Landesregierung und Landespolitik, auch bei unterschiedlichen politischen Mehrheiten. Hierzu wird beispielhaft auf das von Nordrhein-Westfalen als zweites Bundesland bereits am 4. März 2013 unter Federführung des damaligen Ministeriums für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen gegründete *Bündnis für Wohnen Nordrhein-Westfalen* verwiesen, welches durch die nachfolgenden Landesregierungen nunmehr als *Allianz für mehr Wohnungsbau Nordrhein-Westfalen* konsequent fortgesetzt wurde. Im Ergebnis sind für die laufende Legislaturperiode Wohnungsbaufördermittel in Höhe von 9 Mrd. Euro zugesichert, im Förderjahr 2024 1,7 Mrd. Euro. Auch wenn in Nordrhein-Westfalen der Bestand mietpreisgebundener Wohnungen rückläufig ist, dürfte die kontinuierliche und verlässliche Wohnungsbauförderpolitik sowohl in den zurückliegenden Jahren als auch aktuell zweifelsohne dazu beigetragen haben, dass die Fehlbedarfe an geförderten Wohnungen in

Nordrhein-Westfalen wesentlich geringer ausfallen als in anderen Bundesländern, so das Ergebnis der am 16. Januar 2024 vorgelegten Studie *Bauen und Wohnen 2024 in Deutschland* des Pestel-Instituts mit Sitz in Hannover im Auftrag des Verbändebündnisses *Soziales Wohnen*, einem Zusammenschluss aus dem Deutschen Caritasverband, dem Deutschen Mieterbund, der Deutschen Gesellschaft für Mauerwerks- und Wohnungsbau, der Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt sowie dem Bundesverband Deutscher Baustoff-Fachhandel. Aus Sicht der Wohnungswirtschaft muss die Diskussion hier perspektivisch vor allem mit Blick auf die Kostenseite geführt werden. Gelingt es nicht, die Gestehungskosten für den Mietwohnungsbau spürbar zu senken, wird die Projektierung von bezahlbarem Wohnraum mittelfristig ohne erhebliche Fördermittel nicht möglich sein. Des Weiteren wird noch einmal auf die Notwendigkeit aller stärkeren förderpolitischen Unterstützung durch den Bund verwiesen.

## 2. Öffentliche Wohnraumförderung

Der VdW Rheinland Westfalen bemüht sich in enger Abstimmung mit dem Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen seit Jahren um eine bedarfsangemessene Weiterentwicklung der nordrhein-westfälischen Wohnraumförderung.

Eine Erhöhung des Fördervolumens insgesamt ist wünschenswert, muss aber aus Sicht des Verbandes zwingend mit einer Dynamisierung der Grundpauschalen mit Blick auf die Baukostenentwicklung stattfinden. Auch im Rahmen der Förderung gilt: die Kostenseite muss zwingend mitbetrachtet werden. Es ist aus Sicht des Verbandes wichtig, dass der geförderte Wohnungsbau in einer hohen Qualität gebaut wird, die dem freifinanzierten Wohnungsbau nicht nachsteht, die in den Wohnraumförderbedingungen hinterlegten Qualitäten gehen darüber aber in vielen Punkten (Anteil Grünfläche, Erschließung, Geschossigkeit, Barrierefreiheit) deutlich hinaus. Hier müssen Standards kritisch auf ihre Kostenwirkung überprüft und bedarfsgerecht angepasst werden.

Eine weitere Säule bedarf es aus Sicht des VdW Rheinland Westfalen nicht. Die Mietpreisbindungen können bereits jetzt bis 30 Jahre gewährt werden. Bei einer weiteren Verlängerung müssten vielmehr Modernisierungs- und Instandhaltungsnotwendigkeiten in den Förderbedingungen berücksichtigt werden.

Die Möglichkeit der Umwidmung vom treifinanzierten geplanten Wohnraum in die Wohnraumförderung findet in der Praxis bereits statt. Insbesondere private oder bisher nicht im Rahmen der Wohnraumförderung tätige Investoren haben sich mit einsetzender Zinswende erkennbar entschieden, ihre Projekte mit öffentlichen Mitteln abzuschließen. Aus Sicht des VdW Rheinland Westfalen ist das in der Regel eine opportunistische Entscheidung. Hier ist mittelfristig zu prüfen, ob dieser Trend den Zielen der öffentlichen Wohnraumförderung auch in der Betriebsphase entspricht und von diesen Marktakteuren auch eine dauerhafte Bewirtschaftung dieser geförderten und mietpreisgebundenen Wohnungsbestände beabsichtigt ist.

Die Idee eines Sonderprogramms zur Bestandsaufstockung ist grundsätzlich zu begrüßen. Zahlreiche Mitgliedsunternehmen und -genossenschaften identifizieren bereits seit Jahren geeignete Wohnungsbestände insbesondere der 50er bis 70er Baujahre und schaffen durch entsprechende bauliche Maßnahmen, vielfach ökologisch nachhaltig durch Holzständerbauweise, zusätzlichen neuen Wohnraum, ohne gleichzeitig neue Flächen zu versiegeln. Ein Sonderprogramm sollte jedoch auch die baurechtlichen Anforderungen zum Beispiel in Bezug auf Geschossigkeit und Stellplätze berücksichtigen. Kostenseitig entstehen vor allem durch den Brandschutz Mehraufwände, die zu prüfen sind. In den letzten beiden Jahren ist auch mit Blick auf die beschriebene Baukostenentwicklung zu beobachten, dass viele Mitgliedsunternehmen und -genossenschaften diese Aufstockungstätigkeiten leider wieder erkennbar zurückfahren.

Insgesamt wäre eine Flexibilisierung der Baugenehmigungsplanung und der Bebauungsplanung mit Blick auf modularen und seriellen Wohnungsbau aber zwingend notwendig, um die Kostenpotentiale durch diese Produktionsweise in der Praxis auch heben zu können. Häufig müssen sonst modulare Bauten kostenintensiv angepasst

werden, weil Baupläne beispielsweise in den Baufenstern keine Abweichungen zulassen.

### **3. Steuerliche Maßnahmen**

Eine Absenkung der Grunderwerbssteuer für den geförderten Wohnungsbau fordert der VdW Rheinland Westfalen seit der letzten Steueranpassung, welche Nordrhein-Westfalen in die Spitzengruppe im Ländervergleich geführt hatte. Während im Freistaat Bayern die Grunderwerbsteuer 3,5 Prozent der Bemessungsgrundlage beträgt, trägt in Nordrhein-Westfalen der wesentlich höhere Steuersatz nicht unerheblich zu Kostensteigerungen bei steigenden Bodenpreisen bei.

Gleiches gilt im Übrigen für sämtliche Gebühren im Rahmen der Projektierung von gefördertem Wohnraum.

Die Einführung einer Grundsteuer C ist grundsätzlich sachgerecht, in der aktuellen Situation ist jedoch fraglich, ob diese zur Mobilisierung von Wohnungsbauflächen beitragen kann. Die Grundsteuer würde in erster Linie solche Projektentwickler treffen, die keine langfristigen und sozial orientierten Bestandhalter sind, sondern in den vergangenen Jahren hohe spekulative Gewinne mit dem Grundstücksverkehr erzielt haben oder erzielen wollten. Dadurch haben diese Akteure in den vergangenen 15 Jahren einen zentralen Beitrag zur Kosten- und Mieterhöhung auf den angespannten Wohnungsmärkten geleistet.

Durch die hohen Buchwerte der Grundstücke und die nun gestiegenen Fremdkapitalkosten sind viele Projektentwickler mittlerweile aber stark eingeschränkt, was die hohe Anzahl an Insolvenzen in den vergangenen 12 Monaten unterstreicht. Es wäre deshalb wichtig zu prüfen, wie diese Grundstücke nun zu Preisen an Wohnungsunternehmen und -genossenschaften veräußert werden können, die langfristig und nachhaltig bezahlbaren Wohnungsbau realisieren können und wollen.

### **4. Unterstützung von Kommunen**

Der VdW Rheinland Westfalen lehnt die Neugründung einer landeseigenen Wohnungsgesellschaft unverändert ab. Die bisherigen wohnungswirtschaftlichen

Ergebnisse der 2018 gegründeten BayernHeim GmbH machen deutlich, dass auch eine neue Landesgesellschaft von den geschilderten multiplen Problemen betroffen wäre. Der Landtagsausschuss für Bauen, Wohnen und Digitalisierung Nordrhein-Westfalen konnte sich hiervon zuletzt bei einer von unserem Verband organisierten Fachexkursion in die bayerische Landeshauptstadt München vom 4. bis 6. September 2023 überzeugen. Aus Sicht des Verbandes ist und bleibt es daher wesentlich sinnvoller, regional und bedarfsgerecht kommunale oder öffentliche Wohnungsgesellschaften dort zu gründen, wo sie als Partner für die wohnungspolitischen Ziele von Städten und Gemeinden bisher fehlen und nun benötigt werden und von diesen auch direkt gesteuert werden können. Der VdW unterstützt derartige Neugründungen ausdrücklich, in den zurückliegenden drei Jahren wurden durch den Verband in Nordrhein-Westfalen und dem nördlichen Rheinland-Pfalz neun Neugründungen von kommunalen oder kreisangehörigen Wohnungsgesellschaften engmaschig begleitet.

Die Unterstützung von Kommunen bei der Einführung von Erbpachtmodellen ist als weitere Option sinnvoll. Insbesondere mit Blick auf den geförderten Wohnungsbau muss aber klar sein, dass diese nur mit einem erheblich reduzierten Erbpachtzins sinnvoll zur Anwendung kommen kann. Gleiches gilt aber auch für die Veräußerung von kommunalen Grundstücken für den bezahlbaren und geförderten Wohnungsbau, die Weiterhin möglich sein muss. Auch hier müssen Städte und Gemeinden Grundstückspreise realistisch ausstellen und so einen zentralen Beitrag zur Stabilisierung der Baulandpreisdynamik leisten. Das erfordert aber, wie alle kommunalen Maßnahmen, eine solide Ausgestaltung der kommunalen Finanzlage.

## **Empfehlung**

Zusätzlich zu den oben genannten Empfehlungen im Rahmen der Bewertung legt der Verband der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft Rheinland Westfalen nachfolgende Empfehlungen vor:

### **1. Stärkung der gemeinwohlorientierten Wohnungswirtschaft**

Die Mitgliedsunternehmen und -genossenschaften bilden als gemeinwohlorientierte Wohnungswirtschaft nur ein Segment der am Wohnungsmarkt tätigen Akteure. Insbesondere nach der Finanzmarktkrise von 2007 hat sich die wohnungswirtschaftliche Akteurslandschaft spürbar verändert. Neue Investoren und Geschäftsmodelle haben das Wohnen als verlässliche Anlageklasse als Alternative zu den volatilen internationalen Finanzmärkten entdeckt. In der Folge treten Wohnungsunternehmen und -genossenschaften vielerorts mittlerweile in einen starken Wettbewerb um Bauland und Ressourcen mit privaten Projektentwicklern, Immobilienfonds, Versorgungswerken und anderen Investoren, die in erster Linie hochpreisigen Wohnraum für Selbstnutzer oder Kapitalanleger zum Weiterverkauf entwickeln und nicht als langfristige Partner in der Stadt- und Quartiersentwicklung zur Verfügung stehen. Auf Grund der Zinswende verändert sich dieses Geschäftsmodell mittlerweile dynamisch. Deshalb werden wir auf allen politischen Ebenen für eine Stärkung der gemeinwohlorientierten Wohnungswirtschaft, insbesondere in Bezug auf die Bewertung der lokalen wohnungswirtschaftlichen Realitäten.

## **2. Auf teurem Grund entsteht kein bezahlbarer Wohnraum**

Die Baulandpreisdynamik ist neben den steigenden Gestehungskosten die zentrale Größe bei der Gestaltung von Neubaumieten. Durch eine intelligente Liegenschaftspolitik und eine kooperative Stadtentwicklungspolitik können Städte und Gemeinden Bauland gezielt an solche Akteure abgeben, die bezahlbaren oder geförderten Wohnraum bauen und bewirtschaften. Hier liegt ein wesentlicher Hebel für die Ausweitung des Angebotes an bedarfsgerechtem bezahlbarem Wohnraum. Städte und Gemeinde müssen weiterhin vom Land dahingehend unterstützt werden, dass sie materiell und personell in die Lage versetzt werden, Baulandpolitik aktiv vor Ort umzusetzen, damit Bauland nicht an den Investor mit dem höchsten Preisangebot, sondern mit dem besten Konzept zur Wohnraumversorgung vergeben wird. Die Initiative *Bau.Land.Leben* des Landes NRW leistet hier wichtige Ansätze.

## **3. Strukturelle Entwicklung von Entlastungsräumen**

Durch die Binnenmigration und die Zuwanderung aus dem Ausland ist die Nachfrage nach bezahlbarem Wohnraum in den metropolen Verflechtungsräumen und Schwarmstädten ungebrochen hoch. Die konkurrierenden Nutzungen von Wohnen



und Infrastruktur limitiert die Baulandpotentiale in vielen Städten bereits heute. Deshalb haben GdW und VdW Rheinland Westfalen mit ihrer bereits am 9. Dezember 2020 vorgestellten Studie *Regionalen Ausgleich stärken-Die Wohnungswirtschaft als Gestalter von Heimat*<sup>1</sup> das Thema der Stärkung von Entlastungsräumen aufgegriffen. Bei mangelnden Bodenreserven gilt es regionalplanerisch vollwertige Entlastungsräume für die Kernstädte infrastrukturell vollwertig zu erschließen, damit auch jenseits von Verdichtungsräumen gleichwertige und gemischte Siedlungsräume entstehen können.

---

<sup>1</sup> Studie abrufbar unter: <https://www.gdw.de/downloads/publikationen/studien/studie-regionalen-ausgleich-staerken-die-wohnungswirtschaft-als-gestalter-von-heimat/> (abgerufen am 09.02.2022)

## **VDW Rheinland Westfalen e.V. – zum Hintergrund**

Der Verband der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft Rheinland Westfalen e. V. ist der größte regionale Verband der gemeinwohlorientierten Wohnungswirtschaft. In NRW lebt etwa jeder fünfte Mieterhaushalt in einer Wohnung unserer Mitgliedsunternehmen und -genossenschaften. Insgesamt 475 Mitgliedsunternehmen bewirtschaften mehr als 1,1 Mio. Wohnungen. In unseren Städten und Gemeinden setzen sich unsere Verbandsmitglieder für lebenswerte und generationengerechte Wohn- und Stadtquartiere ein, für sie ist die Wohnraumversorgung an erster Stelle eine soziale Aufgabe.

Die Mitgliedsunternehmen und -genossenschaften leisten einen erheblichen Beitrag zum Bau von günstigem und qualitativem Wohnraum für breite Schichten der Bevölkerung. Im Bereich des geförderten Wohnraums haben Sie im Jahr 2022 etwa 2.650 Wohnungen gebaut und modernisiert und damit insgesamt 40 Prozent der Wohnraumfördermittel für den Mietwohnungsbau abgerufen. Die Durchschnittsmiete für Wohnungen unserer Mitgliedsunternehmen und -genossenschaften betrug 2022 im Durchschnitt 6,13 Euro/qm und liegt damit deutlich unter dem nordrhein-westfälischen Durchschnitt von 7,00 Euro/qm (Mikrozensus 2022).

2022 haben die Mitgliedsunternehmen und -genossenschaften unseres Verbandes insgesamt rund 4 Milliarden Euro in den Mietwohnungsneubau sowie in die energetische und altersgerechte Modernisierung ihrer Wohnungsbestände investiert.

### **Kontakt**

Verband der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft Rheinland Westfalen e. V.

Goltsteinstraße 29

40211 Düsseldorf

0211-16998-10

info@vdw-rw.de

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
18. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME  
18/1279**

A20



# Stellungnahme

BFW Landesverband Nordrhein-Westfalen e.V.

Verband der mittelständischen Wohnungs- und Immobilienwirtschaft

„Schubkraft und Fortschritt für die Wohnungsbaupolitik in Nordrhein-Westfalen“

Antrag der SPD-Fraktion, Drucksache 18/6381

Düsseldorf, 15.02.2024

Der BFW Landesverband Nordrhein-Westfalen, Hauptantriebskraft für Wohnungsneubau in Nordrhein-Westfalen, bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

## VORBEMERKUNG

In den vergangenen zwei Jahren hat sich die Situation für die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Deutschland durch veränderte wirtschaftliche Rahmenbedingungen grundlegend verschlechtert. Dies gilt übergreifend für alle im Wohnungsbau tätigen Akteure unabhängig von der Unternehmensform – ob kommunal, genossenschaftlich, mittelständisch oder als private Bauherrschaft organisiert. Gleichzeitig ist Bauen in Deutschland geprägt durch Gesetzgebungskompetenzen auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene.

Seit Verschärfung der ehemaligen Energieeinsparverordnung durch den Bundesgesetzgeber in immer kürzeren Zeitabständen in den 2010er Jahren belegen Statistiken regelmäßige Preissteigerungen im Wohnungsbau. Hinzu kamen im Laufe der Zeit vermehrt kommunale Klima- und Nachhaltigkeitsziele mit entsprechenden Zusatzaufgaben. Schließlich haben viele Kommunen die zurückliegenden „guten Wohnungsbaujahre“ auch genutzt, um im Rahmen von Planungs- und Genehmigungsprozessen die Finanzierung von Aufgaben durchzusetzen, die nicht immer im Zusammenhang mit Wohnungsbauprojekten standen.

Kommunale Baulandmodelle mit ambitionierten Quoten für das öffentlich geförderte Wohnen auf hochpreisigen Grundstücken kamen hinzu und erforderten trotz guter Wohnraumförderprogramme eine Quersubventionierung durch den freifinanzierten Wohnungsbau.

*„Alle haben viel zu kräftig zugelangt: Bund, Länder und Gemeinden. Der Abbau beim Dreiklang der Teuerung ist ein Schlüssel zur Lösung: Der Bund hat es bei den immer weiter verschärften energetischen Standards übertrieben, die Länder müssen bei der Grunderwerbssteuer endlich für Entlastung sorgen und die Kommunen andere Wege zur Finanzierung ihrer Infrastruktur finden. Alle Lösungen liegen schon lange auf dem Tisch. Wir haben kein Erkenntnis-, sondern ein echtes Umsetzungsproblem“, so BFW-Präsident Dirk Salewski. (PM 25.01.2024 anlässlich des enormen Auftragsrückgangs beim Bauhauptgewerbe)*

Die langanhaltende Niedrigzinsphase hat die Realisierung umfangreicher politisch gesetzter Ziele und Wünsche an den Wohnungsbau ermöglicht. Die Zinswende hat dem ein Ende gesetzt und zeigt deutlich: Bauen in Deutschland ist zu teuer und Wohneigentum oder Mieten im Neubau für die breite Mitte der Bevölkerung nicht mehr leistbar. Auch Investoren haben sich aus dem Markt zurückgezogen.

Für eine gelingende Bauoffensive reichen deshalb keine Einzelmaßnahmen. Bund, Länder und Kommunen müssen sich selbst in die Pflicht nehmen und ihre jeweiligen Anforderungen an den Wohnungsbau überprüfen.

Soll dabei keine soziale Spaltung entstehen, muss das Maßnahmenpaket den geförderten und den freifinanzierten Wohnungsbau, den Mietwohnungsbau und das Wohnen im Eigentum gleichermaßen wieder möglich machen.

## Zu 1) Sofortprogramm „Bauen jetzt“ für Nordrhein-Westfalen

Der BFW NRW begrüßt ausdrücklich jede Initiative, die auf die aktuelle und unverschuldete Notlage der im Wohnungsbau tätigen Mitgliedsunternehmen hinweist. Der Wohnraumbedarf in den Ballungsregionen und auch die Sanierungsaufgaben im Wohnungsbestand sind unverändert groß und aktuell.

Die Frage der Verantwortlichkeiten für die aktuelle Misere muss jedoch entgegen der Darstellung im Antrag entsprechend der Gesetzgebungskompetenzen beim Planen und Bauen über die Bundes- und Länderebene bis hin in jede einzelne Kommune gestellt werden – und dies über viele Wahl- und Legislaturperioden hinweg.

Kurzfristig helfen würden vor allem Finanzierungsinstrumente, die Investoren wie auch den Ersterwerber von Wohneigentum unterstützen.

Das erfordert eine stringente Wohnraumförderpolitik der Bundesregierung durch verlässliche und auskömmliche KfW-Förderungsprogramme. Diese sind jedoch seit dem ersten abrupten Förderstopp im Januar 2022 bis zuletzt im Dezember 2023 kein verlässlicher Baustein mehr in der Finanzierung von Wohnungsbauprojekten.

Eine Fehlentscheidung mit Folgen war sicher auch die Abschaffung der Förderung für den EH 55 Standard, der vermeintlich ohnehin standardmäßig verbaut wurde. Dabei wurde verkannt, dass alleine die Fördermittel den Standard attraktiv machten.

Das NRW-Bauministerium ist mit Förderprogrammen der NRW.BANK bemüht, diese plötzlichen Finanzierungslücken für Ersterwerber zu schließen.

Das Wohneigentumsförderprogramm des Bundes war von Anfang an aufgrund der viel zu niedrigen Einkommensgrenze von zunächst 60.000 und später 90.000 Euro im Markt kaum erfolgreich. Erst recht beim geforderten EH 40 Standard.

Das NRW-Bauministerium hat auch hier gemeinsam mit der NRW.BANK ein Förderprogramm für Ersterwerber aufgelegt, um funktionierende Alternativen zu bieten.

Rückblickend auf die Jahre 2022 und 2023 seit Beginn der Baukrise regelmäßige Gespräche mit dem Bauministerium und der NRW.BANK statt, ob in Einzelgesprächen als auch im Rahmen der Allianz für mehr Wohnungsbau in Nordrhein-Westfalen. Regelmäßig wurde erörtert, wie die Konditionen für öffentlich geförderten Wohnungsbau angepasst werden sollten, damit die schwächste Gruppe auf dem Wohnungsmarkt weiter versorgt wird. Erörtert wurde auch wie der freifinanzierte Wohnungsbau gestärkt werden kann. Als Ergebnis hat die NRW.BANK neue Förderprogramme auf den Weg gebracht oder angepasst.

Es ist sicher noch viel zu tun auf allen Ebenen und eine Absenkung der Grunderwerbsteuer ist aus Sicht des BFW NRW weiterhin erstrebenswert. Aber auch diese Absenkung ist nur einer von vielen Bausteinen im Finanzierungsgeflecht für Immobilien. Die wichtigsten Hebel für eine Bauwende liegen in den Händen der Bundesregierung.

## Zu 2) Öffentliche Wohnraumförderung auf die besonderen Problemlagen der Krise ausrichten

Derzeit besteht eine Mietpreisbindung von maximal 30 Jahren im Rahmen der Neubauförderung. Dies ist sinnvoll vor dem Hintergrund, dass Wohnungsbestände regelmäßig einer Sanierung bedürfen. Zur Verlängerung von Bindungen bietet sich daher die Verlängerung von Bindungen über die Modernisierungsförderung an. Diese Systematik erlaubt es, Mieten langfristig unterhalb des Marktniveaus zu halten und dennoch Instandhaltung bzw. Modernisierung zu ermöglichen. Bleiben Mieten zu lange unterhalb des Marktniveaus fehlt es an ausreichendem Kapital, um Immobilien zeitgemäß zu erhalten.

Bedauerlich ist tatsächlich, dass das Programm NRW.ZUSCHUSS, welches den Ersterwerb von Wohneigentum durch Entlastung bei der Grunderwerbsteuer erleichterte, ausgelaufen ist. Der BFW-NRW hält an der besseren Alternative - seiner Forderung nach einer Absenkung der Grunderwerbsteuer für Erwerber von Wohneigentum - weiterhin fest. Tatsache ist aber auch, dass alleine eine Absenkung der Grunderwerbsteuer nicht ausreichend ist, um der Mittelschicht den Erwerb von Wohneigentum zu ermöglichen. Es braucht auskömmliche und verlässliche Förderprogramme auf Bundesebene sowie weitere steuerliche Anreize.

Eine Umwidmung von genehmigten, freifinanzierten Bauvorhaben hin zu geförderten kann in einzelnen Fällen hilfreich sein. Ausschlaggebend sein sollte aber auch hier der Wohnraumbedarf vor Ort und der Standort. Eine zu hohe Konzentration von geförderten Wohnungen an einem Standort ist aus Sicht des BFW NRW nicht erstrebenswert. Schlechte Beispiele aus der Vergangenheit sind noch heute als soziale Brennpunkte landesweit bekannt und erfordern neue staatliche Förderungen, um sie wieder zu lebenswerten Quartieren zu entwickeln. Bauüberhang und erhöhte Bautätigkeit erfordern die gleichen Maßnahmen, die das Bauen wieder bezahlbar machen. Hierzu wurde unter 1) schon ausgeführt.

## Zu 3) Steuerliche Maßnahmen zur Überwindung der Krise und zum Schutz der Marktakteure

Der BFW NRW begrüßt das Ziel, wohnungswirtschaftlichen Unternehmen beispielsweise durch den Schutz vor Insolvenzen eine Brücke über die derzeitige wirtschaftlich herausfordernde Zeit zu bauen. Da in Zukunft weiterhin eher mehr als weniger Wohnraum benötigt wird, muss es auch in Zukunft eine breit aufgestellte, schlagkräftige Branche geben. Das gilt nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Verfügbarkeit von Fachkräften – bestes Beispiel ist der Hotel- und Gastronomiebereich, der in den Pandemie-jahren eine enorme Fachkräfteabwanderung zu verzeichnen hat, die nun durchschlägt.

Eine Differenzierung der Grunderwerbsteuer nur für den sogenannten gemeinwohlorientierten Wohnungsbau stünde diesem Brückenbau entgegen. Stattdessen sollte die *Grunderwerbsteuer für selbstnutzende Ersterwerbende* gestrichen werden. So würde Eigentum für mittlere Einkommensgruppen wieder ermöglicht. Gleichzeitig würden solche Ersterwerbende den Mietmarkt entspannen und Unternehmen durch eine verbesserte Absatzmöglichkeit gestärkt. Das „NRW.ZUSCHUSS“-Programm stellte hier grundsätzlich einen guten Ansatz dar. Konsequenter und unbürokratischer wäre jedoch weiterhin die Absenkung der Grunderwerbsteuer und würde Ersterwerbenden und Vorhabenträgern gleichermaßen nachhaltig Planungssicherheit geben.

## Zu 4) Unterstützung der Kommunen

Wie bereits in der Vergangenheit angemerkt, ist die Einführung einer Landeswohnungsbaugesellschaft keine Lösung für die schnellere Schaffung von mehr bezahlbarem Wohnraum. In erster Linie stünde eine solche Gesellschaft in Konkurrenz um Fachkräfte und knappe Flächen – nicht nur zu privaten, sondern auch zu kommunal oder genossenschaftlich organisierten Unternehmen.

Die notwendige Bautätigkeit in allen Segmenten könnte (auch in Städten und Kommunen ohne eigene entsprechende Ressourcen) durch besagte, in der Regel landesweit tätige, Unternehmen in der Breite abgedeckt werden, sofern der Wohnungsbau den notwendigen Rückenwind auch durch die Städte und Kommunen bekommt. Dieser besteht beispielsweise in der konsequenten Anwendung der durch die Bundesebene im November angestoßenen Regelungen, so sie denn vollumfänglich realisiert werden. Dazu gehören Möglichkeiten wie der Verzicht auf Bebauungspläne, die Verfahrensbeschleunigung oder die Genehmigungsfiktion. Zusätzlich können Kommunen durch den Verzicht auf Auflagen, die nicht unmittelbar mit dem Wohnungsbau zu tun haben (wie Infrastrukturmaßnahmen, Verzicht auf Stellplätze und entsprechende Ablösen wo es sinnvoll ist) selbst dafür sorgen, dass Wohnungsbau vor Ort wieder wirtschaftlich wird.

Am Ende entscheiden die Kommunen, ob gebaut wird.

## BFW NORDRHEIN-WESTFALEN – DIE MITTELSTÄNDISCHE WOHNUNGS- UND IMMOBILIENWIRTSCHAFT

---

Wir vertreten die Interessen unserer rund 300 Mitgliedsunternehmen auf Landesebene und sind angesehener Experte für wohnungswirtschaftliche und wohnungspolitische Fragestellungen. Die im BFW Nordrhein-Westfalen zusammengeschlossenen Unternehmen stehen für rund 50 Prozent des Wohnungsneubaus in Nordrhein-Westfalen. In den Metropolregionen erreicht dieser Anteil sogar bis zu 80 Prozent. Bei den Gewerbeimmobilien liegt der Anteil bei circa 30 Prozent mit steigender Tendenz. Das Entwickeln, Bauen und Verwalten von Immobilien ist nicht zufällig geprägt von einer mittelständischen Unternehmensstruktur.

Die Vielfalt der Tätigkeiten, schrumpfende und wachsende Märkte eng nebeneinander, die lokalen Besonderheiten sind Fundament für Unternehmerpersönlichkeiten, die in der Region verwurzelt sind und deren Besonderheiten kennen und nutzen. Für Menschen, die mit Vision und Leidenschaft langfristig die gebaute Umwelt prägen. Oft auch Familienunternehmen, die sich der Verantwortung für ihren Erfolg, die Region und deren Menschen bewusst sind.

---

### GESCHÄFTSSTELLE NRW

Herzogstr. 37  
40215 Düsseldorf

Tel.: 0211-93655407  
info@bfw-nrw.de  
www.bfw-nrw.de

### VORSTAND

Martin Dornieden, Vorsitzender  
Daniel Wylenga  
Achim Feldmann  
Anett Barsch  
Dirk Lindner  
Nisse Nesseler  
Friederich Sahle  
Dirk Salewski  
Andreas Schettler

### LANDESGESCHÄFTSFÜHRERIN

RA'in Elisabeth Gendziorra

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
18. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME  
18/1271**

A20



**Haus & Grund**<sup>®</sup>  
RHEINLANDWESTFALEN

Haus & Grund RHEINLANDWESTFALEN, Aachener Str. 172, 40223 Düsseldorf

**Haus & Grund RHEINLANDWESTFALEN**  
Landesverband Rheinisch-Westfälischer Haus-,  
Wohnungs- und Grundeigentümer e.V.

An den  
Präsidenten des Landtages Nordrhein-Westfalen  
Landtag NRW  
Platz des Landtags 1  
40221 Düsseldorf

Per E-Mail: [anhoerung@landtag.nrw.de](mailto:anhoerung@landtag.nrw.de)

Durchwahl  
Ihr Zeichen  
Ihre Nachricht vom  
Unsere Zeichen Am  
Ansprechpartner Ass. jur. Erik Uwe Amaya  
Datum 14.02.2024

## **Schubkraft und Fortschritt für die Wohnungsbaupolitik in Nordrhein-Westfalen**

### **Antrag der Fraktion der SPD, Drucksache 18/6381**

### **Anhörung des Ausschusses für Bauen, Wohnen und Digitalisierung am 22. Februar 2024**

Sehr geehrter Herr Präsident,  
sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Möglichkeit, eine Stellungnahme zu dem oben näher bezeichneten Antrag abgeben zu können. Haus & Grund RHEINLANDWESTFALEN, der Landesverband Rheinisch-Westfälischer Haus-, Wohnungs- und Grundeigentümer e.V., vertritt über 108.000 Haus- und Wohnungseigentümer, Vermieter sowie Kauf- und Bauwillige in Nordrhein-Westfalen. Haus & Grund RHEINLANDWESTFALEN ist nach Haus & Grund Bayern der zweitgrößte Landesverband in der Haus & Grund-Organisation in Deutschland.

Zu Ihrem Schreiben vom 18. Dezember 2023 und dem oben näher bezeichneten Antrag nehmen wir wie folgt Stellung:

### **1. Sofortprogramm „Bauen jetzt“ für Nordrhein-Westfalen**

Grundsätzlich ist das Sofortprogramm „Bauen jetzt“ zur Entfaltung einer Neubau- und Sanierungsoffensive im Wohnungssektor sinnvoll. Alle Maßnahmen zur Ankurbelung der Bautätigkeit sind in der aktuellen Situation erforderlich. Erste Insolvenzen konnten schon verzeichnet werden. Eine größere Insolvenzwelle droht, wenn die

**Präsident** RA Konrad Adenauer  
**Vizepräsident** Dr. Johann Werner Fliescher  
**Verbandsdirektor** Ass. jur. Erik Uwe Amaya  
Stadtsparkasse Düsseldorf  
IBAN: DE17 3005 0110 1006 7069 39  
BIC: DUSSEDE3333  
Amtsgericht Düsseldorf VR 9914  
**Finanzamt** Düsseldorf-Süd  
**Steuer-Nr.** 106/5746/1395

**Anschrift** Aachener Str. 172  
40223 Düsseldorf  
**Telefon** 02 11 / 416 317 - 60  
**Telefax** 02 11 / 416 317 - 89  
**E-Mail** [info@HausundGrund-Verband.de](mailto:info@HausundGrund-Verband.de)  
**Internet** [www.HausundGrund-Verband.de](http://www.HausundGrund-Verband.de)  
**Facebook** [facebook.com/HausundGrundVerband](https://facebook.com/HausundGrundVerband)  
**Youtube** [youtube.com/HausundGrundVerband](https://youtube.com/HausundGrundVerband)  
**Twitter** [twitter.com/HausundGrundRW](https://twitter.com/HausundGrundRW)



bereits aktuellen Vorhaben realisiert und keine neuen Aufträge mehr abgeschlossen werden. Allerdings müsste das Sofortprogramm „Bauen jetzt“ inhaltlich näher präzisiert werden. Der Austausch mit allen Beteiligten der NRW.Bank, des zuständigen Landesministeriums sowie der Bauwirtschaft erfolgt auf allen Ebenen. Dieser Dialog muss definitiv weiter aufrechterhalten werden. Dabei ist jeder Wohnungsbau erforderlich – nicht nur gemeinwohlorientierter. Gute Ansätze sind es hierzu, nicht nur öffentlich-rechtliche Normen, die im Rahmen der Baukostensenkungskommission beraten werden, sondern vor allem auch sog. DIN-Normen, die als anerkannte Regeln der Technik berücksichtigt werden, kritisch auf Notwendigkeit und Kosteneinsparungspotenziale hin zu überprüfen. Die Grundstückspreise sind seit langem ebenfalls ein großer Kostenfaktor. Die aktuelle Zinsentwicklung auf dem freien Kapitalmarkt ist auf Grund hoher Baukosten und Kaufpreise eine große Belastung. Hier sind die Einflussmöglichkeiten des Landes nur begrenzt.

## **2. Öffentliche Wohnraumförderung auf die besonderen Problemlagen der Krise ausrichten**

Die öffentliche Wohnraumförderung in NRW ist im bundesweiten Vergleich vorbildlich – unabhängig von der jeweiligen Zusammensetzung der Landesregierung. „Am Geld“ scheitert in NRW kein öffentlich geförderter Wohnungsbau. Die hohen Tilgungsnachlässe sind vor allem für den geförderten Mietwohnungsbau seit fast 10 Jahren besonders attraktiv. Die zinsgünstigen Kredite über die NRW.Bank sind konkurrenzfähig. Die Anpassung der Förderkonditionen wird jährlich im Rahmen der Verbändeanhörung vorgenommen. Das zuständige Landesministerium – sowohl unter CDU- als auch unter SPD-Führung – bemüht sich dabei, Optimierungsvorschläge umzusetzen. Dennoch sollte das jährliche Fördervolumen erhöht werden, um den Spielraum zu ermöglichen, durch verbesserte Förderkonditionen die stark gestiegenen Baukosten zu kompensieren. Ob Investoren mit längerer Mietpreisbindung gewonnen werden können, ist fraglich. Als Ausgleich müssten die Förderkonditionen attraktiver gestaltet werden.

Die Grunderwerbsteuer ist für junge Familien und Berufseinsteiger für den Eigentumserwerb eine große Hürde. Das von CDU und FDP geführte Förderprogramm zur Erleichterung des Erwerbs von selbstgenutztem Wohneigentum war die richtige Entscheidung auf die Ankündigung der Bundesregierung von SPD, Bündnis 90 / Die Grünen und FDP, Freibeträge bei selbstgenutztem Wohneigentum zu ermöglichen. Leider ist das Programm „NRW.Zuschuss Wohneigentum“ ersatzlos aufgehoben worden. Das Bundesfinanzministerium und die Landesfinanzministerien können sich nach wie vor nicht auf eine Änderung des Grunderwerbsteuergesetzes einigen, um zumindest Freibeträge beim Ersterwerb selbstgenutzten Wohneigentums rechtlich für die Länder ermöglichen zu können. Es ist sehr bedauerlich, dass die Landesfinanzministerien weiterhin blockieren. Das Förderprogramm „NRW.Zuschuss Wohneigentum“ sollte daher wieder aktiviert werden, bis die Rahmenbedingungen angepasst werden. Das Förderprogramm hatte im Übrigen den Vorteil, dass es nicht nur

auf den Ersterwerb beschränkt war und damit veränderte Lebensabschnittssituationen berücksichtigt hat. Des Weiteren war die Antragstellung sehr benutzerfreundlich und ein gutes Beispiel für ein unbürokratisches Förderprogramm.

Sonderprogramme zur Aufstockung (mit modulare Holzbauweise oder ohne) sind in Innenstadtlagen sinnvoll.

### **3. Steuerliche Maßnahmen zur Überwindung der Krise und zum Schutz der Marktakteure**

Steuerlichen Maßnahmen zur Überwindung der Zurückhaltung beim Bau neuer Wohnungen und zum Schutz der Marktakteure sind grundsätzlich zu begrüßen.

Die einseitige Festlegung einer langfristigen Absenkung der Grunderwerbsteuer zugunsten des gemeinwohlorientierten Wohnungsbaus teilen wir nicht. Jede neu geschaffene Wohnung, sowohl zur Vermietung als auch zur Selbstnutzung, ist zwingend erforderlich und entlastet den Wohnungsmarkt. Wie bereits oben ausgeführt, sollte vor allem das Grunderwerbsteuergesetz des Bundes dahingehend geändert werden, dass Freibeträge beim Ersterwerb selbstgenutzten Wohneigentums eingeführt werden können. Damit würde im Übrigen eine Ankündigung umgesetzt, die von CDU, SPD, Bündnis 90 / Die Grünen und FDP im Wahlkampf zugesagt worden ist.

Fraglich ist, ob durch die Einführung einer Grundsteuer C ungenutzte Grundstücke für den Wohnungsbau mobilisiert werden könnten, da die Herausforderungen für den Eigentümer wie für jeden Investor beim Bau neuer Wohnungen die gleichen bleiben.

Ein Sofortprogramm zum Schutz vor Insolvenzen unterstützen wir, weil nicht nur betroffene Projektentwickler unmittelbar davon profitieren, sondern weil gerade auch private Käufer von entsprechenden Immobilien bei Insolvenzen ebenfalls betroffenen wären.

### **4. Unterstützung der Kommunen**

Eine landeseigene Wohnungsbaugesellschaft muss sich den gleichen Herausforderungen stellen wie die Bauwirtschaft im Übrigen. Dabei ist es irrelevant, ob es sich um freie Bauunternehmen oder aber gemeinwohlorientierte Bauunternehmen handelt. Stattdessen könnte es zu neuer Konkurrenz, nicht zu Letzt um Grundstücke, kommen.

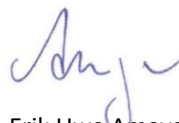
Erbpachtmodelle sind nicht generell geeignet, die Motivation von Investoren zum Bau neuer Wohnungen zu erhöhen. Die Erbpacht hat sowohl Vor- als auch Nachteile. Vor allem bei privaten Eigentümern gilt dieses Modell als bedingt attraktiv, weil es kein vollwertiges Eigentum begründet.

Mit freundlichen Grüßen

Haus & Grund [RHEINLANDWESTFALEN](#) e.V.



RA Konrad Adenauer  
Präsident



Ass. jur. Erik Uwe Amaya  
Verbandsdirektor



**Deutscher Mieterbund**  
Nordrhein-Westfalen e.V.

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
18. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME**  
**18/1273**

A20

## **Stellungnahme des Deutschen Mieterbundes NRW e.V.**

**zur Anhörung des Ausschusses für Bauen, Wohnen und Digitalisierung am 22. Februar 2024:**

### **Schubkraft und Fortschritt für die Wohnungsbaupolitik in Nordrhein-Westfalen**

**Antrag der Fraktion der SPD  
Drucksache 18/6381**

Ansprechpartner:

Deutscher Mieterbund Nordrhein-Westfalen e.V.  
Hans-Jochem Witzke, Vorsitzender  
Kreuzstraße 60, 40210 Düsseldorf  
Tel.: 0211/586009-0, Fax: 0211/586009-29, mobil: 0173/ 5384431

Der Deutsche Mieterbund Nordrhein-Westfalen e.V. (DMB NRW) ist die Dachorganisation für 48 Mietervereine. Er vertritt die wohnungspolitischen Interessen der Mieterinnen und Mieter in Nordrhein-Westfalen. Über eine Million Mieterinnen und Mieter vertraut auf die Rechtsberatung der Mietervereine des DMB.

Sehr geehrte Damen und Herren, der Deutsche Mieterbund NRW e.V. bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum o.g. Antrag.

## **Zusammenfassung**

Die Lage auf den Wohnungsmärkten in NRW ist für Mieterinnen und Mieter dramatisch und stellt viele Haushalte vor existenzielle Probleme. Dass die Situation sich weiter zuspitzen würde, ist allerdings seit Jahren absehbar. Statt frühzeitig gegensteuernde Maßnahmen zu ergreifen, hat das politische Handeln die Krise des Wohnens sogar noch verstärkt. Hier ist v.a. die MietSchVO zu nennen, die Mieterschutzrechte abgebaut und so zum Mietpreisanstieg der letzten Jahre beigetragen hat.

Der Deutsche Mieterbund NRW e.V. stimmt der Antragsstellerin dahingehend zu, dass es eines entschiedenen öffentlichen Impulses bedarf, um der gegenwärtigen Krise zu begegnen. Die öffentliche Wohnraumförderung des Landes muss dabei eine noch viel gewichtigere Rolle spielen. Insgesamt sollte der Fokus auf der Förderung und Stärkung gemeinwohlorientierter Projekte und Akteure liegen, die dauerhaft leistbaren Wohnraum schaffen.

### **I. Ausgangslage**

Der Beurteilung der zugrundeliegenden Situation stimmt der Deutsche Mieterbund NRW e.V. weitgehend zu.

Durch die rapide veränderten Rahmenbedingungen des Bauens, durch den Zinsanstieg und die Verteuerung des Bauens, ist der Wohnungsbau weitgehend zum Erliegen gekommen. In den kommenden Jahren ist mit erheblich weniger Fertigstellungen zu rechnen, sodass sich das Angebot an Wohnraum nur geringfügig erhöhen wird. Gleichzeitig ist von konstant hohem Bedarf an Wohnraum auszugehen. Hierzu führt die Antragstellerin richtig aus, dass nicht nur zu wenig gebaut wurde und gebaut wird, sondern dass auch entsprechende Qualitäten des Wohnens geschaffen werden müssen.

Aber bereits seit Jahren ist eine Verschärfung der Wohnungsmarktsituation in NRW sowohl in Hinsicht auf die Verfügbarkeit als auch die Bezahlbarkeit von Wohnraum zu beobachten. Diese Marktanspannung, die auf weite Teile NRWs, v.a. die Großstädte, aber auch deren Umlandgemeinden und damit auf den Großteil der Bevölkerung unseres Bundeslandes zutrifft, hat in den letzten zwei Jahren noch einmal an Dynamik gewonnen. Die Mietpreise, gemessen an den Angebotsmieten, sind laut aktuellem Wohnungsmarktbericht der NRW.BANK im Jahr 2022 um 5,7 Prozent angestiegen und damit noch einmal deutlich stärker als in den beiden Vorjahren. Dies gilt sowohl für das Marktsegment des Neubaus als auch für Bestandswohnungen.

Diese Entwicklung war in ihrer Tendenz absehbar. Umso gravierender ist das Versäumnis der Landesregierung, den starken Anstieg der Mieten nicht durch wirksame Mieterschutzrecht abgemildert zu haben. Die zusammengestutzte Gebietskulisse der MietSchVO, nach der u.a. Mietpreisbremse und abgesenkte Kappungsgrenze nur noch in 18 der 396 Kommunen NRWs gelten, hat ihren für die Mieterinnen und Mieter negativen Beitrag zur Steigerung der Mieten geleistet.

Das Grundrecht auf einen offenen, diskriminierungsfreien und bezahlbaren Zugang zu angemessenem, sicherem und ökologisch nachhaltigem Wohnen wird zunehmend weniger gewährleistet.

Die öffentliche Wohnraumförderung als wichtiges landespolitisches Instrument zur Versorgung der Bevölkerung mit bezahlbarem Wohnraum befindet sich leider nicht erst seit 2016 in der Krise. Seit Jahrzehnten schmilzt der Bestand preisgebundener Wohnungen kontinuierlich ab. Die Abgänge konnten durch die neuen Förderungen in keinem Jahr ausgeglichen werden und so ist in nur 20 Jahren eine Halbierung der Zahl preisgebundener Mietwohnungen zu verzeichnen. Für die kommenden Jahre ist ein weiterer großflächiger Verlust an gebundenem Wohnraum zu erwarten, da sich derzeit rund 40 % der geförderten Mietwohnungen bereits in der Nachwirkungsfrist befinden. Die Eigentumsförderung setzt Fehlanreize sowohl hinsichtlich der räumlichen Verteilung, v.a. aber in Hinsicht auf die Förderung von Bestandserwerb, der am wenigsten zur Ausweitung des Angebots bezahlbaren Wohnraums beitragen kann.

## **II. Feststellungen**

Der Deutsche Mieterbund NRW e.V. teilt die Einschätzung, dass die Versorgung der Bevölkerung mit angemessenem Wohnraum nicht allein dem Markt überlassen werden kann. Es handelt sich um eine Aufgabe der öffentlichen Daseinsvorsorge, die öffentliches Handeln in vielfältiger Weise erforderlich macht.

Die Schaffung und Erhaltung von bezahlbarem Mietwohnraum muss eine zentrale Priorität der Politik werden. Dafür müssen weit mehr Mittel als bislang und weitere Förderung zur Verfügung gestellt werden. Unter den aktuellen Bedingungen kann es dabei aber nicht allein darum gehen, pauschal gegen die ungünstigen Rahmenbedingungen des Bauens „anzufördern“. Vielmehr muss es, wie die Antragsstellerin ebenfalls feststellt, darum gehen, gezielt den gemeinwohlorientierten Wohnungsbau zu fördern und die entsprechenden Akteure in die Lage zu versetzen, Wohnungsbau- und Modernisierungsprojekte umzusetzen. Hierfür ist das aktive, konzeptionelle Handeln des Landes unabdingbar.

Im Rahmen der öffentlichen Wohnraumförderung des Landes ist die oberste Priorität auf die Schaffung preisgebundener Mietwohnungen zu legen. Die Modernisierungsförderung ist ein weiterer wichtiger Bestandteil zum Erhalt oder zur Neuschaffung von Bindungen sowie zum nachhaltigen Umbau des Wohnungsbestandes. Der Ankauf von Belegungsbindungen ist aus unserer Sicht ein untergeordnetes Mittel der Wohnraumförderung, das allerdings situationsabhängig sinnvoll sein kann.

## **III. Beschlussvorschlag**

Der Deutsche Mieterbund NRW e.V. unterstützt viele der Forderungen der Antragstellerin.

Ein Sofortprogramm für den Wohnungsbau und die Sanierung des Bestandes ist notwendig. Es muss allerdings einen klaren inhaltlichen Fokus haben, der unseres Erachtens auf der Stärkung der gemeinwohlorientierten Wohnungswirtschaft bzw. seiner Akteure zu liegen hat. Nur so kann es gelingen, perspektivisch und dauerhaft ein entsprechend gemeinwohlorientiertes Wohnungsmarktsegment zu stärken und auszuweiten. Dieses wiederum wäre die Basis für die Erfüllung des Daseinsvorsorge-Auftrages und der Begegnung aktueller und künftiger Krisen auf den Wohnungsmärkten.

In diesem Sinne ist auch der Vorschlag zu unterstützen, die öffentliche Wohnraumförderung um eine neue Säule zur Stärkung der Gemeinnützigkeit mit längeren Mietpreisbindungen zu ergänzen. Weitere kongruente Maßnahmen sind die Wiedereinführung der

Anerkennung eines Tilgungsverzichts-Anteils als Eigenkapitalersatz und die Erweiterung der Sonderdarlehens-Möglichkeiten für bewohnergetragene Genossenschaften auf solche deren investierende Mitglieder gemeinwohlorientiert sind.

Die Umwidmung von frei finanziert geplanten Wohnungsbauprojekten in öffentlich geförderten Wohnungsbau halten wir für ein temporäres Phänomen, das vermutlich nur kurzfristig von größerer Bedeutung ist. Möglichkeiten, Projekte in die öffentliche Wohnraumförderungen zu übertragen, sollten jedoch nicht zur Absenkung der Standards des öffentlichen Wohnungsbaus führen.

Um den gemeinwohlorientierten Wohnungsbau zu befördern, können auch steuerliche Maßnahmen sinnvoll sein. Der Deutsche Mieterbund fordert seit Langem, dass die Grunderwerbsteuer reformiert werden muss. Während bspw. kapitalmarktorientierte Wohnungskonzerne und spekulative Investoren oftmals share-deals nutzen, um die Grunderwerbsteuer zu umgehen, wird v.a. auch die gemeinwohlorientierte Wohnungswirtschaft mit dieser Steuer belastet. Hier kommt es offenkundig zu einer erheblichen Fehlsteuerung.

Von besonderer Bedeutung erscheint uns die Unterstützung der Kommunen. Das Land sehen wir in der Pflicht, den Kommunen die bundesgesetzlichen vorgesehenen Handlungsmöglichkeiten vollständig zur Verfügung zu stellen. So muss der im Baulandmobilisierungsgesetz enthaltene Genehmigungsvorbehalt bei der Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen durch eine entsprechende Landesverordnung in Kraft gesetzt werden. Ebenso sind die Kommunen in anderen Bereichen, wie bspw. des Wohnraumstärkungsgesetz, stärker zu fördern, damit sie die ihnen zukommenden Aufgaben, bspw. das Vorgehen gegen Zweckentfremdung, spekulativen Leerstand und die Kontrolle von Mindeststandards, umfänglich erfüllen können.

NRW braucht eine eigene Landesbaugesellschaft. Der Verkauf der LEG mit ihren 93.000 Wohnungen im Jahre 2008 hat die öffentliche Hand wertvoller Steuerungsmöglichkeiten beraubt. Ein landeseigenes Wohnungsunternehmen könnte nicht nur dauerhaft bezahlbare Mieten garantieren, sondern auch dort neue Wohnungen entwickeln, wo derzeit kommunale Wohnungsgesellschaften oder andere gemeinnützig orientierte Akteure fehlen. Besonders für kleinere Kommunen ohne entsprechende personelle Ausstattung könnte eine solche Gesellschaft zudem Unterstützung bei der Planung und der Entwicklung von Wohnflächen bieten. Zudem blieben jährlich einige hundert Millionen Euro öffentlicher Förderung den Bürgern und Steuerzahlern NRW als Landesbauvermögen erhalten.

Zumindest bis eine solche Landesgesellschaft besteht, muss das Land die Kommunen dahingehend beraten und unterstützen, dass dieses selbst die Ausweitung des preisgebundenen und des sonstigen bezahlbaren Wohnungsbestandes vorantreiben. Eigener kommunaler Wohnungsbau, die Nutzung von Erbpachtregelungen statt Verkauf öffentlicher Grundstücke und Quotenregelungen bei der Ausweisung von Baugebieten sind hier wesentliche Möglichkeiten.

Mit freundlichen Grüßen



Hans-Jochem Witzke

1. Vorsitzender des Deutschen Mieterbundes NRW e.V.



**BAUVERBÄNDE.NRW**

info@bauverbaende.nrw  
www.bauverbaende.nrw

Stellungnahme: „Schubkraft und Fortschritt für die Wohnungsbaupolitik  
In Nordrhein-Westfalen, Antrag der Fraktion der SPD,  
Drucksache 18/6381

Der BAUVERBÄNDE NRW e. V. fasst sieben Mitgliedsverbände, 90 Innungen und rund 4.500 Unternehmen des Hoch- und Tiefbaus unter einem Dach zusammen und ist damit der größte Verband der nordrhein-westfälischen Bauwirtschaft. Unsere Unternehmen zählen zu den stärksten Ausbildern im Baugewerbe. Im besonderen Maße bündeln wir die Interessen der Berufsgruppen der Maurer und Betonbauer, Brunnenbauer, Betonstein- und Terrazzohersteller, Estrichleger, Fliesen-, Platten- und Mosaikleger, Straßen- und Tiefbauer, Stuckateure, Wärme-, Kälte- und Schallschutzisolierer sowie der Zimmerer. Für seine Mitglieder ist der BAUVERBÄNDE NRW e. V. zentraler Ansprechpartner für alle rechtlichen Belange des Arbeits-, Tarif-, Bau-, Umwelt-, Wettbewerbs-, Wirtschafts-, Vergabe- und Steuerrechts. Zudem bietet er Expertisen zu technischen Fragen an.

### Einschätzung zur Lage im Wohnungsbau

Nach aktuellem Stand sind die Baugenehmigungen im Wohnungsbau 2023 um etwa 30% zurückgegangen, hiervon sind sowohl Einfamilien-, Zweifamilien- als auch Mehrfamilienhäuser betroffen. Das Problem des drastischen Rückgangs an Bauanträgen betrifft nicht allein Nordrhein-Westfalen. Bundesweit wurden von Januar bis Oktober 79.300 Wohnungen weniger genehmigt als im Vorjahreszeitraum. Bei den Mehrfamilienhäusern erteilten die Behörden 25% weniger Baugenehmigungen, bei Einfamilienhäusern waren es -38%.

Nach unserer Auffassung ergeben sich aus diesem beachtlichen Negativtrend folgende Problematiken.

1. **Langwieriges Problem:** Aus Erfahrungswerten können wir sagen, dass die Baugenehmigungen von heute die ungefähre Bauentwicklung der nächsten anderthalb bis zweieinhalb Jahre widerspiegeln. Damit läuft der Wohnungsbau bereits jetzt für die Jahre 2024 und 2025 in eine bedrohliche Schieflage. Zudem können wir aktuell keine Trendwende beobachten. Selbst wenn die Anzahl der Bauanträge sich wieder nennenswert verbessert, müssen diese erst das Nadelöhr des Genehmigungsprozesses passieren.
2. **Kein vorhandenes Wohnraumpolster in Nordrhein-Westfalen:** Das Landesbauministerium hat im Jahre 2020 eine langfristige Kalkulation zum

**Geschäftsstelle Nordrhein**

Graf-Recke-Str. 43  
40239 Düsseldorf  
Tel.: 02 11 | 9 14 29-0  
Fax: 02 11 | 9 14 29-31

**Geschäftsstelle Westfalen**

Westfalendamm 229  
44141 Dortmund  
Tel.: 02 31 | 94 11 58-0  
Fax: 02 31 | 94 11 58-40

14.02.2024 Leh



Baugewerbe-Verband  
Nordrhein



Baugewerbeverband  
Westfalen



Straßen- und  
Tiefbau-Verband  
Nordrhein-Westfalen



Fachverband  
Ausbau und Fassade  
Nordrhein-Westfalen



Stuck • Putz • Trockenbau  
Westfalen e.V.



Zimmerer- und  
Holzbau-Verband  
Nordrhein



Deutscher  
Auslandsbau-Verband e.V.



Wohnraumbedarf veröffentlicht.<sup>1</sup> Darin wird ein jährlich notwendiger Neubau von 46.000 - 51.000 Wohneinheiten errechnet. Bei den 46.000 Wohneinheiten werden wesentliche Faktoren zum Anstieg der Haushaltszahlen nur sehr eingeschränkt berücksichtigt, wie mehr Single-Haushalte, demographischer Wandel, Flüchtlingszuzug, usw. Daher müssen wir davon ausgehen, dass jährlich mindestens 51.000 Wohneinheiten benötigt werden. Allerdings bewegten sich die realen Fertigstellungen in den letzten zehn Jahren nur zwischen 40.000 und 49.000 Wohneinheiten.<sup>2</sup> Da es bisher nicht gelungen ist, die Zielmarke von 51.000 Wohneinheiten fertigzustellen, fehlt ein Polster an Wohneinheiten, das den Wegfall an Baugenehmigungen abfedern könnte.

3. **Freisetzung von Fachkräften:** Der Einbruch im Wohnungsbau könnte dieses Jahr voraussichtlich zur vermehrten Kurzarbeit und letztendlich auch zur Freisetzung von Fachkräften im Baugewerbe führen. Erfahrungen in anderen Branchen, wie im Hotel- und Gaststättenbetrieb, zeigen, dass einmal freigesetzte Fachkräfte ihre angestammte Berufsbranche mehrheitlich verlassen und nicht mehr zurückkehren. Diese Entwicklung ist bedenklich und auch paradox, da der Bausektor grundsätzlich unter erheblichen Fachkräftemangel leidet.

Als BAUVERBÄNDE NRW vertreten wir klar die Grundannahme, dass der Einbruch im Wohnungsbau keineswegs aus mangelnder Nachfrage oder einer Übersättigung des Marktes herrührt. Das Interesse an Wohneigentum ist ungebrochen hoch, dem gegenüber stehen allerdings gestiegene Kosten und eine damit verbundene Planungsunsicherheit.

Dabei ist anzumerken, dass in den letzten Jahren verschiedene Faktoren zu Preisanstiegen im Bausektor geführt haben. Im Besonderen sind hier zu erwähnen: Materialengpässe während Corona, der KfW-Förderstopp Anfang 2022, Energiepreisschwankungen in Folge des Ukraine-Kriegs und die Zinswende auf dem Bausektor.

Sofern das Produkt „Bauen“ wieder erschwinglicher wird, sollte sich auch die Tätigkeit im Wohnungsbau normalisieren. Daher sollte sich jede baupolitische Maßnahme eines möglichen „Bauen jetzt“-Programms an der Kostenfrage orientieren.

## Maßnahmen für mehr Schubkraft und Fortschritt für die Wohnungsbaupolitik in Nordrhein-Westfalen

Aus Sicht der BAUVERBÄNDE NRW steht ein breites Bündel an kurz-, mittel- und langfristigen Maßnahmen zur Verfügung, um die Kosten im Wohnungsbau wieder zu senken.

### Senkung der Baunebenkosten

Die Kaufnebenkosten liegen in Nordrhein-Westfalen bei 12,07% und stellen damit eine enorme Mehrbelastung für viele Bauprojekte dar. Deswegen halten wir eine Absenkung der Grunderwerbssteuer von 6,5% auf 3,5%, wie in Bayern, für sinnvoll. Die Kosten für Notare (ca. 2%) und Makler (3,57%) sind hingegen durch Bundesgesetze geregelt. Doch mit Blick auf die drastisch gestiegenen Immobilienpreise der letzten zehn Jahre wäre es auch hier sinnvoll, sich für eine Deckelung einzusetzen. Gerade im Bereich der Maklercourtage könnte eine Landesgesetzgebung

---

<sup>1</sup> Ergebnisbericht 1 Wohnungsmarktgutachten über den quantitativen und qualitativen Wohnungsneubaubedarf in Nordrhein-Westfalen bis 2040, 2020.

<sup>2</sup> Wohnungsfertigstellungen in Wohn- und Nichtwohngebäuden: **2014:** 46.262 // **2015:** 40.670 // **2016:** 47.160 // **2017:** 48.307 // **2018:** 48.076 // **2019:** 48.647 // **2020:** 49.775 // **2021:** 49.555 // **2022:** 47.354

erfolgsversprechend sein. Die Maklerprovision ist zwar bundesgesetzlich geregelt (§652 BGB), jedoch wird darin nur festgelegt, dass eine Maklerprovision zu zahlen ist, eine feste Höhe ist nicht definiert.

## Bauland

**Mehr Spielraum bei der Ausweisung von Bauland:** Die Preise für Bauland sind in allen Ballungszentren Nordrhein-Westfalens in den letzten zehn Jahren drastisch angestiegen, in den zehn größten Städten des Landes durchschnittlich um 50%. Daher ist es wichtig und richtig, dass sich die Politik stärker mit der Frage befasst. Ob die Einführung einer Grundsteuer C nachhaltig gegen Spekulation wirken kann, scheint uns fraglich. Vor allem sehen wir die Gefahr, dass hierdurch Privatleute getroffen werden oder Unternehmen, die Potentialflächen für den Ausbau ihres Firmengeländes halten. Solche Härtefälle müssen unbedingt vermieden werden.

Neben der zentralen Frage, wie Baulandspekulation unterbunden werden kann, plädieren wir dafür, die Verfügbarkeit von Flächen zu stärken. Im Rahmen der anstehenden Änderungen des Landesentwicklungsplans sollte den Kommunen mehr Verfügungsgewalt über ihre Flächen und damit über die Freisetzung von Bauland gegeben werden.

## Bauausführung

**Fehlender Produktstatus für RC-Material:** Trotz diverser rechtlicher Grundlagen durch Landes-, und Bundeskreislaufwirtschaftsgesetz sowie Novellierung der Ersatzbaustoffverordnung fehlt bis heute ein rechtssicherer Produktstatus für RC-Material. Das in vielen Fällen preiswertere RC-Material befindet sich noch immer im Abfallregime und wird daher nur selten verbaut. Zudem erstreckt sich das Abfallregime auch auf Bodenaushub, der im Rahmen von Bautätigkeit anfällt und fortan als Abfall zu behandeln ist. Dadurch entstehen weitere und vor allem vermeidbare Entsorgungskosten. Eine landesseitige Einführung einer Abfallenderegulation, wie sie zum 01. August 2023 in Bayern getroffen wurde, würde Baukosten reduzieren.

**EH-55 Standard und Normungsflut:** Seit Anfang des Jahrtausends haben sich die technischen Anforderungen im Wohnungsbau maßgeblich erhöht. Diese Entwicklung zeigt sich zum einen in den stetig steigenden Ansprüchen an den Effizienzhaus-Standard, der sich vom EH-100 Standard hin zum EH-40 Standard bewegt. Gerade in den letzten Jahren wurde diese Entwicklung politisch immer schneller vorangetrieben. Während 2021 noch der EH-70 Standard galt, wurde Januar 2023 der EH-55 Standard eingeführt. Bis letzten August galten noch Pläne für den EH-40 Standard ab 01. Januar 2024. Dabei ist jeder dieser Effizienzschritte mit Preissprüngen von teils mehreren 10.000 € verbunden. Vor allem der Preissprung von EH-55 zu EH-40 beträgt Mehrkosten von mindestens 25.000 €. Daher halten wir einen förderfähigen EH-55-Standard, der von günstigen Kreditkonditionen der KfW-Bank und NRW-Bank profitiert, für einen wesentlichen Schritt, um den Wohnungsbau wieder bezahlbarer zu machen.

Neben den Gebäudeeffizienzstandards zeigt sich die stetig steigende Komplexität in der rasch anwachsenden Zahl der Baunormen. Aktuell existieren rund 3.900 baurelevante DIN-Normen, hinzukommen noch europäische und internationale Normungen für den Bausektor. Häufig gehen neue Normenstandards mit Baupreissteigerungen einher. Daher wäre ein stärkeres politisches Engagement im Rahmen der Normungsausschüsse erstrebenswert oder eine Implementierung von Folgekostenabschätzungen notwendig.

Zudem sind die einzelnen Betriebe in Nordrhein-Westfalen dazu verpflichtet, bauaufsichtliche Verordnungen zu erwerben. In den entsprechenden Landesverordnungen<sup>3</sup> wird lediglich auf die einzelnen Normen verwiesen. Der kostenpflichtige Erwerb bedeutet für jedes Unternehmen einen Faktor von mehreren tausend Euro. In Niedersachsen wurde hingegen eine andere Regelung etabliert. Hier können die bauaufsichtlichen Normen des Landes kostenlos heruntergeladen und somit verwendet werden.

**Ermäßigte Umsatzsteuer im Bauwesen:** Weitere Kostensenkungen könnten durch eine ermäßigte Umsatzsteuer bei Bauleistungen erreicht werden. Um dieses Instrument zielführend auszurichten, sollte es auf bestimmte Zielvorgaben abgestimmt werden. Denkbar wären hier ein ermäßigter Steuersatz im sozialen Wohnungsbau, beim ressourcenschonenden Bau oder in der energetischen Sanierung.

**BIM-Potenziale – Vorbildfunktion der öffentlichen Hand:** Building Information Modeling, also die Erstellung eines digitalen Zwillings, in den alle Gewerke ihre verbauten Materialien und Arbeitsschritte eintragen und koordinieren können, bietet grundsätzlich das Potential, Baukosten einzusparen. Allerdings entstehen Anfangs zusätzliche Kosten durch das Anschaffen von Software, das Schulen von Mitarbeitern und das Etablieren von Workflows. Einen solcher Mehraufwand lohnt sich erst, wenn Bauen mit BIM regelmäßig zum Einsatz kommt, was bisher nicht der Fall ist. Hier muss der Staat entweder finanzielle Positivanreize für Bauen mit BIM setzen oder aber im Rahmen seiner Vorbildfunktion BIM standardmäßig in die Ausschreibungen aufzunehmen.

**Entbürokratisierung und Digitalisierung von Bauämtern:** Viele unserer Betriebe schildern uns immer wieder Probleme in der Behördenkommunikation. Diese verläuft oft schwerfällig, schleppend und ist manchmal von einem äußerst geringen Digitalisierungsstand geprägt. Das führt in der Folge zu unnötig langen Bearbeitungszeiträumen von Anträgen. Gründe für dieses Problem sind natürlich ein Fachkräftemangel, den auch die Bauämter spüren sowie eine steigende Komplexität bei Vorgaben im Baurecht, die zuweilen Mitarbeiter überfordert. Neben der Mitarbeitergewinnung sind aus unserer Sicht die Einführung des digitalen Bauantrags sowie die Ausweitung des Bauportals sinnvoll. Zudem bedauern wir es sehr, dass bei der letzten Novellierung der Landesbauordnung der §91 herausgenommen wurde, bevor er jemals in Kraft getreten ist. Dieser Paragraph sah vor, dass die Bauämter das Ministerium jährlich über die Bearbeitungsdauer ihrer Anträge informieren. Damit hat man sich die Möglichkeit einer Datengrundlage weggenommen, die einen wichtigen Indikator zur Funktionalität der Bauämter liefert.

#### Staatliche Förderkulisse:

Beim Wohnungsbau spielen staatliche Förderungen eine zentrale Rolle. Hierbei halten wir zwei Bausteine für zentral. Zum einen darf Politik nicht aus dem Auge verlieren, dass von der Idee bis zur Fertigstellung eines Gebäudes extrem lange Zeiträume vergehen: Vorplanung des Quartiers, Flächenerschließung, Ausschreibung, Genehmigung und schlussendlich die Bauausführung. Diese Prozesse ziehen sich über mehrere Jahre. Um die Kosten vernünftig abschätzen zu können, bedürfen öffentliche Auftraggeber, institutioneller Wohnungsbauer und Privatkunden Planungssicherheit.

- **Politik muss mehr Planungssicherheit schaffen:** In Bezug auf staatliche Förderprogramme hat sich allerdings in den letzten Jahren gezeigt, dass diese Sicherheit nicht durchweg gegeben ist. Zu erwähnen sind hier das überraschende Auslaufen der KfW-Kredite 2022, Unsicherheiten im Rahmen des Heizungsstreits 2023, Einfrierung der KfW-Kredite 2024 wegen des provisorischen Haushalts. Auf Landesseite haben wir am 14. Juli 2023 das völlig überraschende Auslaufen des Programmes „NRW.Zuschuss Wohneigentum“ ohne

---

<sup>3</sup> Landesbauordnung, VVTB (Verwaltungsvorschrift technische Baubestimmungen)

Vorankündigung erlebt oder die Blockierung des Wachstumschancengesetz durch den Bundesrat. Und Anfang Februar haben wir gesehen, wie der Bundesrat das Dieses Stopp and Go führt zu einer erheblichen Verunsicherung bei Investoren, Privatleuten und öffentlichen Auftraggebern. Im Gespräch mit unseren Mitgliedern zeigt sich immer stärker, dass das Vertrauen in die Politik geschwunden ist, für stabile Rahmenbedingungen in der Bauwirtschaft zu sorgen.

**Präzisere Förderkulissen:** Zum anderen müssen staatliche Förderungen vor allem berücksichtigen, dass die Schicht der Bauherrenschaft sehr heterogen ist: Wohnungsbauunternehmen, Genossenschaften, Kommunen sowie Privatleute. Je nach Auftraggeber oder Projekt stehen ökonomische Überlegungen, neben ökologischen, sozialpolitischen oder dem Ziel des selbst genutzten Wohneigentums. Nach unserer Auffassung muss es Ziel der Politik sein, jeder dieser Gruppierungen ein sinnvolles Förderangebot machen.

- **Sozialer Wohnungsbau:** Nordrhein-Westfalen hat mit seinem Programm zur öffentlichen Wohnraumförderung seit über 20 Jahren ein starkes Förderinstrument. Dieses hat allein 2002 immerhin 17.416 Wohneinheiten gefördert, ehe es ab 2011 beachtlich an Schlagkraft verloren hat. Das hat zum Einen an einer Absenkung des Fördervolumens gelegen<sup>4</sup>, aber auch an der einsetzenden Niedrigzinsphase, die günstige staatliche Kredite uninteressanter werden lassen. In den letzten Jahren hatte sich das Fördervolumen bei 8.000 – 8.500 Wohnungen stabilisiert. Allerdings hat das Landesbauministerium die Fördermittel für das Programm maßgeblich (um 38%) erhöht und das bis 2027, sodass zu erwarten ist, dass das Programm zukünftig wieder mehr Wohnungen fördert.
- **Institutioneller Wohnungsbau:** Eine degressive Abschreibung, wie sie im Rahmen des 14-Punkte Programms vom September 2023 verkündet wurde, halten wir für eine sinnvolle Maßnahme, um den Wohnungsbauunternehmen zu helfen. Allerdings ist die degressive AfA ans Wachstumschancengesetz gekoppelt, das zurzeit (Februar 2024) im Vermittlungsausschuss des Bundestags nachverhandelt wird. Sofern sich die Verhandlungen länger ziehen, halten wir es für zielführend, die degressive AfA aus dem Wachstumschancengesetz herauszulösen, damit diese frühestmöglich in Kraft treten kann
- **Privatkunden – selbstgenutztes Wohneigentum:** Nach unserer Auffassung war das Programm „NRW.Zuschuss Wohneigentum“ ein guter Ansatz. Die Begrenzung auf 500.000 Euro und die Verpflichtung zum erstmaligen Erwerb für selbstgenutztes Wohneigentum hat das Programm präzise und verhältnismäßig unbürokratisch auf junge Familien zugeschnitten. Die überhastete und vorher nicht kommunizierte Einstellung des Programms zum 14. Juli 2023 können wir daher nicht nachvollziehen. Ein Wiederaufleben und Ausbau dieses Programmes erachten als überaus sinnvoll.
- **Städtebaufördermittel- Inflationsausgleich:** Kommunen, die ein langfristiges auf mehrere Jahre ausgelegtes Städtebaukonzept erarbeiten und somit Planungssicherheit für Privatleute wie Bauunternehmen schaffen, werden in Bezug auf die Fördermittel durchaus benachteiligt. Spätere Projekte des Konzepts haben sich gegenüber der Jahre zuvor stattgefundenen Kalkulation aufgrund von Inflation und neuen Baunormen verteuert. Allerdings sehen die

---

<sup>4</sup> Von 2012 – 2016 wurde das Fördervolumen um 20% reduziert, von 1 Mrd. € auf 0,8 Mrd. €.

Städtebaufördermittel keinen Inflationsausgleich vor und beziehen sich weiterhin in ihrer Höhe auf die ursprünglich veranschlagten Kosten.

Mit freundlichen Grüßen

**BAUVERBÄNDE.NRW**

Dr. Bernhard Baumann

Hauptgeschäftsführer

# Wohnungspolitik in NRW - Gemeinnützig- keit, Wohneigentum, Wohnungsbau

Stellungnahme zur Drucksache 18/6381

Prof. Dr. Michael Voigtländer

Köln, 09.02.2024

IW-Report x/2024

Wirtschaftliche Untersuchungen,  
Berichte und Sachverhalte



#### **Herausgeber**

**Institut der deutschen Wirtschaft Köln e. V.**

Postfach 10 19 42

50459 Köln

Das Institut der deutschen Wirtschaft (IW) ist ein privates Wirtschaftsforschungsinstitut, das sich für eine freiheitliche Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung einsetzt. Unsere Aufgabe ist es, das Verständnis wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Zusammenhänge zu verbessern.

#### **Das IW in den sozialen Medien**

Twitter

[@iw\\_koeln](https://twitter.com/iw_koeln)

LinkedIn

[@Institut der deutschen Wirtschaft](https://www.linkedin.com/company/institut-der-deutschen-wirtschaft)

Instagram

[@IW\\_Koeln](https://www.instagram.com/iw_koeln)

#### **Autor**

**Prof. Dr. Michael Voigtländer**

Leiter des Clusters Internationale Wirtschaftspolitik, Finanz- und Immobilienmärkte

[voigtländer@iwkoeln.de](mailto:voigtländer@iwkoeln.de)

0221 – 4981-741

#### **Alle Studien finden Sie unter**

**[www.iwkoeln.de](http://www.iwkoeln.de)**

In dieser Publikation wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit regelmäßig das grammatische Geschlecht (Genus) verwendet. Damit sind hier ausdrücklich alle Geschlechteridentitäten gemeint.

#### **Stand:**

Februar 2024

## Inhaltsverzeichnis

1	Hintergrund .....	3
2	Rahmenbedingungen für den Wohnungsbau verbessern.....	3
3	Irrweg Gemeinwohlorientierung .....	4
4	Wohneigentumsbildung unterstützen .....	5
5	Schlussfolgerungen .....	6
	Literaturverzeichnis .....	7



## 1 Hintergrund

In dem Antrag der SPD-Landtagsfraktion in NRW wird die Landesregierung für ihre Wohnungspolitik kritisiert (Landtag Nordrhein-Westfalen, 2023). Dabei werden drei Themen besonders fokussiert: die fehlende Reaktion auf die Wohnungsbaukrise, die unzureichende Unterstützung von Sozialwohnungen und allgemein der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft sowie die mangelnde Unterstützung für Eigenheimkäufer. Die damit verbundenen Vorschläge sowie die zugrundeliegenden Ableitungen sollen im Folgenden diskutiert werden.

## 2 Rahmenbedingungen für den Wohnungsbau verbessern

Der Wohnungsbau befindet sich in einer schweren Krise. Die Zahl der Baugenehmigungen in Deutschland liegt im Zeitraum Januar 2023 bis November 2023 25,9 Prozent unter der des Vorjahreszeitraums (Statistisches Bundesamt, 2024). Gleichzeitig steigt der Baubedarf, da nach dem Ende der Corona-Pandemie die Mobilität der Menschen wieder zunimmt und auch dringend benötigte Fachkräfte aus dem Ausland wieder nach Deutschland kommen. Insbesondere der Druck in den Großstädten hat damit zugenommen. Der Rückgang der Baugenehmigungen ist dabei in allen Bundesländern merklich. Während in NRW die Baugenehmigungen in dem genannten Zeitraum um 26,6 Prozent zurückgegangen sind, lag der Rückgang in Bayern bei 22 Prozent und in Baden-Württemberg bei 28,8 Prozent.

Tatsächlich ist der Rückgang der Baugenehmigungen somit kein spezifisches Problem in NRW, sondern vor allem dem zeitgleichen Anstieg der Zinsen und der Baukosten in Deutschland geschuldet. Binnen weniger Monate stiegen im Jahr 2022 die Immobilienfinanzierungszinsen für 10-jährige Zinsbindungen von rund einem Prozent auf vier Prozent. Eine so schnelle Verschlechterung der Erschwinglichkeit des Wohnens ist seit den 1980er Jahren nicht vorgekommen (Voigtländer, 2023). Parallel hierzu sind die Baukosten zwischen 2022 und 2020 um gut ein Drittel gestiegen, weil die Materialkosten sich aufgrund unterbrochener Lieferketten enorm verteuerten, aber auch aufgrund gestiegener Standards (EH 55 seit 2023) und gestiegener Lohnkosten. Die Konsequenz: Angebot und Nachfrage (Zahlungsfähigkeit) passen nicht mehr zusammen. Projektentwickler und Bauträger müssen aufgrund der gestiegenen Kosten höhere Preise aufrufen als die Nachfrager aufgrund der Zinsen bezahlen können. Angesichts der gestiegenen Baubedarfe ist dies ein großes gesellschaftliches Problem. Zusätzlich besteht die Gefahr, dass aufgrund von Insolvenzen Kapazitäten abgebaut werden, die in einem Umfeld großen Fachkräftemangels nicht einfach wieder aufgebaut werden können. Über kurz oder lang wird es über die gestiegenen Mieten wieder mehr Anreize für Neubauinvestitionen geben, aber dies kann noch etwas dauern und verursacht unmittelbare sozialpolitische Härten. Letztlich ist dies ein typischer Fall, in dem der Kapitalmarkt viel schneller reagiert als die Realwirtschaft (Bauwirtschaft), und der ein staatliches Handeln zur Abfederung der Auswirkungen legitimiert.

Hier ist allerdings zu beklagen, dass die Politik insgesamt zu langsam reagiert hat. Erst im Sommer des vergangenen Jahres nahm die Debatte um eine Sonder-Abschreibung zur Stabilisierung des Neubaus Fahrt auf. Bislang ist diese aber nicht umgesetzt worden, sondern wird weiterhin im Vermittlungsausschuss diskutiert. Auch die plötzliche Aussetzung der KfW-Förderungen für energetische Sanierungen hat Investoren und Projektentwickler verunsichert. Insgesamt wären ein entschiedeneres Handeln und mehr Verlässlichkeit enorm wichtig, um den Wohnungsbau anzuregen. Allerdings wird hier auch ein Problem der NRW- Wohnungspolitik deutlich: Steuerliche Förderungen oder auch Förderungen der KfW obliegen dem Bund und nicht den Ländern. Natürlich kann ein Land, die finanziellen Mittel vorausgesetzt, eigene Programme auflegen, wie etwa

Baden-Württemberg, das eine Fertigungsprämie eingeführt hat – die Baugenehmigungen sind dort aber trotzdem stärker eingebrochen als in NRW. Besser wäre der Ansatz, Kompensationen bei der Grunderwerbsteuer vorzunehmen (Kapitel 4). Die Idee einer generellen Steuerstundung bei Projektentwicklern oder Bauwirtschaft, wie sie die SPD-Fraktion anregt, ist aber abzulehnen, da eine Marktberreinigung wahrscheinlich unumgänglich ist. Allein zwischen 2011 und 2021 ist die Zahl der Projektentwickler von rund 13.300 auf 16.400 gestiegen. Viele dieser Unternehmen wurden durch den Boom im Wohnungsmarkt gegründet und dürften in einem normaleren Umfeld weniger Chancen haben. Generell ist zu betonen, dass Projektentwicklung immer schon ein riskantes Unterfangen war, weshalb eine breite Unterstützung aller Unternehmen nicht sinnvoll ist. Besser ist es, die Nachfrage zu stärken, damit die Projektentwickler und Bauträger weiter bestehen, die wettbewerbsfähige Immobilien anbieten. Darüber hinaus kann NRW vor allem die Rahmenbedingungen für den Wohnungsbau verbessern, etwa durch Vereinfachungen bei den Baustandards – der Baustandard E ist hier ein guter Ansatz – und durch die Unterstützung der Kommunen. Schließlich haben die Kommunen wesentliche Hebel durch die Ausweisung von Bauland und die Bearbeitung und Genehmigung der Bauanträge. Schnellere Verfahren, aber auch generell eine Haltung für mehr Wohnungsbau sind eine Grundvoraussetzung, um möglichst schnell aus der Krise zu kommen. Hier kann die Landespolitik vor allem im Zusammenspiel mit den Kommunen etwas bewirken.

### 3 Irrweg Gemeinwohlorientierung

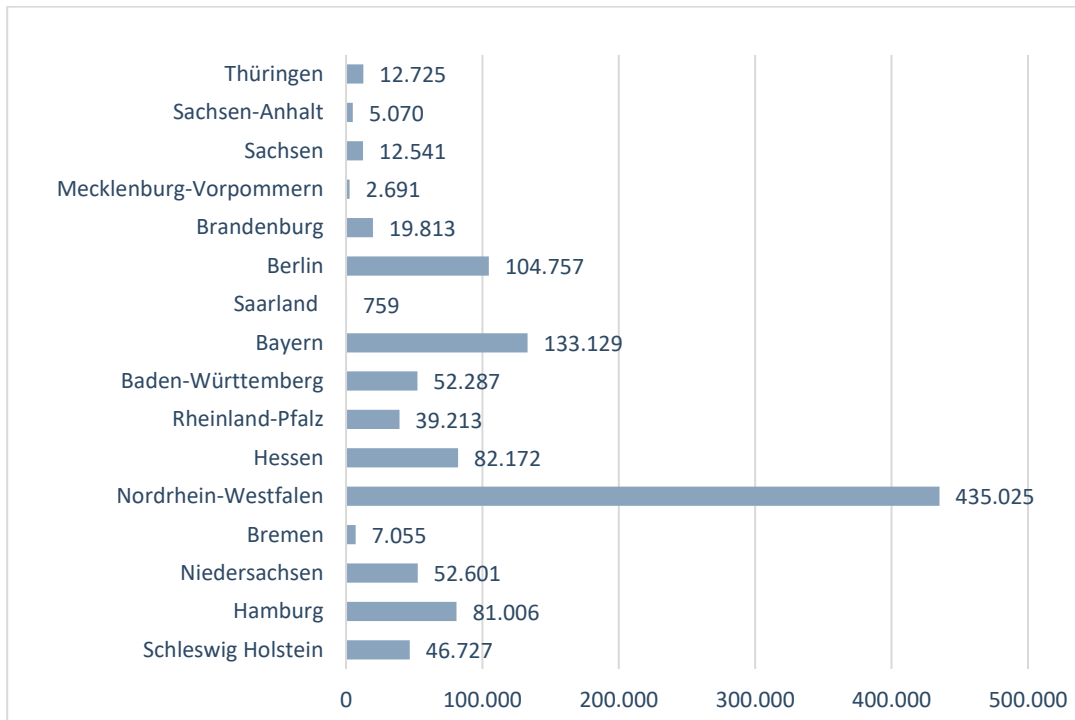
Im Antrag der SPD-Fraktion wird vor allem darauf abgestellt, dass das Land NRW mehr Sozialwohnungen fördern und mehr eigene gemeinwohlorientierte Wohnungen schaffen sollte, etwa durch Unterstützung kommunaler Wohnungsunternehmen. Sozialwohnungen sind ein Instrument der Wohnungspolitik, um für Menschen mit besonderen Zugangsschwierigkeiten Wohnraum zu schaffen, aber auch, um die Durchmischung von Stadtvierteln zu ermöglichen. Auch die Schaffung von Sozialwohnungen oder anderen gemeinwohlorientierten Wohnungen unterliegt aber den aktuellen Herausforderungen. Die Baukosten je Quadratmeter liegen im Bundesdurchschnitt mittlerweile bei über 5.000 Euro, und ebenso sind die Finanzierungskosten entsprechend gestiegen. Um in diesem Umfeld Sozialwohnungen mit entsprechend niedrigen Mieten und Belegungsbindungen über einen Zeitraum von 25 Jahren zu bauen, sind enorme Unterstützungen notwendig. Die NRW.BANK bietet im Rahmen der sozialen Wohnraumförderung mittlerweile Tilgungsnachlässe von 35 Prozent an sowie fast zinsfreie Darlehen, wodurch der Förderanteil schnell über 50 Prozent liegen kann. Dies macht Sozialwohnungen auch für Anleger wieder attraktiv, bedeutet aber auch extrem hohe Kosten für Bund und Land, weshalb eine deutliche Ausweitung – die noch weitere Förderungen erforderte – die Haushaltsmittel deutlich überfordern würde. Dabei muss auch berücksichtigt werden, dass die Treffsicherheit der Sozialwohnungen äußerst gering ist, nur etwa 45 Prozent der Mieter von Sozialwohnungen gelten als armutsgefährdet (vgl. Sagner et al., 2020), d. h. sie verfügen über weniger als 60 Prozent des Median-Einkommens.

Darüber hinaus ist auch zu berücksichtigen, dass die Lage in den NRW-Wohnungsmärkten sich deutlich ausdifferenzieren wird. Noch kompensiert die Zuwanderung den geburtenbedingten Bevölkerungsrückgang, doch dies könnte in vielen Regionen in NRW bereits in zehn Jahren ganz anders aussehen. Auch dies spricht dafür, Sozialwohnungen nicht als primäres Mittel der Wohnungspolitik einzusetzen.

Schließlich ist auch zu bedenken, dass die Ausstattung NRWs mit Sozialwohnungen im Bundesvergleich als sehr gut angesehen werden kann. Laut einer aktuellen Studie (Pestel-Institut, 2024) verfügt NRW mit rund

435.000 Sozialwohnungen über rund 40 Prozent des gesamten Sozialwohnungsbestands in Deutschland. Die Ausstattung mit Sozialwohnungen ist damit überproportional hoch, weshalb der Fokus nicht auf der Schaffung neuer großvolumiger Sozialwohnungsbestände, sondern vor allem auf der Aufrechterhaltung der Sozialbindungen im Bestand liegen sollte.

**Abbildung 1: Sozialwohnungen in Deutschland**



Quelle: Pestel-Institut, 2024

## 4 Wohneigentumsbildung unterstützen

Es wurde bereits ausgeführt, dass die Bundesregierung zu spät auf die Wohnungsbaukrise reagiert hat. Dies ist aber nicht der einzige Kritikpunkt. Ein wesentliches Problem ist auch, dass sie sehr einseitig auf Kapitalanleger setzt. Während alle Kapitalanleger von der Sonderabschreibung profitieren werden, gibt es für Selbstnutzer nur dann eine Förderung, wenn das Einkommen einer Familie mit einem Kind unter 90.000 Euro liegt und wenn sie eine Wohnung der höchsten Energieeffizienz kaufen. Damit werden nur wenige Haushalte davon profitieren können und der Effekt für den Wohnungsbau fällt entsprechend klein aus.

Bereits seit langem überfällig ist die Absenkung der Grunderwerbsteuer. Diese Maßnahme hätte in der aktuellen Situation zweifach gewirkt. Einerseits wären damit die Finanzierungskosten gesunken, da weniger Kredit aufgenommen werden müsste, andererseits hätten Haushalte damit leichter die Eigenkapitallücke überspringen können, denn der Mangel an Eigenkapital – aufgrund hoher Transaktionskosten in Deutschland – stellt ein wesentliches Hemmnis für den Eigentumserwerb dar. Das Land NRW hat im Vorgriff auf die in Aussicht gestellte Einigung zwischen Bund und Ländern die Grunderwerbsteuer bereits faktisch für Selbstnutzer reduziert, indem über die NRW.BANK ein Zuschuss in Höhe von 2 Prozent des Kaufpreises gewährt wurde, doch nachdem diese Einigung nicht erzielt wurde, wurde dieses Programm eingestellt.

Es wäre wünschenswert, wenn NRW die Grunderwerbsteuer dauerhaft senken könnte, aber es gilt, die Haushaltsrestriktionen zu beachten, weshalb ohne eine (Teil-)Kompensation mit dem Bund keine Lösung gefunden werden kann. Dennoch wäre es überlegenswert, den Zuschuss zu den Grunderwerbsteuerzahlungen wieder einzuführen, beschränkt aber auf Selbstnutzer, die eine Neubauimmobilie kaufen. Durch die Beschränkung würden die finanziellen Mittel begrenzt werden, gleichzeitig würde aber ein Impuls für den Neubau gegeben. Darüber hinaus wäre es sinnvoll, über die NRW.BANK echte Nachrangdarlehen, also eigenkapitalersetzende Darlehen, zu vergeben.

## 5 Schlussfolgerungen

Die Kombination aus einer Wohnungsbaukrise und einer angespannten Haushaltslage erfordert es, vor allem die strukturellen Hemmnisse im Wohnungsbau anzugehen. Ein wesentliches Ziel muss die Beschleunigung der Verfahren, die Entbürokratisierung des Planen und Bauens und die kontinuierliche Baulandausweisung in wachsenden Regionen sein. Hier müssen Land und Kommunen gemeinsam wirken und Lösungen unter Berücksichtigung der Wirtschaft finden. Gezielt sollte nun nach Ideen gesucht werden, wie Abläufe effizienter gestaltet und Baukosten gesenkt werden können. Ideen wie eine neue Wohnungsgemeinnützigkeit sind dagegen weder finanzierbar noch in der Lage, treffsicher die Probleme im Wohnungsmarkt zu lösen.

## Literaturverzeichnis

Landtag Nordrhein-Westfalen, 2023, Antrag der Fraktion der SPD: Schubkraft und Fortschritt für die Wohnungsbaupolitik in Nordrhein-Westfalen, Drucksache 18/6381, Düsseldorf

Pestel-Institut, 2024, Bauen und Wohnen im Jahr 2024, Gutachten im Auftrag des Verbändebündnis „Soziales Wohnen“, Hannover

Sagner, Pekka / Stockhausen, Maximilian / Voigtländer, Michael, 2020, Wohnen – die neue soziale Frage?, IW-Analysen, Nr. 136, Köln

Statistisches Bundesamt, 2024, Baugenehmigungen für Wohnungen im November 2023: -16,9 % gegenüber Vorjahresmonat, [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2024/01/PD24\\_028\\_3111.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2024/01/PD24_028_3111.html) [08.02.2024]

Voigtländer, Michael, 2023, War Wohneigentum früher erschwinglicher?, IW-Kurzbericht, Nr. 78, Köln

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
18. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME**  
**18/1274**

A20

## Schriftliche Stellungnahme

zur Anhörung von Sachverständigen des Ausschusses für Bauen, Wohnen und Digitalisierung des Landtags NRW am 22. Februar 2024

über die Drucksache 18/6381 – „Schubkraft und Fortschritt für die Wohnungsbaupolitik in Nordrhein-Westfalen“

Antrag der Fraktion der SPD

Sachverständiger: Prof. Dr. Stefan Kofner, MCIH - [S.Kofner@hszg.de](mailto:S.Kofner@hszg.de)

15.02.2024

## Inhalt

Ausgangslage.....	3
Feststellungsteil.....	5
Aufforderungsteil .....	6
Sofortprogramm „Bauen jetzt“ .....	6
Sozialer Wohnungsbau in NRW .....	7
Gemeinwohlorientierter Wohnungsbau .....	9
Grunderwerbsteuer .....	10
Aufstockungsprogramm mittels modularer Holzbauweise.....	11
Grundsteuer C.....	11
Fazit .....	12

## Ausgangslage

Die Lage an den Wohnungsmärkten in NRW kann man als dramatisch bezeichnen. Fast alle Indikatoren der Wohnungsbautätigkeit bewegen sich im roten Bereich. In Nordrhein-Westfalen wurden in den ersten neun Monaten 2023 29,4 Prozent weniger Baugenehmigungen für Wohnungen als im selben Vorjahreszeitraum erteilt. Mit nur noch 32.648 Baugenehmigungen wurde das niedrigste Ergebnis für die ersten neun Monate seit 2012 erzielt.<sup>1</sup>

Die Mietwohnungsmärkte in NRW befinden sich in einem zunehmend angespannten Zustand. In den Brennpunkten des Wohnungsbedarfs ist die Anmietung einer Wohnung für breite Schichten der Bevölkerung mittlerweile kaum noch erschwinglich. Nach dem Wohnungsmarktbericht NRW 2022 hat sich der Anstieg der Wiedervermietungsrenten in NRW zuletzt mit steigender Dynamik fortgesetzt. Seit 2011 ist die mittlere Wiedervermietungsrente insgesamt um 35 Prozent gestiegen. Die Erstvermietungsrenten stiegen noch schneller und liegen jetzt im NRW-Durchschnitt über 11 Euro.

Der Wohnungsleerstand auf Basis der Bewirtschaftungsdaten von CBRE liegt NRW-weit inzwischen deutlich unter 3 Prozent und in den Brennpunkten des Wohnungsbedarfs noch deutlich darunter. Der Fehlbedarf an Wohnraum steigt immer weiter an, weil die Schere zwischen Baufertigstellungen und der demographisch bedingten Nachfragesteigerung sich immer weiter öffnet.

Die zunehmende Marktanspannung setzt die Mieten unter Druck und schafft soziale Probleme: Wegen der hohen Mieten und besonders der hohen Angebotsmieten leben Familien in zu kleinen Wohnungen. Junge Erwachsene können keine eigenen Haushalte gründen und die Menschen gehen unfreiwillige Untermietverhältnisse und Wohngemeinschaften ein. Außerdem steigt die Obdachlosigkeit und bei der beinahe aussichtslosen Wohnungssuche geht sehr viel Lebenszeit verloren. Nicht zuletzt werden zunehmend kriminelle Geschäfte mit der Not der Menschen gemacht.

Der negative Zusammenhang zwischen Leerstandsquote und den Angebotsmieten ist empirisch und theoretisch gut abgesichert. Der zunehmenden Marktanspannung kann erfolgversprechend nur mit einer Erhöhung der Wohnungsleerstände in Richtung auf die 3-Prozent-Marke begegnet werden, die in der Wohnungsmarktforschung als Normalleerstand angesehen wird. Dazu wird in absehbarer Zeit weder eine Neuverteilung der Nachfrage – zum Beispiel durch Wohnungstausch – noch die Umnutzung von Gewerbeimmobilien einen wesentlichen Beitrag leisten können. Es bleibt also im Wesentlichen nur eine deutliche Steigerung der fertiggestellten Neubauwohnungen in NRW.

---

<sup>1</sup> IT.NRW Pressemitteilung 373 / 23 v. 29.11.2023.



Der Mietwohnungsneubau leidet jedoch unter der dreifachen Anspannung der vorgelagerten Ressourcenmärkte (Bodenmarkt, Kapitalmarkt und Baumarkt). Kalkulatorische Neubaumieten von über 18 Euro sind für breite Schichten der Bevölkerung unerschwinglich. Wichtige Neubauakteure wie Vonovia und LEG, aber auch mittelständische Bauträger und Projektentwickler, haben ihre Neubautätigkeit bis auf weiteres eingestellt und wickeln nur noch die laufenden Projekte ab.

Der Niedergang beim sozialen Wohnungsbau wird in dem Antrag auch in seinen Folgen übertrieben dargestellt. Die Zahl der 2022 bewilligten Wohnungen mit Mietpreisbindung beträgt 7.919 und nicht 3.933. Bei den 3.933 Wohnungen handelt es sich um die bewilligten Neubauwohnungen. Die Zahlen reflektieren in ihrer zeitlichen Entwicklung tatsächlich die Schwerpunktänderung in der Förderung. Zu Lasten des Neubaus werden Immer mehr Modernisierungen gefördert. Das ist in der derzeitigen Wohnungsmarktsituation problematisch, weil diese in erster Linie eine Ausweitung des Gesamtangebots an Wohnungen erfordert.

Die Zahl der Sozialwohnungen in NRW ist seit langer Zeit rückläufig, weil die stark besetzten Förderjahrgänge aus der Wiederaufbauzeit nicht mit einer entsprechenden Zahl neu geförderter Wohnungen ersetzt wurden, weil dafür kein ausreichender Bedarf bestand. Außerdem verschwinden die Sozialwohnungen nicht, nur weil sie aus der Bindung fallen. Sie befinden sich vielfach im Eigentum kommunaler und genossenschaftlicher Wohnungsunternehmen, von denen man eine vergleichsweise zurückhaltende Mietpreispolitik erwarten kann. Und nicht zuletzt baut sich angesichts der niedrigen Sozialmieten in NRW nach 25 oder 30 Jahren Sozialbindung ein so großes Mietdifferential gegenüber der ortsüblichen Vergleichsmiete auf, daß dieses unter Beachtung der mietpreisrechtlichen Kappungsgrenzen auch langfristig nicht wieder aufgeholt werden kann. Meine Berechnungen zeigen, daß die Sozialmieten nach dem Bindungsverlust noch über mehrere Jahrzehnte in deutlich mietpreisdämpfender Weise fortwirken.

Die in dem Antrag geäußerte Kritik an der sang- und klanglosen Streichung des Grunderwerbsteuerrabattes in NRW ist berechtigt. Die Transaktionskosten sind insgesamt viel zu hoch. Hier schlägt nicht nur die Grunderwerbsteuer mit 6,5 Prozent zu Buche, sondern auch die durchschnittliche Maklerprovision beim Hausverkauf, die in Deutschland brutto bei durchschnittlich 6,2 Prozent des Verkaufspreises liegt.<sup>2</sup> Wie die Grunderwerbsteuer muß auch die Maklerprovision vom Käufer in der Regel mit Eigenkapital finanziert werden. Zusammen machen diese beiden Positionen in NRW durchschnittlich *12,7 Prozent des Kaufpreises* aus. Hinzu kommen noch Gerichts- und Notariatsgebühren in Höhe von etwa 1,5 Prozent. Bei einem Immobilienkaufpreis von 500.000 Euro fallen damit 71.000 Euro allein für diese drei Nebenkostenarten an (14,2 Prozent). Diese hohe Transaktionskostenbelastung

---

<sup>2</sup> Stoll, J.: How not to Reduce Commission Rates of Real Estate Agents: Evidence from Germany, Berlin School of Economics Discussion Paper #0026, September 2023. Fabricius, M.: Der Makler gewinnt, in: Welt am Sonntag v. 26.11.2023.

schlägt auf die Neubaupreise und -mieten ebenso durch wie auf die Erschwinglichkeit von Wohneigentum.

## Feststellungsteil

Die in dem Antrag enthaltene Tendenz, die schwierige Lage allein der Landesregierung anzulasten, ist nicht sachgerecht. Die Wohnungswirtschaft in NRW befindet sich in einem operativen Umfeld (Zinsen, Baupreise), das man als einen „perfekten Sturm“ bezeichnen kann. Die Wohnungsfertigstellungen in NRW hatten bis 2021 noch einen leicht ansteigenden Verlauf. Im letzten Jahr sind sie dann um 4,4 Prozent auf 47.354 Wohnungen gefallen – deutlich weniger als schon nach der – inzwischen überholten – Wohnungsbedarfsprognose von 2020 an sich erforderlich gewesen wäre. Mit dem Einsetzen des kriegsbedingten Massenzustroms von Flüchtlingen hat sich Anfang 2022 wieder einmal gezeigt, daß die räumliche Bevölkerungsbewegung ein schwer kalkulierbares Risiko für die Wohnungsmärkte darstellt. Wenn unerwartet Zuwanderungsbewegungen auf bereits höchst angespannte städtische Wohnungsmärkte treffen, leiden darunter auch die bereits ortsansässigen Menschen und zwar besonders die mit niedrigen Einkommen und / oder mit Marktzugangsproblemen.

Abgesehen davon hat das Land NRW nur eine Teilverantwortung, weil es nur einen Teil der wohnungspolitischen Instrumente kontrolliert. Wesentliche Instrumente, u.a. Baurecht, Mietrecht, Steuerrecht, GEG und BEG, sind Bundesrecht. Insoweit ist die Feststellung, daß „Die Zuständigkeit für den Wohnungsbau bei den Ländern liegt“ materiell nicht zutreffend.

Nicht zuletzt kann die Wohnungspolitik wegen der langen Wirkungsverzögerungen wohnungspolitischer Maßnahmen auf kurze und mittlere Sicht die Situation kaum wirksam verbessern. Was heute in Berlin oder Düsseldorf beschlossen wird, fängt frühestens ab 2025 an zu wirken.

Im Antrag wird formuliert: „Die wichtigste Herausforderung der Wohnungspolitik besteht in der Sicherstellung der Bezahlbarkeit von angemessenem Wohnraum für alle Bevölkerungsschichten. Dafür ist die öffentliche Wohnraumförderung des Landes das wichtigste Instrument. Deshalb muß der Bau von mietpreisgebundenen Wohnungen Priorität haben.“

Das ist eine einseitige instrumentelle Verengung. Allein damit, daß es sich faktisch um ein finanziell bedeutsames Instrument der Landeswohnungspolitik handelt, kann man nicht seine einseitige Priorisierung begründen. Das Instrument wäre völlig damit überfordert, im Alleingang die Bezahlbarkeit angemessenen Wohnraums für alle Bevölkerungsschichten zu sichern.

## Aufforderungsteil

### Sofortprogramm „Bauen jetzt“

Das Sofortprogramm „Bauen jetzt“ ist nicht ausreichend substantiiert. Es wird nicht gesagt, welche „Impulse“, die unverzichtbaren Akteure der Branche vor der Insolvenz schützen könnten und wie überhaupt „Unverzichtbarkeit“ in diesem Zusammenhang definiert werden könnte. Die schiere Unternehmensgröße ist jedenfalls kein geeignetes Kriterium für die „Rettungswürdigkeit“. Abgesehen davon ist es trotz des schwierigen Umfeldes keine staatliche Aufgabe, den damit verbundenen Ausleseprozeß abzufedern. Der Staat ist keine Rückversicherung für das allgemeine Unternehmerrisiko. Ordnungspolitisch vertretbar wären allenfalls Entlastungen bei den Baupreisen gewesen, die alle Anbieter gleichermaßen begünstigen, also etwa eine vorübergehende Absenkung der Mehrwertsteuer für Bauleistungen.

Konkret wird im Antrag ein Sonderprogramm zum Schutz vor Insolvenzen gefordert, „das Projektentwicklern und anderen von der Krise betroffenen Marktakteuren durch Stundung der Steuervorauszahlungen mehr Luft zum Atmen gewährt und damit hilft, die Krise zu überwinden“. Offenbar sind hier die Einkommensteuervorauszahlungen gemeint.

Die Stundung von Einkommensteuervorauszahlungen von Unternehmen in einer sektoralen Krise ist eine mögliche Maßnahme, um die Liquidität und die Existenz der Unternehmen zu sichern. Dabei wird die Zahlung der Vorauszahlungen auf einen späteren Zeitpunkt verschoben, wenn die wirtschaftliche Lage sich verbessert hat. Die Stundung entlastet die Unternehmen von einer finanziellen Belastung, die sie in einer Krisensituation nicht oder nur schwer tragen könnten. Damit kann in einzelnen Fällen die Insolvenz oder die Aufgabe der Unternehmen vermieden werden. Die Unternehmen können ihre Geschäftstätigkeit fortführen und ihren Mitarbeiterstamm halten. So wird auch der in der Organisation verkörperte kollektive Wissens- und Erfahrungsschatz gerettet. Die Steuerstundung kann jedoch zu einem Ausfallrisiko für den Staat führen, wenn die Unternehmen die gestundeten Steuern nicht oder nur teilweise zurückzahlen können.

Ansonsten läuft die sogenannte „Neubau- und Sanierungsoffensive“ instrumentell auf die weitere Stärkung des sozialen Wohnungsbaus hinaus. Die Wiedergründung einer Landesentwicklungsgesellschaft könnte dabei helfen, Sozialwohnungen in kleineren Gemeinden zu bauen, wie das auch die landeseigene LEG vor ihrer Privatisierung im Jahr 2008 getan hat. Diese Maßnahme würde jedoch eine hohe Starteinlage des Landes erfordern (zum Vergleich: Das Eigenkapital der heutigen LEG Immobilien AG beträgt knapp 9,1 Milliarden Euro). Außerdem würden mehrere Jahre vergehen, bis eine neu gegründete LEG größere Neubauaktivitäten in NRW entfalten könnte.

Erbbaurechte können eingesetzt werden, um Sozialbindungen langfristig abzusichern. Aus Investorensicht kann mit einem Erbbaurecht eine Eigenkapitalentlastung verbunden sein. Ob

sich eine zusätzliche Anreizwirkung für einen Investor im Vergleich mit einem Kauf desselben Grundstücks zum Marktpreis ergibt, ist eine Frage der Höhe und Anpassung des Erbbauzinses.

Ob die Kommunen einen „bedarfsgerecht gestalteten landesgesetzlichen Rechtsrahmen“ zur nachhaltigen Schaffung von Wohnbauflächen benötigen, ist unklar, solange man diesen Rechtsrahmen nicht substantiiert. Um die Baulandausweisung als solche zu fördern, erscheinen finanzielle Anreize erfolgversprechender. Unterstützung benötigen die Kommunen eher im Bereich der Innenentwicklung und weniger bei der Außenentwicklung. Die Gemeinden in NRW könnten bei der effizienteren Nutzung von Flächen im Innenbereich unter anderem durch eine Vereinheitlichung von Methoden und Softwarelösungen für die Flächenerfassung und -mobilisierung sowie durch kommunale Flächenmanager und die Förderung weiterer nicht-investiver Maßnahmen wie zum Beispiel städtebauliche Entwürfe unterstützt werden.

### Sozialer Wohnungsbau in NRW

Die Forderung nach einer weiteren deutlichen Steigerung des Fördervolumens kann man nur scheinbar gut mit der schwierigen Lage an den Wohnungsmärkten in NRW begründen. Eine spürbare Erhöhung der Gesamtausgaben würde den Einsatz zusätzlicher originärer Landesmittel im Umfang von mehreren 100 Millionen Euro jährlich erfordern. Wenn man aber über den Rahmen der Bundeskofinanzierung hinausgeht, wird jede weitere Sozialwohnung für NRW noch viel teurer. Die Mittel müssten angesichts der Schuldenbremse an anderer Stelle eingespart werden. Es erscheint auch vor dem Hintergrund der Entwicklung der Förderbarwerte in den letzten Jahren mehr als fraglich, ob dieses Geld wirklich gut investiert wäre.

Man kann mit dem sozialen Wohnungsbau gezielt besonders bedürftige Gruppen wie zum Beispiel kinderreiche Familien versorgen, aber es ist eine unbezahlbare Utopie zu glauben, man könne jeden wohnberechtigten Haushalt innerhalb weit gesteckter Einkommensgrenzen mit einer Sozialwohnung versorgen. Tatsächlich kann man nur wenige auserwählte Haushalte mit einer Sozialwohnung beglücken. Dazu trägt auch das sogenannte „Fehlbelegungsproblem“ bei. In Nordrhein-Westfalen werden 50 Prozent der Sozialwohnungen von Haushalten blockiert, die mit ihrem aktuellen Einkommen gar keinen Anspruch mehr auf eine geförderte Wohnung hätten. Das sind 220.000 Wohnungen, die nicht für bedürftige Haushalte zur Verfügung stehen.

Wie kostspielig der soziale Wohnungsbau in Wahrheit ist, kann mit der Berechnung von „Förderbarwerten“ ermittelt werden. In deren Berechnung gehen sowohl die dem Staat entgangenen Zinsen als auch die sogenannten „Tilgungsnachlässe“ (der nicht rückzahlbare Teil der Förderdarlehen) ein.

In NRW liegt der Förderbarwert einer 75 m<sup>2</sup> großen, neu gebauten Sozialmietwohnung abhängig vom örtlichen Mietniveau und dem Einkommen der Zielgruppe aktuell zwischen 122.000 und 203.000 Euro.

Förderbarwert einer Sozialwohnung der Mietenstufe M4+ für Einkommensgruppe A

<b>Grunddarlehen</b>	
m2	75
Grunddarlehen pro m2	3.390
Darlehensbetrag	254.250
Tilgungsnachlass	101.700
Zu tilgen	152.550
<b>Zusatzdarlehen</b>	
m2	75
Zusatzdarlehen pro m2	500
Darlehensbetrag	37.500
Tilgungsnachlass	18.750
Zu tilgen	18.750
<b>Zu tilgen gesamt</b>	<b>171.300</b>
Tilgungsnachlass gesamt	120.450 €
Barwert Differenzannuität	82.491 €
<b>Förderbarwert gesamt</b>	<b>202.941 €</b>

Wenn in teuren Städten wie Köln oder Münster die untere Einkommensgruppe versorgt werden soll, dann kostet das den Staat in dem aktuellen Umfeld aus hohen Zinsen, Bau- und Bodenpreisen also über 200.000 Euro für jede einzelne Sozialwohnung. Bei so hohen Kosten pro Wohnung kann der soziale Wohnungsbau die Wohnungsmärkte gar nicht in der Breite entspannen.

Förderbarwerte Neubau NRW in Euro

Mietenstufe	Einkommensgruppe A	Einkommensgruppe B
M1-M3	183.306	121.819
M4	195.707	140.937
M4+	202.941	144.037

Vor diesem Hintergrund müssen die wohnungspolitischen Alternativen abgewogen werden. Damit ist nicht nur die Subjektförderung, also die Wohnbeihilfen (Wohngeld, Bürgergeld) angesprochen, sondern auch andere Instrumente, die sich günstig auf den frei finanzierten Mietwohnungsbau oder die Wohneigentumsbildung auswirken, unter anderem:

- der Verkauf kommunaler Wohnungen an die Mieter, damit die Wohnungsunternehmen mehr bauen können,
- das Auflegen eines Landesbürgerschaftsprogramms für die Wohneigentumsbildung zur Schließung der Eigenkapitallücke bei Schwellenhaushalten,
- die Senkung im internationalen Vergleich sehr hohen Transaktionskosten beim Immobilienkauf,
- die Lichtung des Regulierungsdickichts, um einfacher bauen zu können, oder
- die Senkung der hohen energetischen Anforderungen bei der KfW-Neubauförderung.

Die im Antrag geforderte weitere Fördersäule zur Stärkung der Gemeinnützigkeit mit deutlich längerer Mietpreisbindung würde eine weitere wesentliche Erhöhung der Förderintensität je Wohnung bedeuten. Man könnte dann also mit einem gegebenen Budget noch weniger Sozialwohnungen fördern.

Auch der Versuch einer Absenkung des Bauüberhangs, „indem die Möglichkeit der Umwidmung von frei finanziertem Wohnungsbau zu mietpreisgebundenem Wohnungsbau forciert“ wird, wäre natürlich von den sehr hohen Förderbarwerten im sozialen Wohnungsbau betroffen. Diese hohe Förderintensität ist eine Folge der unzureichenden Anpassung der Sozialmieten an die gestiegenen Baukosten. Wenn beispielsweise in der Mietenstufe M4 Haushalte der Einkommensgruppe A gefördert werden, liegt die Sozialmiete anfänglich bei 6,50 Euro. Das bedeutet, daß die Förderung hier ein Mietdifferential von etwa 12 Euro anreizgerecht schließen muß. Das ist der Grund für die hohen Förderbarwerte. Auf der anderen Seite zieht eine Anpassung der Sozialmieten natürlich entsprechend höhere Ausgaben bei den Wohnbeihilfen nach sich. Diese weisen im Zweifel aber gegenüber der vom Fehlbelegungsproblem betroffenen Objektförderung eine nachhaltigere Einkommensorientierung auf.

## Gemeinwohlorientierter Wohnungsbau

In dem vorliegenden Antrag wird allgemein ein „Aufbruch für den gemeinwohlorientierten Wohnungsbau“ gefordert, wobei „Politik, Wohnungswirtschaft, Kommunen und Bauunternehmen an einem Strang ziehen“ sollen. Konkret wird gefordert:

- eine neue Fördersäule zur Stärkung der Gemeinnützigkeit mit deutlich längerer Mietpreisbindung, sowie
- eine langfristige Absenkung der Grunderwerbsteuer für den gemeinwohlorientierten Wohnungsbau.

Es fehlt bis jedoch bis heute an einer gesetzlichen Grundlage für die „Neue Wohngemeinnützigkeit“. Nach dem Koalitionsvertrag der im Bund regierenden Koalition soll eine Neue Wohngemeinnützigkeit (NWG) mit steuerlicher Förderung und Investitionszulagen eingeführt werden. Damit soll ein bezahlbarer Wohnungsbau mit dauerhaften Sozialbindungen ohne Benachteiligung der etablierten Wohnungswirtschaft erreicht werden.

Am 14.6.2023 hat das Bundesbauministerium Eckpunkte für die Einführung der NWG vorgelegt, die vom BMF aber nicht mitgezeichnet wurden und mit denen sich das Kabinett bis heute noch nicht befaßt hat. Das Papier sieht drei Umsetzungsoptionen vor: Eigenständige unternehmensbezogene NWG mit Zulagen, AO-Lösung, flexibler leistungsbezogener Ansatz. Die Bundesregierung hat hier offenbar intern noch Klärungs- und Beratungsbedarf.

Solange die gesetzlichen Voraussetzungen fehlen, ist es aber müßig zu fordern, daß einzelne Förderbausteine sich bereits heute darauf beziehen sollen. Die entsprechenden im Antrag genannten Punkte sind mangels institutionellen Bezugs nicht umsetzbar.

Abgesehen davon ist der gemeinwohlorientierte Wohnungsbau keine „Wunderwaffe“ im Kampf gegen die Wohnungsnot. Die geforderte Eigenkapitalrendite ist für die Neubaumietenkalkulation nicht so entscheidend, auch nicht im sozialen Wohnungsbau. Außerdem kann auch ein gemeinnütziges Wohnungsunternehmen keineswegs mit kalkulatorischen Eigenkapitalverzinsungen von Null arbeiten, denn es muß sich finanzieren und es muß Risikoprämien in den Kalkulationszins einkalkulieren. Und schließlich arbeiten freie und kapitalmarktorientierte Wohnungsunternehmen womöglich effizienter als gemeinnützige.

## Gründerwerbsteuer

Der Antrag fordert, „das zum 14. Juli 2023 ausgelaufene Förderprogramm zur Erleichterung des Erwerbs von selbstgenutztem Wohneigentum, NRW.ZUSCHUSS, in gleicher Höhe wieder einzuführen“.

Mit einem Steuersatz der Grunderwerbsteuer von 6,5 Prozent gehört NRW zu der Gruppe der fünf Länder mit dem höchsten Steuersatz. Mit dem Programm NRW.Zuschuß Wohneigentum konnte bis zur Bemessungsgrenze von 500.000 Euro eine Entlastung von der Grunderwerbsteuer im Umfang von zwei Prozentpunkten erreicht werden.

Die Grunderwerbsteuer erhöht die Eigenkapitalhürde proportional zum Kaufpreis nochmals ganz wesentlich, da sie in der Regel aus eigenen Mitteln finanziert werden muß.<sup>3</sup> Eine deutliche Absenkung der Grunderwerbsteuerbelastung – und zwar nicht nur für Ersterwerber – wäre ein sehr wirksames Instrument zur Steigerung der Wohneigentumsquote.<sup>4</sup>

### Aufstockungsprogramm mittels modularer Holzbauweise

Ein Dachaufstockungsprogramm mittels modularer Holzbauweise ist eine Möglichkeit, mehr Wohnraum zu schaffen, indem man ein bestehendes Gebäude um ein oder mehrere Geschosse aus Holz erweitert. Dabei werden vorgefertigte Holzmodule auf das vorhandene Dach gesetzt und miteinander verbunden.

Die modulare Holzbauweise ist relativ leicht und belastet somit die Statik weniger. Diese Bauweise ist außerdem ökologisch, da sie einen nachwachsenden und CO<sub>2</sub>-neutralen Baustoff verwendet. Für die Bekämpfung der Wohnungsnot ist die schnelle Realisierbarkeit von entscheidender Bedeutung: Die Holzmodule werden in der Fabrik hergestellt und dann auf der Baustelle in kurzer Zeit montiert. Außerdem werden durch die Aufstockung Grundstücks- und Erschließungskosten eingespart.

Für die technische und wirtschaftliche Realisierbarkeit spricht, daß die Vonovia SE Aufstockungen mit Holzmodulen bereits in der Breite durchgeführt hat.

### Grundsteuer C

Die Grundsteuer C kann ab 2025 von den Kommunen in NRW erhoben werden, um baureife Grundstücke zu besteuern, die nicht bebaut sind. Damit soll der Wohnungsmangel bekämpft und die Spekulation mit Bauland erschwert werden.

Die Grundsteuer C schafft einen finanziellen Anreiz für Eigentümer, ihre Grundstücke zu bebauen oder zu verkaufen, um darauf neuen Wohnraum zu ermöglichen. Soweit die erwünschte Besteuerungsfolge eintritt, wird die Innenentwicklung der Städte und Gemeinden unterstützt und damit auch übergeordnete Ziele wie Nachhaltigkeit und Flächensparnis.

---

<sup>3</sup> Parlamentarischer Beratungs- und Gutachterdienst des Landtags NRW: Auswirkungen einer Grunderwerbsteuersatzsenkung auf 3,5 Prozent in Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 12.05.2022, Seite 13.

<sup>4</sup> Kaas, L. / Kocharkov, G. / Preugschat, E. / Siassi, N. (2020): Reasons for the low homeownership rate in Germany, Deutsche Bundesbank Research Brief 30th edition – January 2020. Nach den Berechnungen des IW-Instituts würde eine Senkung der Grunderwerbsteuer von 6,5 auf 0,5 Prozent die Zahl der NRW-Kommunen in denen Wohneigentum erschwinglich ist, von 47 auf 56 Prozent erhöhen.



## Fazit

Das Problem des vorliegenden Antrags besteht darin, daß er instrumentell zu einseitig auf die Förderpolitik setzt. Damit werden bei weitem nicht alle Akteure und Ressourcen der Bau- und Wohnungswirtschaft aktiviert. Das können wir uns in der jetzigen Situation aber nicht leisten. Alle möglichen Maßnahmen gehören auf den Schirm und die mit dem besten Kosten-Nutzen-Verhältnis sollten realisiert werden. Zur Analyse der Situation, zur Sammlung und Bewertung von Vorschlägen, auch zur Entwicklung eines wohnungspolitischen Handlungspfades wäre ansich eine Enquête-Kommission geeignet. Angesichts des dringlichen Handlungsbedarfs wäre der zeitliche Vorlauf dafür aber wohl zu lang. Alternativ könnte ein wissenschaftliches Expertengremium mit einem entsprechenden, zeitlich befristeten Beratungsauftrag eingesetzt werden.



**Drucksache 18/ 6381**

**Schubkraft und Fortschritt für die Wohnungsbaupolitik in Nordrhein-Westfalen  
Dr. Stefan Sellschopp**

**1.)**

Der Darstellung der Ausgangslage in der gegenständlichen Drucksache ist ernüchternd und wird durch Stellungnahmen der Branchenverbände bestätigt. Der Ergebnisbericht über den quantitativen und qualitativen Wohnungsneubaubedarf bis 2040 dürfte hinsichtlich der quantitativen Komponente vor dem Hintergrund der anhaltenden Migration und des daraus resultierenden Bevölkerungszuwachses in absehbarer Zeit von der Realität überholt werden.

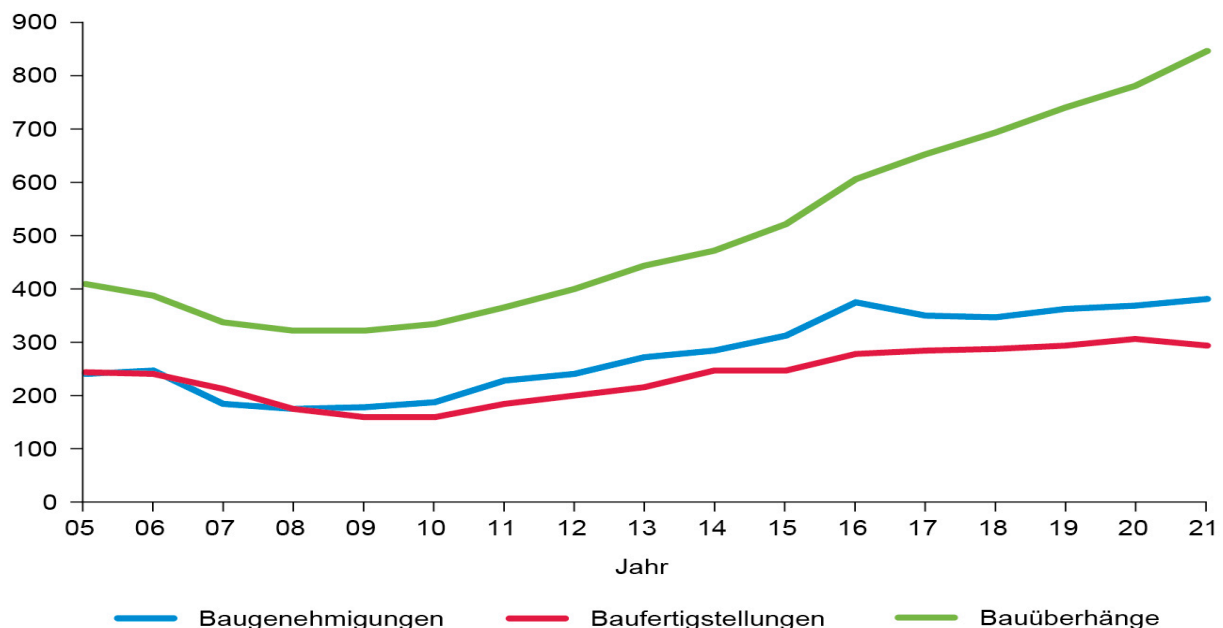
Vonovia als der größte deutsche Immobilienkonzern geht folgerichtig davon aus, daß nicht 700.000 Wohnungen, sondern kurzfristig mehrere Millionen Wohnungen fehlen, <https://www.haufe.de/immobilien/wirtschaft-politik/vonovia-steigert-mieteinnahmen-und-gewinn-84342-489382.html>.

**2.)**

Der stets vorhandene Bauüberhang mithin das quantitative Auseinanderfallen zwischen genehmigten und noch nicht fertiggestellten Wohnungen hat bundesweit eine Rekordhöhe erreicht und wird weiter zunehmen.

**Baugenehmigungen, Baufertigstellungen und Bauüberhänge von Wohnungen 2005 bis 2021**

Wohnungen in 1.000





**Drucksache 18/ 6381**  
**Schubkraft und Fortschritt für die Wohnungsbaupolitik in Nordrhein-Westfalen**  
**Dr. Stefan Sellschopp**

**3.)**

Der Wohnungsbau hat zwischenzeitlich eine Vollbremsung gemacht, <https://vdw-online.de/vollbremsung-beim-wohnungsbau-als-reaktion-auf-steigende-baukosten/>. Die Lage für die Bauwirtschaft ist wegen der Auftragseinbrüche dramatisch, <https://www.mdr.de/nachrichten/deutschland/wirtschaft/auftragseinbrueche-wohnungsbau-baubranche-100.html>.

**4.)**

In Nordrhein-Westfalen wurden im ersten Halbjahr 2023 Baugenehmigungen für gerade einmal 21.211 Wohnungen mithin fast ein Drittel weniger als im Vorjahreszeitraum erteilt, <https://www.it.nrw/nrw-im-ersten-halbjahr-2023-wurden-weniger-baugenehmigungen-fuer-wohnungen-erteilt/>.

**5.)**

Eine steigende Nachfrage nach Wohnraum trifft auf eine schrumpfende Bau- und Wohnungswirtschaft. Vonovia als größter Immobilienkonzern in Deutschland schafft zwar noch Baurecht, hat aber -wie fast alle anderen Marktteilnehmer auch- die Neubauaktivitäten eingestellt, <https://www.haufe.de/immobilien/wirtschaft-politik/vonovia-steigert-mieteinnahmen-und-gewinn-84342-489382.html>. Der Bauüberhang als wesentlicher Indikator wird also weiter ansteigen.

**6.)**

In einem marktwirtschaftlichen System bildet sich der Preis durch Angebot und Nachfrage. Der Prozess der Mietpreisbildung unterscheidet sich grundlegend von dem anderer Gütermärkte, weil hier massive staatliche Eingriffe festzustellen sind, die über die Preisbildung hinaus auch die Begründung und Lösung von Mietverhältnissen reglementieren.

**7.)**

Der polypolistisch deutsche Mietwohnungsmarkt reagiert kurzfristig sowohl auf der Angebots- als auch auf der Nachfrageseite preisunelastisch. Preiserhöhungen resp. –senkungen führen somit nur zu einem vergleichsweise geringen Rückgang der Nachfrage bzw. des Angebotes.



**Drucksache 18/ 6381**  
**Schubkraft und Fortschritt für die Wohnungsbaupolitik in Nordrhein-Westfalen**  
**Dr. Stefan Sellschopp**

**8.)**

Die Baukosten werden nach DIN 276 in Kostengruppen eingeteilt. Nachstehend findet sich eine Darstellung der „Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen“ für den Quadratmeter Wohnfläche für Bauvorhaben in Hamburg. Losgelöst von dem Kosten- und Preisniveau der Freien und Hansestadt Hamburg, welches sich von Düsseldorf nicht unterscheiden dürfte, können die Zahlen problemlos auf Nordrhein-Westfalen übertragen werden, da sich die Kostengruppen 200 – 800 bundesweit auch nicht wesentlich unterscheiden.



Abbildung 6: Darstellung der Herstellungs- und Grundstückskosten in Hamburg; Ausweisung der jeweiligen Kostenniveaus in den einzelnen Kostengruppen; Angabe der Kostenfeststellung für den Jahresdurchschnitt 2016, für das 2. Quartal 2019, für das 3. Quartal 2020 und für den aktuellen Kostenstand des 2. Quartals 2022 und der Kostenprognose für das 1. Quartal 2023; Ausweisung von Medianwerten (Median); Bezug: Hamburg (Wohnungsneubau); Angaben in Euro je Quadratmeter Wohnfläche, inkl. Mehrwertsteuer (Bruttokosten)

**9.)**

Explodierende Material- und Energiepreise sowie Finanzierungskosten machen die Gesteungskosten von Bauvorhaben sowohl für Bauherren als auch für viele ausführende Unternehmungen schlichtweg unkalkulierbar. Es baut sich mithin eine Stornierungswelle im Wohnungsbau auf, die Ihre Ursache in der extremen Unsicherheit institutioneller sowie auch privater Immobilieninvestoren hat.

**10.)**

Abgesehen von Unternehmungen, deren Geschäftsmodell die Bewirtschaftung von Wohnimmobilien ist, dienen Immobilien direkt und indirekt regelmäßig der privaten Altersvorsorge. Bei allen Vermietern muß aber die Miethöhe ausreichen, um die Instandhaltungs-, Sanierungs- und Bewirtschaftungskosten sowie Renditeerwartungen zu decken. Ist eine Rendite nicht zu erzielen oder ist diese gar negativ, unterbleiben Investitionen resp. wird nicht vermietet.



**Drucksache 18/ 6381**  
**Schubkraft und Fortschritt für die Wohnungsbaupolitik in Nordrhein-Westfalen**  
**Dr. Stefan Sellschopp**

**11.) Eigennutzer**

Lfd. Nr	Inhalt	Realität	Annahme
1	Eigentumswohnung 90 qm für € 5.000/ Quadratmeter	€ 450.000	€ 450.000
2	Grunderwerbsteuer von 6,5 %	€ 29.250	0,00
3	Notar, Grundbuch, ca. 1,5 %	€ 6.750	€ 6.750
	Erstattung Mehrwertsteuer, Grundstücksanteil 20 %	€ 0,00	€ -58.557
4	Einstand ohne Makler und ohne Stellplatz	€ 486.000	€ 398.193
5	Eigenmittel	€ 86.000	€ 78.193
6	Finanzierungsbedarf ca. 80 %	€ 400.000	€ 320.000
7	Annuität = Zins und Tilgung von 6 %	€ 24.000	€ 19.200
8	Monatliche Annuität	€ 2.000	€ 1.600
9	Monatliche Annuität je qm ohne Heizung, Strom, Wasser, Müll, Versicherung, Verwaltung etc. und ohne Instandhaltungsrücklage	€ 22,22	€ 17,77

Ein Entfall von Grunderwerb- und Mehrwertsteuer führt zu einer Reduktion der Annuität. Diese ist aber selbst für mittlere Einkommen schwer zu leisten. Zudem sind die Ausfälle aus Grunderwerb- und Mehrwertsteuer von Ländern und Bund gegenzufinanzieren.

**12.) Vermieter**

Lfd. Nr.	Inhalt	Betrag/ %	Betrag/ %
1	Nettokaltmiete je Quadratmeter	€ 13,73	€ 13,73
2	Jahresnettokaltmiete bei 90 Quadratmeter	€ 14.828,40	€ 14.828,40
3	Instandhaltungskosten, € 9,00/ m <sup>2</sup> p.a. gem. BewG	./.. € 810,00	./.. € 810,00
4	Verwaltungskosten, € 230,00 p.a. gem. BewG	./.. € 230,00	./.. € 230,00
5	Mietausfallwagnis, 2 % gem. BewG	./.. € 296,57	./.. € 296,57
6	Jahresnettomieten ertrag	€ 13.491,83	€ 13.491,83
7	Einstand ohne Makler und ohne Stellplatz	€ 486.000	€ 398.193
8	Mietrendite auf Einstand vor Annuität	2,77 %	3,38 %
9	Annuität von 6 % auf Einstand	€ 29.160	€ 23.956
10	Jahresnettomieten ertrag ./.. Annuität	-€ 15.668	-€ 10.464
11	Mietrendite nach Annuität	-3,22%	-2,62%

Annahmen: Einstand von € 486.000 mithin € 5.400/ qm; Rendite ohne Abschreibung/ Werbungskosten; Mietspiegel Hamburg Normale Wohnlage, Baualtersklasse 2016 – 2020, 66 – 99 m<sup>2</sup>, Mittelwert € 13,73



**Drucksache 18/ 6381**  
**Schubkraft und Fortschritt für die Wohnungsbaupolitik in Nordrhein-Westfalen**  
**Dr. Stefan Sellschopp**

**13.)**

Private und institutionelle Immobilieninvestoren müssen etwaige Eigenmittel verzinsen, weshalb die Annuität – losgelöst vom höheren kalkulatorischen Ansatz von Eigenkapital- auf den Einstand bezogen wird. Die Mietrendite ist bei den vom Gesetzgeber vorgegebenen Kosten nach dem Bewirtschaftungsgesetz resp. getroffenen Annahmen negativ. Bei einem Entfall von Grunderwerb- und Mehrwertsteuer verbessert sich die negative Rendite gerade einmal von -3,22 % auf – 2,62 %.

**14.)**

Die „Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen“ hat mit dem Bauforschungsbericht 75 nebst Fortschreibung die Lebenshaltungskosten, die Kostenentwicklung für Bauvorhaben nach den dem Baukostenindex des Statistischen Bundesamtes sowie die regulierungsbedingten Baukostensteigerungen dargelegt.

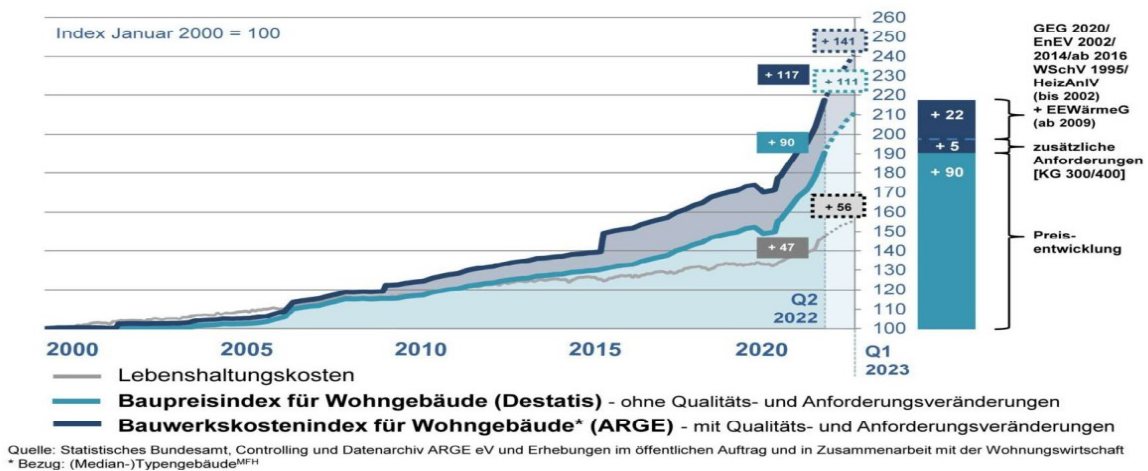


Abbildung 1: Entwicklung der Bauwerkskosten im Wohnungsneubau (Destatis-Preisindex/ARGE-Kostenindex, Bezug: Typengebäude<sup>MFH</sup>) unter Berücksichtigung der Mehrwertsteuer im Vergleich zu den allgemeinen Lebenshaltungskosten; Zeitraum: 1. Quartal 2000 bis 2. Quartal 2022 sowie prognostiziert für das 1. Quartal 2023 [Datenquellen: Statistisches Bundesamt, Controlling und Datenarchiv ARGE eV sowie Erhebungen im öffentlichen Auftrag und in Zusammenarbeit mit der Wohnungswirtschaft]

**15.)**

Die Lebenshaltungskosten sind von 2000 bis zum 2. Quartal 2022 um 47 % angestiegen. Im gleichen Zeitraum sind die Baukosten nach dem Baukostenindex um 90 % angewachsen.

Werden die regulierungsbedingten mithin die politisch gewollten Kostensteigerungen berücksichtigt, beträgt der Anstieg im gleichen Zeitraum 117 %.

Für das 1. Quartal 2023 wurden Steigerungen zum Ausgangsdatum von 56 %, 111% bzw. 141 % prognostiziert.



**Drucksache 18/ 6381**  
**Schubkraft und Fortschritt für die Wohnungsbaupolitik in Nordrhein-Westfalen**  
**Dr. Stefan Sellschopp**

**16.) Maßnahmen des gegenständlichen Antrages:**

**1) Sofortprogramm „Bauen jetzt“**

Die Lebenshaltungskosten werden sich von 2000 bis zum 1. Quartal 2023 um ca. 56 % erhöhen. Die Baukosten nach „ARGE“ mithin die Berücksichtigung auch der qualitäts- und anforderungsbedingten Änderungen werden im gleichen Zeitraum zu einer Steigerung von 141 % führen.

Eine Kompensation der höheren Baukosten durch Mietsteigerungen ist -losgelöst von der Diskussion über „bezahlbare Mieten“- nicht möglich, da die Grenzen der Leistungsfähigkeit der Mieter erreicht sind.

Wenn im Vorfeld einer Baumaßnahme festgestellt wird, daß eine Investition zu einer Verringerung des Gesellschaftsvermögens führt, werden insbesondere institutionelle Investoren und auch sozialorientierte Wohnungsbaugesellschaften keinerlei Bauaktivitäten entfalten, um die Geschäftsführung nicht einer strafbewehrten Untreue nach § 266 Strafgesetzbuch auszusetzen.

Es kann mithin nur zu einer Neubau- und Modernisierungsoffensive kommen, wenn die qualitäts- und anforderungsbedingten Änderungen zurückgenommen werden sowie die derzeitige Energiepolitik, die unmittelbar zu einer Verteuerung der Baustoffe führt, geändert wird.

**2) Öffentliche Wohnraumförderung**

Eine Erhöhung des Fördervolumens wie auch eine neue Fördersäule zur Stärkung der Gemeinnützigkeit führen am Ende des Tages zu einer Erstattung/ Kompensation der politisch beeinflussten resp. gewollten Verteuerung von Baukosten. Es kann nicht Aufgabe des Steuerzahlers sein, politisch gewollte Kostensteigerungen zu finanzieren.

Dem wachsenden Bauüberhang kann nur durch einem Bauen sinnvoll begegnet werden. Frei finanziert Wohnungsbau findet bei dem derzeitigen Kosten- und Mietenniveau nicht signifikant statt. Wenn dieser zu mietpreisgebundenen Wohnungsbau umgewandelt werden soll, geht das nur durch eine Kompensation der Baukosten durch den Steuerzahler.

Eine Aufstockung von Bestandsimmobilien ist schon wegen des geringeren Gewichtes eine seit Jahrzehnten übliche Praxis. Da braucht es keines Sonderprogrammes, das am Ende des Tages wieder zu einer Kompensation der Baukosten durch den Steuerzahler führt.



**Drucksache 18/ 6381**

**Schubkraft und Fortschritt für die Wohnungsbaupolitik in Nordrhein-Westfalen**

**Dr. Stefan Sellschopp**

### **3) Steuerliche Maßnahmen**

Im Rechenbeispiel „Vermieter“ wurden die Grunderwerb- und Mehrwertsteuer herausgerechnet. Die weiterhin negative Mietrendite hat sich gerade einmal um knapp 0,6 Prozent verbessert. Die erforderliche Gegenfinanzierung auf Bundes- und Landesebene dürfte einen höheren zweistelligen Milliardenhöhe erforderlich machen.

Eine Grundsteuer C kann und wird vor dem Hintergrund der derzeit zu hohen Baukosten nicht zu meßbaren Aufnahme von Bauaktivitäten führen.

Bauprojekte haben regelmäßig einen mehrjährigen Vorlauf. Projektentwickler und Bauträger brauchen kein Sonderprogramm zum Schutz vor Insolvenzen, wenn beispielsweise die für die Bauwirtschaft wesentliche Energiepolitik oder auch Auflagen sich nicht ständig änderten.

### **4) Unterstützung der Kommunen**

Es kann nicht Aufgabe einer Landeswohnungsbaugesellschaft sein, durch Übernahme von Kosten oder dem Gewähren von Zuschüssen wirtschaftlich unsinnige Projekte zu ermöglichen.

Wenn die zu hohen Baukosten um die politisch und anforderungsbedingten Änderungen bereinigt werden, wird die Wohnungswirtschaft aus ureigenem Interesse wieder sanieren und bauen.

Erbbaurechte reduzieren anfänglich die Gestehungskosten signifikant. Bei einer mittel- bis langfristigen Betrachtung, die bei einer nachhaltigen und erforderlichen Lösung des Wohnraumproblems vorzunehmen ist, kehrt sich das Ganze nach 20 bis 30 Jahren um. Der Erbbaurechtgeber erhält einen jährlichen Erbbauzins von ca. 5 %. Über eine Wertsicherungsklausel partizipiert der Erbbaurechtsgeber an der Wertsteigerung des Erbbaugrundstückes. Bei einer Umwandlung des Erbbaurechtes und eines Verkaufes an den bisherigen Pächter wird das Grundstück von diesem letztendlich nochmals bezahlt.





## **Ausschuss für Bauen, Wohnen und Digitalisierung**

### **29. Sitzung (öffentlich)**

22. Februar 2024

Düsseldorf – Haus des Landtags

15:31 Uhr bis 18:02 Uhr

Vorsitz: Ellen Stock (SPD)

Protokoll: Steffen Exner

### **Verhandlungspunkt:**

#### **Schubkraft und Fortschritt für die Wohnungsbaupolitik in Nordrhein-Westfalen**

**3**

Antrag  
der Fraktion der SPD  
Drucksache 18/6381

– Anhörung von Sachverständigen (s. *Anlage*)

\* \* \*



**Schubkraft und Fortschritt für die Wohnungsbaupolitik in Nordrhein-Westfalen**

Antrag  
der Fraktion der SPD  
Drucksache 18/6381

– Anhörung von Sachverständigen (*s. Anlage*)

**Vorsitzende Ellen Stock:** Meine sehr verehrten Damen und Herren! Ich begrüße Sie zur 29. Sitzung des Ausschusses für Bauen, Wohnen und Digitalisierung, einer Anhörung von Sachverständigen.

Wir haben uns darauf verständigt, dass die Sachverständigen keine Eingangsstatements abgeben werden. Die schriftlichen Stellungnahmen der Sachverständigen werden als bekannt vorausgesetzt.

Gemäß Absprache der Obleute der Ausschusses werden die Fraktionen in der Reihenfolge ihrer Mehrheiten aufgerufen. Pro Fragerunde sind die Abgeordneten gebeten, maximal drei Fragen zu stellen und die jeweils angesprochenen Sachverständigen zu benennen. Die Sachverständigen werden gebeten, für ihre Ausführungen maximal fünf Minuten in Anspruch zu nehmen.

Ich eröffne damit die erste Fragerunde.

**Jochen Ritter (CDU):** Danke, dass Sie am heutigen Nachmittag den Weg in den Landtag auf sich genommen haben. Danke auch für Ihre schriftlichen Stellungnahmen.

Ich beginne mit meinen Fragen bei Herrn Schramm. Ich gehe davon aus, dass Sie auch Mitgliedsunternehmen des VdW sind. Deshalb beziehe ich mich auf die VdW-Stellungnahme. Darin äußert sich der VdW zur Qualität der Wohnraumförderung in NRW und der eventuellen Notwendigkeit einer stärkeren förderpolitischen Unterstützung des Bundes. Das sind die ersten beiden Punkte der Stellungnahme. Könnten Sie das aus Ihrer Sicht als Praktiker kommentieren?

Die nächste Frage richte ich an Herrn Professor Voigtländer. Es geht um die Kosten Seite. Vielfach werden die Baustandards in Deutschland und auch in NRW als Kostentreiber genannt. Vor wenigen Tagen wurde eine Initiative des MHKBD eröffnet, dies zu hinterfragen. Wie kommentieren Sie diese Initiative?

Zuletzt wende ich mich an Frau Gendziorra vom BFW. Sie kommentieren in Ihrer Stellungnahme die Entwicklung der Förderprogramme des Bundes zwischen Januar 2022 und 2023, auch im Vergleich zu dem, was hier in Nordrhein-Westfalen als Förderkulisse vorhanden ist. Ich würde mich freuen, wenn Sie erläutern könnten, wie Sie das bewerten und wie es sich in der Praxis auf das Ihnen bekannte Segment auswirkt.

**Sebastian Watermeier (SPD):** Ich möchte zunächst eine relativ offene, aber wahrscheinlich schnell zu beantwortende Frage an mehrere Sachverständige richten, und zwar an die kommunalen Spitzenverbände, die Architektenkammer, den Verband der

Wohnungs- und Immobilienwirtschaft Rheinland Westfalen, den BFW, den Deutschen Mieterbund und die Bauverbände. Ich bitte Sie, einmal aufzuzählen, was aus Ihrer Sicht die drei größten Hemmnisse für mehr Wohnungsbau in Nordrhein-Westfalen sind.

Zweitens möchte ich eine Frage an den Deutschen Mieterbund richten. Die Ministerin hat heute Morgen sehr aktuell die neuen Zahlen für den öffentlich geförderten Wohnungsbau in Nordrhein-Westfalen vorgestellt. Wir haben das vorhin in unserer Ausschusssitzung zur Kenntnis genommen. Es handelt sich natürlich um eine positive Entwicklung, da mehr öffentlich geförderte Wohneinheiten gebaut worden sind. Dennoch bitte ich Sie um Ihre Einschätzung. Es fallen mit Perspektive auf die nächsten Jahre deutlich mehr Wohnungen aus der Bindung heraus, als neu errichtet werden. Wie wird sich dieses Verhältnis Ihrer Einschätzung nach zukünftig darstellen?

Meine dritte Frage richtet sich an die Bauverbände. Auch hier könnte ich mir noch eine Antwort des Deutschen Mieterbundes vorstellen. Bitte erläutern Sie, weshalb nach Ihrer Auffassung der Wohnraumbedarf in Nordrhein-Westfalen bis 2040 deutlich höher ausfällt, als in der Studie des Landeswohnungsbauministeriums ausgewiesen. Anders gefragt: Wie wird sich der Wohnraumbedarf Ihrer Einschätzung nach zukünftig, in etwa im Jahr 2040, darstellen?

**Arndt Klocke (GRÜNE):** Ich sehe durchaus einige bekannte Gesichter, denn es ist nicht die erste Anhörung zum Thema „Bauen und Wohnen“ in dieser Legislaturperiode. Das ist auch gut so, weil es ein gesellschaftlich sehr wichtiges Thema ist.

Meine erste Frage stelle ich der Architektenkammer. Sie sprechen sich in Ihrer Stellungnahme für die Einführung eines Gebäudetyps E aus. Das ist schon seit längerer Zeit so, und wir haben das mehrfach thematisiert, auch bilateral. Wir haben in der neuen Landesbauordnung eine Abweichungsmöglichkeit für neue Bau- und Wohnformen geschaffen. Diese reicht Ihnen aber nicht aus. Was würde über das hinaus, was ab dem 1. Januar 2024 gesetzlich genehmigt wurde, für eine Gebäudeklasse E sprechen? Wo lägen die Vorteile weiterer Nachjustierungen?

Die zweite Frage geht an den Mieterbund, und zwar die mögliche Einrichtung einer Landeswohnungsbaugesellschaft betreffend. In den Ausführungen des Mieterbundes ist aufgeführt, dass dem Land einige Hundert Millionen Euro als Landesbauvermögen erhalten blieben. Wie genau kommen Sie auf diese Zahl? Wäre es nicht außerdem sinnvoller, das Geld seitens des Landes direkt in kleinere, kommunale oder genossenschaftliche Wohnungsbauunternehmen zu stecken, um damit direkt vor Ort Erfolge zu erzielen? Hierzu würde mich der Argumentationszusammenhang interessieren.

An den VdW gerichtet: Ich habe Sie bislang als kritisch bis ablehnend einer Landeswohnungsbaugesellschaft gegenüber, wie sie im Antrag der SPD aufgeführt und gefordert wird, wahrgenommen. Mich würden die zentralen Argumente aus Sicht der Wohnungswirtschaft, vertreten durch den VdW, interessieren, die zu dieser Ablehnung führen.

**Angela Freimuth (FDP):** Auch seitens der FDP-Fraktion herzlichen Dank für Ihre schriftlichen Stellungnahmen und auch dafür, dass Sie heute hier sind und ergänzend Informationen und Expertise in das Beratungsverfahren geben.

Es hat sich in der Vergangenheit bereits herausgestellt, dass es immer sehr praktisch ist, nach dem Kollegen Klocke Fragen zu stellen. Es stellt nämlich durchaus kluge Fragen, die auch bei mir auf dem Zettel stehen, zum Beispiel zum Gebäudetyp E. So gehen sie nicht auf mein Fragekontingent.

Ich habe eine Frage an die kommunalen Spitzenverbände, Haus & Grund sowie die Vertreter der Wohnungswirtschaft und die Architektenkammer. Das Institut der deutschen Wirtschaft in Köln hat ausgeführt, dass 65 % der Mieterinnen und Mieter von Sozialwohnungen nicht armutsgefährdet seien. Halten Sie die Fehlbelegung von Sozialwohnungen für ein Problem, und wie kann man dem begegnen?

Die kommunalen Spitzenverbände schlagen eine Sonderabgabe auf Mieten vor, die den Kommunen für den sozialen Wohnungsbau zugutekommen soll. Wie bewerten Sie diese Idee, bzw. wie begründen Sie sie?

Eine weitere Frage habe ich an Herrn Professor Voigtländer und Frau Professorin Proff bezüglich der Position zur Wohnungsgemeinnützigkeit und bitte Sie um nähere Erläuterung. Die Architektenkammer hat bei der Änderung bestehender baulicher Anlagen die Einführung eines Brandschutzes nach den Regeln der Technik, die zum Zeitpunkt des ursprünglichen Baus bestanden, gefordert. Ich hätte gerne einige Erläuterungen aus der Praxis dazu und bitte Sie, dazu auszuführen. Denn es ist ja niemandem damit geholfen, wenn hier das Bauordnungsrecht auf den Kopf gestellt wird.

**Carlo Clemens (AfD):** Auch seitens meiner Fraktion herzlichen Dank für die im Vorfeld eingereichten Stellungnahmen. – Ich möchte meine ersten Fragen an Herrn Professor Kofner und Herrn Dr. Sellschopp richten. Im heute zu beratenden Antrag wird unter anderem eine enorme Erhöhung des Fördervolumens bei der öffentlichen Wohnraumförderung gefordert, insbesondere beim sozialen Mietwohnungsbau. Halten Sie vor dem Hintergrund stark gestiegener Bauzinsen und stark gestiegener Material- und Energiepreise sowie der Lieferengpässe den immer weiteren Ausbau dieses Instruments für geboten, oder sehen Sie Probleme hinsichtlich der Effizienz der Ausgaben?

Meine zweite Frage schließt sich daran an. Welche anderen wohnungspolitischen Instrumente würden Sie abseits des sozialen Wohnungsbaus auf Bundes- oder Landesebene empfehlen, um den Wohnungsbau voranzutreiben?

Meine dritte Frage bezieht sich auf die Wohnungsgemeinnützigkeit. Welchen Beitrag können die Wiedererweckung der 1990 abgeschafften Wohnungsgemeinnützigkeit und die Konzentration der Förderung auf gemeinwohlorientierte Wohnungsunternehmen tatsächlich zur Linderung der Probleme an den Wohnungsmärkten in NRW liefern?

**Vorsitzende Ellen Stock:** Wir kommen somit zur Beantwortung der Fragen in der ersten Runde. Ich gebe Herrn Klöppel das Wort.

**Sebastian Klöppel (Städtetag Nordrhein-Westfalen):** Vielen Dank für die Einladung. – In der ersten an uns gerichteten Frage sind wir durch die SPD-Fraktion gebeten worden, die drei zentralen Hemmnisse für mehr Wohnungsbau zu benennen. Man kann lange darüber diskutieren, was in welcher Reihenfolge zu nennen ist. Aus Sicht der kreisfreien

Großstädte ist der erste Punkt der Mangel an verfügbarem und vor allem einfach zu mobilisierendem und zu bebauendem Land. Das ist sicherlich ein großes Problem, welches in entsprechenden Preisen für dieses Bauland resultiert. Meistens sind die noch zur Verfügung stehenden Flächen sehr komplizierte Flächen, was Eigentümerverhältnisse, Altlasten, Zugänglichkeit etc. angeht.

Damit direkt verbunden sind die weiteren Kosten des Wohnungsbaus. Das konnten wir sehr deutlich in den Stellungnahmen lesen. Es betrifft die reinen Baukosten und Baupreise ebenso wie die aktuellen Zinskonditionen.

Als dritten Punkt – die Frage ist, ob die Reihenfolge so passt – füge ich hinzu, dass die Akzeptanz für mehr Wohnungsbau in den großen Städten ein Problem ist, ohne dabei irgendwelche Schuldzuweisungen vornehmen zu wollen. Die Flächenkonkurrenzen in den Großstädten – ob beim Wohnungsbaugewerbe, bei Kulturfreiflächen usw. – ist so, dass man aus verschiedenen Perspektiven mit gutem Grund für bestimmte Nutzungen oder auch Nicht-Nutzungen von Flächen werben kann. Insofern ist es bei uns vor Ort auch ein stetes Aushandeln. – So viel zu den Hemmnissen.

Des Weiteren wurde an mich von der Abgeordneten Freimuth von der FDP-Fraktion eine Frage zum Thema „Fehlbelegungsabgabe“ gerichtet. Ich will zunächst einmal nicht behaupten, dass wir die Angaben aus der Stellungnahme des IW eins zu eins übernehmen würden. Man kann lange darüber diskutieren, wie man die Fehlbelegung abstrakt berechnet. Ob es nun 65 % sind oder mehr oder weniger, dazu möchten wir uns an dieser Stelle nicht äußern.

Wir haben aber in der Tat das Stichwort „Fehlbelegungsabgabe“ in unserer Stellungnahme aufgeführt. Sie können mir glauben: Es ist aus Sicht eines kommunalen Spitzenverbandes gar nicht so einfach, ein solches Instrument zu nennen, weil es in der Vergangenheit nun wirklich nicht das Lieblingsinstrument der kommunalen Verwaltungen war. In Anbetracht der immer enger werdenden Wohnungsmärkte und auch der Frage, wie wir Wohnraum gerecht verteilen, müssen aber auch wir uns eingestehen, dass diese Diskussion zumindest geführt werden sollte. Das heißt noch nicht, dass wir ausdrücklich dafür plädieren, eine Fehlbelegungsabgabe einzuführen, aber wir wünschen uns eine breite, offene und ehrliche Diskussion darüber. Ob es notwendig ist, wissen wir noch nicht genau, weil uns valide Zahlen dazu in NRW fehlen. Von daher sprechen wir uns für eine Prüfung und Diskussion aus.

Wir verweisen dafür auf das Beispiel des Landes Hessen. Hessen wird seit 2016 als einziges Land dieses Instrument in der Fläche wieder eingeführt und auch evaluiert und verlängert haben. Wir halten die Grundkonstruktion dieses Instruments in Hessen zumindest für absolut beachtenswert. Ob es in NRW so umsetzbar wäre, ist eine andere Frage, aber die Evaluation dieses Instruments in Hessen ist interessant.

Mir liegen aktuell die Zahlen aus der Stadt Frankfurt vor. Dort wird die Fehlbelegungsabgabe momentan im Bereich von 12 bis 15 % der Betroffenen erhoben. Das wäre weit weg von den 65 %, die in der Stellungnahme des IW angeführt werden. Das soll es aber nicht infrage stellen; wir wissen es einfach systematisch nicht genauer für NRW. In Frankfurt wird also diese Fehlbelegungsabgabe bei 12 bis 15 % der Haushalte pro Jahr in einem sehr abgestuften Verfahren erhoben. Es muss niemand um-

ziehen. Das ist ganz wichtig, und das wäre in der Vergangenheit immer der Vorwurf gewesen. Vor diesem Hintergrund und angesichts der Erfahrungswerte aus Hessen fänden wir es gut, wenn in NRW diese Diskussion geführt werden würde – natürlich mit offenem Ende.

**Cara Steinke (Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen):** Vielen Dank für die Einladung zur Anhörung. – Ergänzend zu den Ausführungen von Herrn Klöppel kann ich hinzufügen, dass abgesehen von den Baukostensteigerungen auch aus Sicht der Kommunen im ländlichen Raum mittlerweile das Thema „Flächenverfügbarkeit“ größer wird. Dazu muss man zum einen berücksichtigen, dass die Kommunen eingeschränkte Spielräume bei der Ausweisung von Flächen zum Wohnen – von ASB-Flächen – haben. Aktuell ist auch im Verfahren zur dritten Änderung des Landesentwicklungsplans der 5-Hektar-Grundsatz wieder in der Diskussion. Bei der Ausweisung von neuen Flächen für Wohnraum sind auch Themen wie die Flächenversiegelung zu beachten.

Zum anderen geht es darum, dass Kommunen zunehmend Schwierigkeiten haben, an Flächen zu kommen. Das gilt sowohl und insbesondere im Innenbereich als auch für landwirtschaftliche Flächen. Wir erleben in der Praxis zunehmend, dass man zum Beispiel als Kommune Flächen im Außenbereich braucht, Landwirte aber ungern verkaufen, sondern lieber tauschen wollen. Das wollen sie aber nicht eins zu eins, sondern zum Beispiel – so hatten wir es zuletzt – fünf zu eins.

Damit komme ich zum nächsten Thema: den Finanzen. Allein die Tatsache, dass Kommunen an Flächen herankommen, die sie kaufen könnten, bedeutet nicht, dass sie sie wirklich kaufen können, weil sie einfach nicht genügend finanzielle Spielräume haben. Wir haben daher vorgeschlagen, im Land NRW so etwas wie einen Bodenfonds nach dem Vorbild Baden-Württembergs einzuführen. Über diesen könnten auf Antrag der Kommunen eventuell Grundstücke angekauft werden. In Baden-Württemberg werden diese für bis zu fünf Jahre gehalten, bis die Kommunen Bauland aus diesen Grundstücken entwickelt haben.

Die Finanzierung ist des Weiteren ein Thema beim Erbbaurecht. Damit Kommunen Erbbaurechte nutzen können, müssen sie erst einmal Grundstücke haben. An diese müssen Sie herankommen. Das ist in größeren Städten zunehmend schwierig. Im Innenbereich ist zum Beispiel die Brachflächenentwicklung zunehmend ein Thema. Dafür gibt es mittlerweile seit einigen Jahren den AAV, dessen Finanzierung ausbaufähig ist. Er ist aber bisher sehr erfolgreich und betreut zunehmend Projekte, die bislang recht erfolgreich waren.

**Friederike Proff (Architektenkammer NRW):** Ich nehme zunächst ebenfalls Stellung zu den Hemmnissen. Kosten und Bauland sind bereits erwähnt worden. Was wir auch als Hemmnis sehen, ist die Bestandsumnutzung zum Wohnen. Es wäre eine Möglichkeit, auf diesem Weg Wohnraum zu schaffen. Bei der Bestandsumnutzung – das geht schon in Richtung Bestandsschutz; diese Frage kommt gleich auch noch – sind so viele Hemmnisse vorhanden, dass es sehr unattraktiv ist, zum Beispiel leer stehende Geschäftsimmobilien oder Büroimmobilien zum Wohnen umzunutzen. Das wäre aber gerade in Innenstadtlagen eine Möglichkeit, um Wohnraum zu schaffen.

Herr Klocke, Sie haben bezüglich des Gebäudetyps E gefragt, ob § 69 der Landesbauordnung bei Abweichungen ausreichend wäre. Das ist der erste Schritt in die richtige Richtung, und wir sind sehr dankbar, dass das gekommen ist. Die Idee ist beim Gebäudetyp E aber, dass man es ohne Abweichung hinbekommt und quasi eine Gebäudekategorie in der Bauordnung einführt, die ähnlich den Gebäudeklassen festgestellt wird. Es müssen natürlich Anforderungen beschrieben werden, wann es ein Gebäudetyp E ist. Dann darf von Standards abgewichen werden, ohne dass weiter abgewichen oder befreit werden muss. Das wäre einfacher.

Es geht aber nicht darum, dass wir keinen Brandschutz und keine Regelungen zur Statik mehr einhalten wollen. Die Gefahrenabwehr muss nach wie vor gewährleistet sein. Es geht darum, von den jetzigen, sehr hohen Standards ein Stück weit herunterzugehen. Das gilt zum Beispiel für den Schallschutz. In den 90er-Jahren war der Schallschutz auch nicht so schlecht. Wir wollen ihn nicht abschaffen, aber gerade diese letzten 20 % der Qualität sind häufig besonders teuer in der Herstellung. Wenn man die Möglichkeit hätte, davon herunterzukommen, dann würden wir dort einen großen Hebel zur Kostensenkung sehen.

Eine weitere Frage betraf die Fehlbelegung. Die Frage ist immer, weshalb die Wohnungen fehlbelegt sind. Ist es aus der Historie heraus, weil jemand so lange in der Wohnung ist, dass er oder sie mit seinem oder ihrem Einkommen die Grenze nun überschreitet, oder gibt es, wenn diejenigen ausziehen wollten, überhaupt Ersatzwohnraum, der für sie bezahlbar ist? Sie rutschen dann ja meist in die Einkommensgruppe B oder gerade aus ihr heraus, aber sie werden ja nicht plötzlich zu Millionären. Gerade in engen Städten wie Köln, Bonn und Münster ist es ein Problem, dass die am freien Markt verfügbaren Wohnungen direkt so viel teurer sind, dass ein Umzug in eine Wohnung am freien Markt nicht möglich ist.

Mit einer Fehlbelegungsabgabe wird aus meiner Sicht erst einmal keine neue Wohnung geschaffen. Man kann natürlich sagen, dass dadurch ein Budget entsteht, um andere Wohnungen zu unterstützen, allerdings kann man aus meiner Sicht die Fehlbelegungsabgabe gar nicht so hoch ansetzen, dass finanziell viel dabei herunkäme. Nichtsdestotrotz ist es richtig, zu untersuchen, was wir an Hebeln finden können, um gegenzusteuern.

Die letzte Frage – sie kam von Frau Freimuth – bezog sich auf das Thema „Bestandsschutz“. Im Prinzip ist es ähnlich wie das, was ich vorhin zum Gebäudetyp E gesagt habe. Beim Bestandsschutz ist es so, dass er derzeit auf die Existenz des Gebäudes beschränkt ist. Wenn wir aufstocken, anbauen oder umbauen, müssen wir uns an die heutige Bauordnung halten, wir haben aber das Planungsrecht von damals einzuhalten, zum Beispiel, wenn es einen B-Plan aus den 60er-Jahren gibt. Das führt sehr häufig zu Konflikten und sehr aufwendigen Nachrüstungen, was den Schallschutz oder die energetische Ertüchtigung von Bestandsgebäuden angeht, um auf den heutigen Standard zukommen.

Die Idee dahinter ist es, zu sagen: Brandschutz – sprich: Gefahr für Leib und Leben – sowie Statik sind auch hier außen vor. Wir möchten nicht, dass irgendjemand gefährdet ist. Alles andere darf aber, auch wenn aufgestockt oder angebaut wird, auf dem Niveau des damaligen Baurechts bleiben, denn das Haus ist ja mal legal errichtet worden. Es



müssten dann nicht der Schallschutz und alle anderen Dinge an heutiges Recht angepasst werden. Gerade bei bestehenden Gebäuden sehen wir ein hohes Einsparpotenzial.

**Oliver Niermann (Verband der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft Rheinland Westfalen):** Ich beginne mit der Frage von Herrn Watermeier nach den drei größten Hemmnissen im Wohnungsbau. Eigentlich ist schon alles genannt worden. Aus Sicht der sozialorientierten Wohnungswirtschaft ist derzeit natürlich erst einmal die Kosten- seite zu nennen. Wir haben eine sehr hohe Dynamik bei den Baukosten und bei den Zinsen.

Sie hatten möglicherweise Gelegenheit, die Modellrechnung in der schriftlichen Stellungnahme sowie die Auswirkungen dieser Zinsdynamik in den vergangenen eineinhalb Jahren zur Kenntnis zu nehmen. Wir befinden uns derzeit in einer Marktphase, in der sich die Zinsen und Baukosten wechselseitig noch nicht angeglichen haben. Das wird für unsere Unternehmen teilweise zu Mieten führen, die sie eigentlich am Markt nicht realisieren können, im Wesentlichen aber auch nicht realisieren möchten, weil in den meisten Satzungen und Gesellschafterverträgen unserer Mitgliedsunternehmen und Genossenschaften noch steht, dass sie bezahlbaren und gesunden Wohnraum für breite Schichten der Bevölkerung anbieten möchten. Das ist sicherlich ein Hemmnis der Finanzierungsseite.

Der zweite Punkt betrifft in der Tat die Baugenehmigungen und deren Komplexität. Ich höre von einzelnen Mitgliedsunternehmen, dass sie in großen nordrhein-westfälischen Städten im Durchschnitt 480 Tage für die positive Bescheidung einer Baugenehmigung benötigen. Das ist einfach viel zu lange und wirkt sich ebenfalls auf die Kosten aus. Das Thema „Staatsquote“ möchte ich an dieser Stelle nur nennen und nicht vertiefen.

Wir hatten eine lange Phase, in der wir uns eigentlich immer nur Gedanken über die davongaloppierenden Grundstückspreise gemacht haben. Mittlerweile haben wir auch hohe Bau- und Finanzierungspreise. Bei allen drei Säulen, auf denen ein neues Wohngebäude gebaut wird, sind starke Anstiege zu verzeichnen – das Thema „Flächenkonkurrenz“ hat der Kollege bereits angesprochen. Das sind aus unserer Sicht die drei großen Punkte.

Herr Klocke von den Grünen hat nach den zentralen Argumenten für die Ablehnung einer Landeswohnungsbaugesellschaft gefragt. Das ist in den Anhörungen hier schon so etwas wie ein Evergreen gewesen. Wir schätzen es so ein, dass all die Probleme, über die wir sprechen und die unsere Mitgliedsunternehmen und Genossenschaften betreffen, momentan auch jedes weitere, neue Wohnungsbauunternehmen treffen würden.

Wir nehmen es so wahr – der Verband berät auch in der Fläche Städte und Gemeinden bei wohnungspolitischen Themen und Strategien –, dass wir eigentlich eine ganz gute Landschaft in NRW haben, was kommunalnahe Genossenschaften und kommunale Unternehmen angeht. Nachfragen gibt es häufig im ländlichen und kreisangehörigen Raum, und zwar dort, wo es entweder keine Player, keine Unternehmen, keine Genossenschaften mehr gibt oder wo es sie nie gab. Man stellt dort fest, dass aus demografischen Gründen ein Player für die Umsetzung wohnungspolitischer Ziele fehlt.

Mein Eindruck ist, dass die Städte und Gemeinden, mit denen wir reden, gerne zumindest selbst Herren des Handelns bei dieser Umsetzung sein möchten. Ich meine, es wäre zielführender, sich bedarfsgerecht vor Ort Gedanken darüber zu machen, kreisangehörige Wohnungsunternehmen zu gründen. Ich weiß nicht, ob die Gründung einer großen Landeswohnungsbaugesellschaft einen schnellen, quantitativen Effekt erzeugen kann – jenseits dessen, dass wir uns natürlich auch immer fragen, wie eine potenzielle Konkurrenzsituation zu bereits bestehenden Wohnungsunternehmen und Genossenschaften aussieht. Das sind die Fragen, die wir uns in diesem Bereich stellen.

Die dritte Frage kam von der Abgeordneten Freimuth zum Thema „Fehlbelegung“. Ich habe erst einmal mit Interesse diese 65 % nicht armutsgefährdeter Mieterinnen und Mieter wahrgenommen. Mit Blick auf die Satzungszwecke unserer Mitgliedsunternehmen und -genossenschaften wollen wir durchaus breite Schichten der Bevölkerung mit bezahlbarem Wohnraum ansprechen. Für mich wäre in der Tat die Frage, ob wir uns an vielen Stellen im geförderten Wohnungsbau zu sehr auf das Thema der Empfängerinnen und Empfänger der Kosten der Unterkunft beschränken. Unsere Mitgliedsunternehmen und Genossenschaften vermieten natürlich auch geförderten Wohnungsbau an Personen, die nicht Transferleistungen empfangen, die innerhalb der völlig zu Recht so ausgestalteten Haushaltseinkommengrenzen liegen. Das ist aus meiner Sicht auch wichtig und ein hohes Gut, weil dadurch in den Quartieren, die wir immer betrachten, eine gewisse soziale Mischung entsteht.

Man kann und sollte natürlich auch genau hinschauen, ob die Ziele noch erreicht werden oder ob dort Menschen wohnen, die vor vielen Jahren eingezogen sind, aber durch Lebensereignisse zu mehr Haushaltseinkommen gelangt sind. Dann kann man schauen, ob es noch angemessen ist. Diese Diskussion – da schließe ich mich dem Kollegen vom Städtetag an – sollte man durchaus führen.

Man sollte sich in dem Zusammenhang aber auch darüber Gedanken machen, ob die Ursachen, die mal zur Abschaffung der Fehlbelegungsabgabe geführt haben – ich glaube, es war 2010 –, dass nämlich Kosten und Nutzen in keinem guten Verhältnis zueinander standen, noch gegeben sind, wenn es gelingt, ein schlankes Verfahren zu finden. Man kann dann auch überlegen – die Kollegin hat es schon gesagt –, welche Konsequenzen die Fehlbelegungsabgabe hat. Neuer Wohnraum ist es vielleicht im ersten Moment noch nicht. Wie geht man mit der Bindung um? Flexibilisiert man sie irgendwie? Wie gelingt es, wenn in der Bindung offensichtlich nicht mehr richtig belegt ist, auf den engen Wohnungsmärkten etwas anderes zu finden? Es schließen sich eine Menge offener Fragen an, die man in diesem Prozess einfach mal diskutieren müsste.

Ich würde aber nicht grundsätzlich sagen, dass es, wenn Menschen, die im geförderten Wohnungsbau leben, nicht armutsgefährdet sind, sofort eine Fehlbelegung ist. Ich glaube, muss man einfach genau hinschauen, ob es Sinn und Zweck unserer wohnungspolitischen Ziele entspricht.

**Elisabeth Gendziorra (BFW Landesverband Nordrhein-Westfalen):** Ich antworte zunächst auf die Frage von Herrn Watermeier nach den drei größten Hemmnissen für den Wohnungsbau in Nordrhein-Westfalen. Diese Frage muss man natürlich auch bun-

desweit angehen. Ich beantworte sie jetzt mal aus der ganz aktuellen Perspektive – es ist ein Dauerbrenner –, ob wir genug Grundstücke haben.

Für uns war die Zinswende der größte Einschlag, der zu dieser Baukrise geführt hat, weil Menschen sich das Wohnen plötzlich nicht mehr leisten konnten, egal ob zur Miete oder beim Wohneigentum. Das größte Hemmnis ist, dass es Baukredite nicht mehr zu günstigen Zinsen gibt, was den Wohnungsbau stoppt. Wir haben so viele Baugenehmigungen; es gibt einen Bauüberhang. Ich denke, da muss man als Erstes ansetzen, um erst mal wieder ans Bauen zu kommen. Und dann müssen wir uns natürlich auch um die anderen Themen kümmern, bei denen wir schon seit gut zehn Jahren Besserung fordern.

Ein weiterer Punkt sind die Baukosten. Es kann eigentlich nicht sein, dass ein Zinssatz von 4 % uns derart in die Knie zwingt. Also müssen wir über das Produkt „Bauen“ nachdenken und die Kosten senken. Es gibt die Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen aus Schleswig-Holstein, und einmal im Jahr haben wir den Wohnungsbau-Tag in Berlin, bei dem all unsere Verbände zugegen sind und bei dem die Kosten auf den Punkt gebracht werden. Die Miete läge bei mehr als 20 oder 22 Euro. Herr Niermann sprach es schon an: Weder die Unternehmen des VdW noch die mittelständische Wohnungs- und Immobilienwirtschaft wollen das als Miete aufrufen. Die Zielgruppe, die eine solche Miete zahlen kann, ist außerdem äußerst klein.

Genauso ist es beim Wohneigentum. Da müssen Sie mit einem sechsstelligen Betrag und am besten auch noch mit geerbtem Geld in der Tasche kommen, um sich überhaupt eine Immobilie leisten zu können.

Es sind also wirklich die aktuellen Finanzierungsbedingungen und auch die Baukosten an sich. An den Baukosten können wir gemeinsam selbst arbeiten, für die Zinsen braucht man aktuell Förderprogramme, um den Bau wieder nach vorne zu bringen.

Herr Ritter hat im Grunde in diese Richtung gefragt, und zwar zu den Förderprogrammen von Bund und Land im Vergleich. Ich erinnere mich, dass es Ende 2022 eine Nachtragsförderung gab. Das war für einzelne Projekte schon sehr hilfreich, die aufgrund eines Lieferkettenstopps oder aufgrund von Corona und über extreme Baukostensteigerungen in die Schieflage geraten sind. Es hat nicht der Masse geholfen, aber damit sind vor allem öffentlich geförderte Wohnungsbauprojekte ins Ziel gekommen. Diese Wohnungen wurden dann auch gebaut, ohne den Unternehmer unter Wasser zu reißen. Das war gut.

Dann kam der Förderstopp für EH 55, was viele Finanzierungsprozesse erst einmal lahmgelegt hat. Es ist fraglich, ob sich die Menschen, die ein Haus in Auftrag gegeben haben, dieses überhaupt noch leisten können. Im Sommer 2023 haben wir uns damit beschäftigt, wie erschwänglich Wohneigentum überhaupt noch ist und was es dafür braucht. Es gab zwar auf der Bundesebene ein Förderprogramm „Wohneigentum für Familien“, aber die Einkommensgrenze dafür lag bei 60.000 Euro. Mit einem solchen Einkommen ist es bei den Hauspreisen, die aufgerufen werden, einfach in ganz Nordrhein-Westfalen nicht machbar, ein Haus zu erwerben. Da geht keine Bank mit. Insofern haben wir uns an die NRW.BANK und das Bauministerium gewandt, ob man durch Darlehen mit einer Verzinsung von 2 % unterstützen könnte.

Tatsächlich hat die NRW.BANK ein solches Projekt aufgelegt. Das hat geholfen. Das wird auch nicht durch die breite Masse abgerufen, aber es hat geholfen. Für die Unternehmen war es wirklich ein Licht am dunklen Horizont.

Ende 2023 – das ist ja noch relativ frisch – wurde das KfW-Programm KFN für nachhaltigen Wohnungsneubau gestoppt. Ich meine, das Programm ist auf NRW-Ebene schon wieder ausgelaufen, weil jetzt beim Bund wieder etwas in Fahrt kommt. Auch da ist die NRW.BANK aber mit einem gleichwertigen Programm zu einem günstigeren Zins eingesprungen. Was im Bund nicht läuft, hat uns dann also in NRW Hoffnung gebracht.

Zur Fehlbelegungsabgabe: Ja, das ist sicherlich ein Problem. Öffentlich geförderter Wohnungsbau wird aus Steuergeldern finanziert. Da muss man auch Verantwortung übernehmen und genau hinschauen. Wir haben in der Vergangenheit immer wieder dieses Instrument thematisiert, aber sowohl auf der kommunalen Seite als auch auf unserer Seite wurde es immer mit großer Skepsis betrachtet, weil die Durchmischung im Quartier sehr wertvoll für eine gute Bestandsentwicklung ist.

Dabei gibt es diese Grenzfälle, die Frau Proff schon angesprochen hat: Verdient die Person nur sehr wenig mehr, oder sind es 100 Euro oder 1.000 Euro mehr, die dieser Menschen auch wirklich zur Verfügung hat, sodass er im freien Markt unterkommen kann? Ich finde es aber spannend, dass der Städtetag das noch einmal aufruft. Man muss sich sicherlich aus der Verantwortung heraus, dass diese Wohnungen den Menschen zugutekommen, die sie wirklich brauchen, neuen Modellen stellen.

**Dr. Johann Fliescher (Haus & Grund Rheinland Westfalen):** Vielen Dank für die Einladung. Ich bin, soweit ich es sehe, nur zum Thema „Fehlbelegungen“ gefragt worden. Dazu ist auch schon viel gesagt worden.

Wie alles hat das Thema zwei Seiten. Bei normalen Förderprogrammen, ob für das E-Auto oder für die Wärmepumpe, muss man einige Klimzüge machen, um an staatliches Geld zu kommen. Ich finde, es ist eigentlich nur normal, dass, wenn ein hochsubventioniertes Produkt wie eine Wohnung zur Verfügung gestellt wird, auch mit Augenmaß darauf geschaut wird, ob jemand dafür berechtigt ist. Deswegen finde ich die Idee des Städte- und Gemeindetages auch ganz gut, sich das Thema noch mal anzusehen.

Um noch etwas zur Finanzierung zu sagen: Wie wäre es eigentlich mit Bürgschaften vom Land für diejenigen, die gerade bauen wollen, aber nicht können? Das würde die Finanzierung für den einen oder anderen Bauträger verbessern.

**Hans-Jochem Witzke (Deutscher Mieterbund Nordrhein-Westfalen):** Ich teile mir die Antworten mit Herrn Zimmermann auf. Herr Zimmermann ist seit Anfang des Jahres der Geschäftsführer des Deutschen Mieterbundes in Nordrhein-Westfalen.

Ich beginne mit der Frage nach den drei größten Hemmnissen, die ich sehe. Um etwas Neues in die Debatte zu bringen: Mein Vornamensvetter Hans-Jochen Vogel hat schon in den 70er-Jahren – und fast 50 Jahre später wiederholt – das bodenlose Bodenrecht beklagt. Das ist etwas, worunter wir auch leiden. Grund und Boden sind nicht vermehrbar. Das hat sich herumgesprochen. Entsprechend knapp sind sie und treiben die Preise –

und damit auch die Möglichkeiten, zu erschwinglichen Preisen Wohnungsbau zu betreiben.

Immer wieder sind auch die langen Planungszeiträume ein Thema. Neulich hat jemand in einer Runde vorgeschlagen, dass die Kommunen ihm jemanden an die Hand geben könnten – durchaus auch gegen Entgelt –, der durch den Verwaltungsdschungel führt und vielleicht innerhalb von zwei oder drei Tagen schaut, wo Hindernisse bei den Bauanträgen bestehen und wo etwas fehlt, damit man an der Stelle beschleunigen kann. Da müsste man noch mal ein bisschen Kreativität entwickeln.

Was bisher auch noch nicht erwähnt wurde: Es gibt ja das Instrument der Typengenehmigungen. Es wäre interessant, ob das verstärkt gemacht werden kann. Ein Haus, das in Dormagen gebaut wird, kann in Düren, Dortmund oder Düsseldorf auch gebaut werden, ohne dass man damit schon im Einheitsbrei von Wohnungs- und Städtegestaltung landet. Das wäre wünschenswert.

**Daniel Zimmermann (Deutscher Mieterbund Nordrhein-Westfalen):** Ich beantworte die Fragen zur Perspektive der Wohnraumförderung sowie zur Wohnraumbedarfsentwicklung und beginne mit der Wohnraumförderung. Ich glaube, wir alle kennen die Zahlen: Wir haben nach dem letzten übermittelten Stand ungefähr 434.000 geförderte Wohnungen, Wohneinheiten, Mietwohneinheiten. Das hat sich jetzt, im Jahr 2023, sicherlich etwas geändert, aber nicht wesentlich. 170.000 davon befinden sich in der sogenannten Nachwirkung. Das heißt, sie werden innerhalb von maximal zehn Jahren aus der Bindung fallen. Die NRW.BANK wiederholt gerne ihre Berechnung, dass bis 2030 42 % des Bestandes aus der Bindung fallen werden, 50 % bis 2035. Nicht einberechnet sind dabei Zuwächse bzw. Neuzugänge bei der Förderung.

Allein diese Zahlen verdeutlichen, vor welcher Aufgabe wir stehen, wenn man nicht will, dass sich der Bestand der Neuwohnungen in NRW noch weiter reduziert. Das wird man auch nicht mit den Zahlen, die heute vorgelegt worden sind, vollständig kompensieren können. Es ist ja eine einfache Rechnung: Selbst wenn wir 9.000 Wohnungen pro Jahr gefördert bekommen, mit einer maximalen Laufzeit von 30 Jahren, bleiben wir unter 300.000 Wohnungen. Das ist seit langer Zeit das Niveau, auf welches NRW sich zubewegt. Das lässt sich auch nicht durch kleinere Strohfeuer – so haben wir es heute genannt – beheben.

Wir brauchen also einen strukturellen Ansatz, wenn wir zumindest das Niveau des heutigen Standes halten wollen. Diese Perspektive sehen wir, und wir haben auch immer wieder betont, dass wir noch deutlich unter dem liegen, was nötig ist, um das Niveau zu halten.

Angesprochen wurde die Wohnraumbedarfsentwicklung bis 2040. Das ist natürlich eine komplexe Materie. So ist es mit allen Prognosen, und dann ist es mit 2040 auch noch weit in der Zukunft und zu einem Thema, bei dem wir die Entwicklung von Haushaltsgrößen und Migration sowie einen quantitativen und qualitativen Bedarf schätzen müssen, der sich darauf bezieht, in welchen Wohnungen Menschen leben und wie bezahlbar das ist. Es ist also eine sehr komplexe Frage. Trotzdem gehen wir davon aus,

dass angesichts der letzten Jahre sicherlich nicht negativ vom bisher vorgelegten Gutachten abgewichen wird. Der Bedarf wird eher noch höher ausfallen.

Es gab bereits einiges an Zuwanderung, wir haben weiterhin eine Haushaltsentwicklung, die in vielen Teilen – nicht in allen – geringfügig nach unten geht, und wir haben das große Thema barrierefreien Wohnens und auch das Thema der Bezahlbarkeit im Wohnungsbereich. Es ist also nur ein wenig Licht am Horizont. Da sind wir uns einig mit dem BFW.

**Hans-Jochem Witzke (Deutscher Mieterbund Nordrhein-Westfalen):** Wir sind ebenfalls nach der Landesbaugesellschaft gefragt worden sowie danach, weshalb wir meinen, dass das eine gute Idee wäre. Zum einen ist die Landesregierung darauf angewiesen, dass sie für die öffentlich geförderten Wohnungen auch Abnehmer – sprich: Bauherren – findet, bei den Genossenschaften, den Kommunen, den kirchlichen Verbänden oder auch bei den Privaten. Das ist nicht immer der Fall.

Wir haben in diesem Jahr eine Sonderentwicklung. Es gibt ungefähr 6.900 neu gebaute Wohnungen in diesem Jahr. Die Ministerin hat in der Pressekonferenz am heutigen Vormittag darauf hingewiesen, dass einige vorhatten, Projekte frei finanziert zu stemmen, dann aber von der Zinswende erwischt wurden und in den öffentlich geförderten Wohnraum ausgewichen sind. Wenn dieser Effekt weg ist, kommen wir wahrscheinlich wieder zu den beklagenswert geringen Zahlen der Vorjahre.

Deswegen glauben wir: Wenn man unter den bisherigen Partnern nicht genügend Abnehmer der Fördermittel findet, kann man sich gut mit einer landeseigenen Wohnungsgesellschaft behelfen. Das hätte auch den Vorteil, dass die vielen Millionen und Milliarden, die an öffentlicher Förderung ausgegeben werden, sozusagen als Landesbauvermögen bei den Bürgerinnen und Bürgern verbleiben würden. Das, was der Steuerzahler gibt, hat er somit quasi als Landesbauvermögen.

Wie wichtig das Landesbauvermögen ist, ist uns allen bekannt. Denn die NRW.BANK hat ein erhebliches Vermögen, das in den vergangenen Jahrzehnten und Generationen angespart worden ist.

Wenn der Bund 18,1 Milliarden Euro ausgibt – ich schätze, ein Viertel davon wird auf Nordrhein-Westfalen entfallen; unser Anteil an der Bevölkerung ist nicht viel geringer –, dann hätte man schon einmal 4,5 Milliarden Euro. Dazu kommen die – wenn auch überschaubaren – Mittel, die der Landesgesetzgeber zur Verfügung stellt. Ich meine, das müsste eine vernünftige Sache sein.

Es wird immer argumentiert, dass es sehr lange dauert, bis so etwas mal steht. Wir fordern das aber auch schon lange. Hätte man direkt auf uns gehört, hätte man jetzt schon eine veritable landeseigene Wohnungsgesellschaft, auf die alle stolz wären.

**Dr. Bernhard Baumann (BAUVERBÄNDE NRW):** Auch wir bedanken uns sehr herzlich für die Einladung. – Herr Weitermeier hat zwei Fragen an uns gerichtet. Zum einen ging es um die drei größten Hemmnisse im Bereich des Wohnungsbaus, und bei der anderen Frage ging es um die prognostizierten Zahlen. Ich möchte die Frage zu den

Hemmnissen beantworten, mein Kollege Dr. René Lehmann wird auf die prognostizierten Zahlen eingehen.

Vieles von dem, was ich sagen würde, wurde bereits genannt. Ich möchte es aber noch einmal zusammenfassen und pragmatisch darstellen.

Ein Hemmschuh sind sicherlich die bürokratischen Hürden im Bereich des Wohnungsbaus sowie die viel zu langen Genehmigungsverfahren. Dazu müssen wir kritisch folgende Frage stellen: Wenn sich die Anzahl der Anträge im Bereich des Wohnungsbaus so sehr nach unten justiert hat, und zwar um 30 % und mehr, warum dauert es dann immer noch so lange? Diese viel zu lange Dauer der Genehmigungsverfahren spiegeln uns unsere Unternehmen ständig.

Bei den bürokratischen Hürden geht es letztendlich um viele Regularien, die alles andere als pragmatisch sind. Ein Beispiel ist die Ersatzbaustoffverordnung. Darüber haben wir an verschiedenen Stellen schon umfangreich diskutiert. Diese Regularien führen nicht zu einer Vereinfachung der Verfahren.

Der zweite wichtige Punkt betrifft die Verfügbarkeit von Flächen bzw. die bereits benannten flächenpolitischen Restriktionen, die immer wichtiger werden, wenn man an die Neuauflage des Landesentwicklungsplans denkt. Wir plädieren dafür, dass die Kommunen, die ihre Flächen letztendlich viel besser kennen, intensiver beteiligt werden. Art. 28 Abs. 2, die Selbstverwaltungsgarantie der Kommunen, muss in der Form natürlich auch gelebt werden.

Ich kenne aus meinem kommunalen Hintergrund noch die Verfahren, dass die Kommunen zwar befragt wurden, aber dieses Top-down- bzw. Bottom-up-Verfahren funktionierte häufig nicht gut, weil insbesondere die flächenpolitischen Restriktionen in den Regionen überhaupt nicht berücksichtigt wurden. Gerade auch Mittelgebirgsregionen wie zum Beispiel das Siegerland und die topografischen Besonderheiten bestimmter Regionen müssen im Landesentwicklungsplan berücksichtigt werden weil Brutto- und Nettoflächen stark voneinander abweichen können. Wenn zum Beispiel Böschungsfächen abgezogen werden müssen, ist klar, dass im Netto weniger Fläche übrig bleibt, um Wohnbauflächen und allgemeine Siedlungsflächen zu schaffen.

Im Kontext der Flächen möchte ich auch die Preise ansprechen. Zum einen sind es die Preise für das Bauland. Sie sind in allen Ballungszentren Nordrhein-Westfalens in den letzten zehn Jahren drastisch gestiegen, und zwar in den zehn größten Städten des Landes um durchschnittlich 50 %. Von daher finden wir es natürlich auch wichtig, dass sich die Politik mit dieser Frage beschäftigt.

Das dritte Thema sind die gestiegenen Baukosten. Darunter lassen sich verschiedene Maßnahmen subsumieren. Zum einen ist das der Zinsaufwand, der in der Vergangenheit sehr stark gestiegen ist. Dann sind es die gestiegenen Kosten für die Bauprodukte – ich glaube, das muss ich nicht noch mal im Detail darstellen – sowie der Wegfall wichtiger Fördermittel. Damals ging mit EH 55 bei uns gefühlt der Abwärtsstrudel im Bereich des Wohnungsbaus los. Auch die sogenannten Baunebenkosten sind zu nennen. Sie betragen in Summe mehr als 10 %. Darin sind Makler- und Notarkosten enthalten, aber auch die Kosten für die Grunderwerbsteuer.

Jetzt kann man sagen, 6,5 % seien noch keine Cashcow und wir bräuchten doch auch die Steuern; mit Steuern könne man viel Gutes anfangen. Aber wenn man sich die Umlagegrundlage, nämlich die Preise der Grundstücke, anschaut, sind wir der Meinung, dass man durchaus zumindest diese Baunebenkosten im Bereich der Grunderwerbsteuer senken könnte.

**Dr. René Lehmann (BAUVERBÄNDE NRW):** Ich setze mich mit der Frage nach dem Wohneinheitenbedarf bis 2040 auseinander. Herr Zimmermann hat zu dieser Frage auch schon etwas gesagt.

Eine konkrete Zahl kann ich nicht liefern. Wir beziehen uns wie auch die SPD in ihrem Antrag auf das Gutachten von 2020. Dort werden, meine ich, fünf verschiedene Szenarien entwickelt, nach welchen mit zwischen 42.000 und 52.000 Wohnungen jährlich kalkuliert wird, die in NRW errichtet werden müssten, abhängig von verschiedenen Faktoren.

Man hat sich 2020 dann auf einen realistischen Bedarf von 46.000 Wohneinheiten geeinigt, aber bereits angemerkt, dass es zumindest bis zur Mitte der 2020er-Jahre einen Nachholbedarf gibt, sodass man eigentlich mehr als 50.000 Wohneinheiten bauen müsste.

Wenn wir uns anschauen, was in den letzten Jahren passiert ist und welche Faktoren die Zahlen nach oben treiben könnten, sehen wir, dass es eher eine Verschärfung gibt. Ein Stichwort ist der demografische Wandel. Wohnraum wird länger bewohnt, wir haben mehr Single-Haushalte, und auch eine Urbanisierung bzw. Landflucht sind zu beachten. Das heißt, der Wohnraumbedarf verschiebt sich vom Land zur Stadt. Er kann ja nicht mitgenommen werden. Auch das ist klar. Wir sehen bei denjenigen, die zurück aufs Land wollen, auch gewisse Wohlstandseffekte. Das heißt, es gibt einen erhöhten Flächenbedarf pro Wohneinheit, der sich im Regelfall häufig über den Neubau regeln lässt.

Ein Faktor ist auch die Arbeitsmigration durch einen flexibleren Arbeitsmarkt. Auch das erfordert neue Bautätigkeit. Hinzu kommen weitere Faktoren, die wir gar nicht berechnen bzw. einkalkulieren können; denken wir zum Beispiel an den Krieg in der Ukraine, den Flüchtlingszuzug oder den Krieg in Syrien 2015, was sich in eine Kalkulation natürlich überhaupt nicht einbauen lässt.

Unter dem Strich können wir jedenfalls sagen: Die 46.000 Wohneinheiten sind sehr vorsichtig geschätzt. Diese Schätzung hat in den letzten vier Jahren nicht standgehalten, und wir haben wenig Grund, zu glauben, dass sie in den nächsten 14 Jahren standhalten wird. Realistischerweise dürfte die Zahl bei mehr als 50.000 Wohneinheiten liegen, konkret kann ich Ihnen aber auch keine Zahl nennen, an der sich alle abarbeiten.

**Prof. Dr. Michael Voigtländer (Institut der Deutschen Wirtschaft Köln):** Ich möchte aus dramaturgischen Gründen mit der Frage von Frau Freimuth zur Wohnungsgemeinnützigkeit beginnen und antworte danach auf die Frage von Herrn Ritter.

Ich habe vor einigen Jahren schon mal ein Gutachten geschrieben: Sieben gute Gründe gegen die neue Wohnungsgemeinnützigkeit. Diese sieben Gründe werde ich jetzt nicht komplett ausführen. Für mich ist der ganz entscheidende Punkt, dass wir in einer



insgesamt schwierigen Haushaltslage sind. Wir haben seit einiger Zeit ein sehr schwaches Wirtschaftswachstum, und wir haben keine großen finanziellen Mittel, um ein solches Programm aufzubauen. Für eine Wohnungsgemeinnützigkeit oder auch für den Aufbau einer Landesbaugesellschaft oder ähnlicher Instrumente braucht man wahn-sinnig viel Geld. Man muss in der jetzigen Situation letztlich gegen den Markt und gegen die steigenden Mieten subventionieren. Auch der Staat hat höhere Zinskosten. All das ist mit erheblichen finanziellen Ressourcen verbunden.

Wenn man sich dann klarmacht, dass die Treffsicherheit einer solchen Maßnahme oftmals sehr gering ist – in Wien nimmt man in Kauf, dass schon mal die Chefärztin die subventionierte Wohnung erhält –, dann muss man einfach sagen, dass das nicht das richtige sozialpolitische Instrument ist.

Es wurde schon einige Male aus dem aktuellen Gutachten zitiert: Derzeit liegen 55 % der Haushalte im sozialen Wohnungsbau über der Armutsgefährdungsgrenze. Das heißt, dass sie mehr als 60 % des Medianeinkommens haben. Das sind auch nicht nur KdU-Empfänger, sondern 14,7 % der Haushalte in Deutschland, also schon eine gewaltige Zahl, liegen deutlich über dieser KdU-Grenze. Viele Menschen haben diese Sozialwohnung trotzdem. Studien zeigen: Nach fünf Jahren ist man aus dieser Armutsgefährdung oftmals heraus. Gott sei Dank haben wir eine gewisse soziale Dynamik, und insofern kommt eine hohe Fehlbelegung zustande.

Vor diesem Hintergrund würde ich zu einem solchen Instrument und auch einer Landesbaugesellschaft sagen: Wir haben in Nordrhein-Westfalen viel Erfahrung damit, was das für die Corporate Governance bedeutet und welche Fehlentwicklungen damit einhergehen. Das können wir uns nicht wünschen und sollten wir in der aktuellen Lage nicht machen.

Damit komme ich zu der Frage von Herrn Ritter. Ganz wichtig ist in der jetzigen Situation, dass wir uns mit den strukturellen Problemen beschäftigen. Wir werden nicht auf Dauer alles runtersubventionieren können, sondern wir müssen daran arbeiten, dass das Bauen wieder günstiger wird. Da sind natürlich vor allen Dingen auch die Kommunen gefordert. Herr Witzke hat gesagt, Boden sei nicht vermehrbar. Das stimmt, aber Bauland ist sehr wohl vermehrbar, und mit mehr Bauland könnten wir die Bodenpreise durchaus senken. Das ist im letzten Jahrzehnt der Knackpunkt gewesen, und wir laufen sicherlich Gefahr, dass wir wieder zu wenig Bauland haben, wenn die Baulandnachfrage wieder anzieht.

Ohnehin können die Kommunen sehr viel machen. Sie können heute schon sehr viel genehmigen, was sie vielleicht in der Vergangenheit nicht genehmigt haben. Zum Beispiel eine höhere Bebauung ist ein wesentlicher Schlüssel. Auch mal ohne Keller zu bauen ist möglich.

Darüber hinaus müssen wir uns Gedanken darüber machen, wie wir von den Baustandards herunterkommen und die Baukosten senken können. Diesbezüglich finde ich die Initiative des Landes Nordrhein-Westfalen sehr gut, die Unternehmerschaft aufzurufen, Ideen einzubringen wo man tatsächlich einsparen kann und was man auch ohne Verschlechterung der Qualität erreichen kann, indem man manche Standards anders auslegt oder neu gestaltet. Ich glaube, das ist der Weg, den wir jetzt gehen müssen.

Es geht jetzt darum, Verwaltung, Politik und Unternehmen zusammenzuführen, um gute Ideen zu entwickeln, wie man günstiger bauen kann. Der Baustandard E ist diesbezüglich ein Ansatz, aber vielleicht geht es auch noch weiter. Wir müssen endlich wieder dazu kommen, dass mehr Innovation in den Bau kommt, insbesondere kosten-senkende Innovation. Das ist das Ziel und ein guter Ansatz.

Wichtig ist, dass diese Ideen irgendwo gesammelt werden und dann möglichst in einer Taskforce aus Politik, Verwaltung und Wirtschaft überlegt wird, wie es schnell umgesetzt werden kann und wie die Kosten für das Bauen reduziert werden können. Denn am Ende hilft es uns allen, wenn es uns gelingt, mit geringeren Kosten zu bauen.

**Prof. Dr. Stefan Kofner (Hochschule Zittau/Görlitz):** An mich wurden drei Fragen gerichtet. Zur Analyse der Wohnungsmarktsituation kann ich nicht viel Neues sagen und schließe mich den Vorrednern an. Ich würde ebenfalls diese dreifache Marktanspannung an den Baumärkten, Bodenmärkten und Kapitalmärkten als zentrale Ursachen der krisenhaften Zuspitzung ansehen.

Die konkrete Frage an mich war, ob der soziale Wohnungsbau in Nordrhein-Westfalen weiter ausgebaut werden soll. Dazu muss man sagen: Er ist schon kräftig ausgebaut worden. 2016 hatten die neu ausgelegten Darlehen einen Umfang von 800 Millionen Euro, inzwischen sind wir bei 1,7 Milliarden Euro. Der Bund gibt den Takt vor, und das Land Nordrhein-Westfalen schließt sich im Rahmen der Kofinanzierung gerne an.

Diese besonderen Finanzierungsbedingungen sind schon das erste Problem. Wenn Nordrhein-Westfalen alleine beim sozialen Wohnungsbau mehr Gas geben wollte – das kann man grundsätzlich machen –, dann würden wir den Rahmen der Bundeskofinanzierung verlassen. Das heißt, dann kommen nicht mehr die 100 % vom Bund und Nordrhein-Westfalen gibt 40 % dazu, sondern dann muss Nordrhein-Westfalen 140 % bezahlen. Dann wird jede Sozialwohnung aus der egoistischen Sicht Nordrhein-Westfalens um einen Faktor von 3,5 teurer. Zu den Kosten des sozialen Wohnungsbaus werde ich gleich noch einmal etwas sagen.

Ich bin nicht grundsätzlich gegen sozialen Wohnungsbau. Ich meine, dass der soziale Wohnungsbau sich mit einer engen Zielgruppenabgrenzung eignet, um besonders bedürftige und empfindliche Gruppen mit einem schwierigen Wohnungsmarktzugang gezielt anzusprechen. Ich meine auch, dass er sich eignet, um präventiv das Wohnungsbauvolumen anzustoßen und somit im langjährigen Vorlauf zu verhindern, dass solche Anspannungssituation entstehen können, wie wir sie heute haben.

An dem vorliegenden Antrag stört mich, dass auf der instrumentellen Seite zu einseitig auf die Förderpolitik und den sozialen Wohnungsbau gesetzt wird. Die Argumente gegen den sozialen Wohnungsbau sind ja bekannt. Die Zahl der Wohnberechtigungsscheine ist um ein Vielfaches höher als die Zahl der Sozialwohnungen, die vergeben werden können. Das Ganze hat ein bisschen einen Lotteriecharakter.

Das Fehlbelegungsproblem ist bereits angesprochen worden. Wenn die Zahl der NRW.BANK stimmt, sind 50 % der Sozialwohnungen in NRW fehlbelegt. Das sind immerhin 220.000 Wohnungen. Ich würde sagen, es sind regelmäßige Einkommensprü-

fungen erforderlich und wohl auch eine Fehlbelegungsabgabe, die zweckgebunden dem sozialen Wohnungsbau zu widmen wäre.

Es ist für mich auch ein Gerechtigkeitsproblem. Man kann nicht eine Sozialwohnung zugeteilt bekommen, die den Staat mehr als 2.000 Euro gekostet hat, sich freuen, dass man versorgt worden ist, und die Wohnung weiterhin für 6,50 Euro oder noch weniger belegen wollen, wenn dann das Einkommen steigt, die Kinder auswärts studieren oder was auch immer. Das kann es irgendwie nicht sein. Es braucht Gerechtigkeit in der Mietpreisgestaltung.

Ich hatte es schon angedeutet: Der soziale Wohnungsbau ist unglaublich teuer geworden. Ich habe Förderbarwertberechnungen angestellt, bei denen ich den Tilgungsnachlass und auch den Zinsverzicht berücksichtigt habe, den das Land NRW respektive die NRW.BANK leistet. Es hängt immer von der Mietstufe und von der Einkommensgruppe ab, aber die Förderbarwerte bewegen sich zwischen 122.000 Euro und 203.000 Euro je Wohnung. Das wäre dann die Einkommensstufe A, Mietstufe M4+. Das sind Dimensionen, die ich für schwierig halte.

Wo ist das Problem? Das Problem ist – ich sage das jetzt mal so kalt und analytisch; die Umfeldveränderungen sind ja beschrieben worden –, dass die sozialen Mittel einfach nicht in ausreichendem Maße mitgestiegen sind. Wir subventionieren inzwischen zum Beispiel in der Stufe M4 ein Mietdifferenzial im Umfang von 12 Euro. Das ist einfach nicht mehr leistbar. Wir ballern immer mehr Mittel in das Instrument hinein, aber der Effekt, den wir dadurch erzielen, ist traurig.

Ich bin auch nach einer Alternative gefragt worden. Grundsätzlich kann man sich natürlich eine Subjektförderung vorstellen, also Wohnbeihilfen, Wohngeld und Kosten der Unterkunft. Davon bin ich aber auch nicht zu 100 % überzeugt. Ich habe nichts gegen Wohnbeihilfen, aber wenn ein Haushalt jahrzehntelang in der Förderung verbleibt und jeden Monat 300 oder 400 Euro bekommt, ist das letztlich auch nicht so viel günstiger als eine Sozialwohnung. Immerhin gibt es dann aber den Effizienzvorteil der eingebauten Einkommensprüfung.

Ansonsten kann ich nur sagen: Man muss sich bezüglich des Denkansatzes breiter aufstellen und instrumentelle Alternativen entwickeln. Warum sollte man nicht über Privatisierungen bzw. Mieterprivatisierungen von kommunalen Wohnungsunternehmen nachdenken, damit diese an einen zusätzlichen Cashflow und Eigenkapital kommen, um den Wohnungsneubau besser finanzieren zu können?

Dann habe ich über ein Landesbürgerschaftsprogramm für die Wohneigentumsbildung nachgedacht. Das ist meines Erachtens ein sehr kosteneffizientes Instrument, mit dem bei relativ geringem staatlichen Mitteleinsatz sehr viele Schwellenhaushalte ins Wohneigentum gebracht werden könnten.

Ansonsten sind auch die Transaktionskosten ein sehr wichtiges Thema. Die müssen gesenkt werden. Da ist auf jeden Fall die Grunderwerbsteuer ein Thema, aber auch die Maklerprovisionen und andere öffentliche Gebühren. Wenn wir das auf ein international wettbewerbsfähiges Niveau bringen könnten, würden wir den Immobilienmarkt auftauen und damit auch die Effizienz der Flächenzuordnungen verbessern können.

Ansonsten ist die Lichtung des Regulierungsdickichts zu nennen. Auch zu KfW-Programmen wäre einiges zu sagen. Vor allem sind die energetischen Anforderungen viel zu hoch und damit deutlich auf der die Baukosten treibenden Seite.

Dann bin ich, glaube ich, noch nach der gemeinnützigen Wohnungswirtschaft gefragt worden, richtig? Habe ich dafür noch Zeit?

**Vorsitzende Ellen Stock:** Ihre Zeit ist leider schon überschritten.

(Carlo Clemens [AfD]: Dann in der nächsten Runde!)

**Prof. Dr. Stefan Kofner (Hochschule Zittau/Görlitz):** Gut, dann jetzt nicht mehr.

**Uwe Schramm (WohnBau Westmünsterland):** Vielen Dank, dass ich einen Bericht aus der Praxis abgeben kann. Wir sind diejenigen, die tagtäglich bauen und mit der Wohnungswirtschaft zu tun haben. Insofern ist es schön, einen Situationsbericht abgeben zu können.

Herr Ritter hat um eine Einschätzung der Qualität der aktuellen Wohnraumförderung in Nordrhein-Westfalen gebeten. Das Bild ist ausreichend gezeichnet. Sie haben es gehört. Wir haben eine extrem schwierige Situation. Trotz allem muss man sagen, dass wir in Nordrhein-Westfalen auch Qualitäten haben. Wir haben hier eine Situation, wie Investoren sie wollen. Wir haben eine extreme Verlässlichkeit. Für die Legislaturperiode sind 9 Milliarden Euro an Wohnungsbaufördermitteln zugesagt, und für das laufende Jahr sind 1,7 Milliarden Euro zugesagt. Das ist schon mal ein Wort, und das gibt der Branche Sicherheit, dass sie, wenn sie in der Lage ist, wirtschaftlich zu bauen – und das auch will –, tatsächlich bauen kann. Die nötigen Fördermittel sind im Großen und Ganzen vorhanden.

Das Problem ist natürlich die Wirtschaftlichkeit. Das ist schon dargestellt worden. Wir haben es aktuell mit Kalkulationen zu tun, nach denen wir je nach Eigenkapitaleinsatz eigentlich schon nach Fertigstellung der Immobilie defizitär in die Bewirtschaftung der Immobilie gehen. Es gibt eine Explosion der Kapitalkosten. Wir haben allein zwischen 2019 und 2022 eine Baukostensteigerung um 40 % gehabt. Das sind enorme Zahlen, die wir zu verkraften haben. Die frei finanzierte Miete stößt auch an Grenzen der Leistungsfähigkeit bei den Nachfragern.

Die Projektentwickler haben dasselbe Dilemma. Die wollen projektieren und verkaufen, aber die Kaufpreise, die notwendig wären, nimmt der Markt nicht mehr ab. Deswegen gehen der Reihe nach bundesweit große Projektentwickler in die Knie.

Eine zweite Qualität, die man zum Ausdruck bringen kann, ist ein extremes Bemühen des Ministeriums – durch eine Anpassung der Grunddarlehen, eine Steigerung der Tilgungsnachlässe und, nach dem neuesten Eckpunktepapier für die Förderung 2024, auch eine Anpassung der Mieten. Wir haben seit Jahren reklamiert, dass die öffentlich geförderte Miete sich völlig losgelöst von dem frei finanzierten Markt nicht ausreichend weiterentwickelt. Nach dem neuen Eckpunktepapier ist etwa 1 Euro Steigerung drin. Das ist zumindest eine signifikante Größenordnung, um losgelöst von den Förderinstrumenten

der Grunddarlehen und der Tilgungsnachlässe zu einem weiteren Subventionswert der öffentlichen Förderung zu kommen.

Wie ist die Situation in Nordrhein-Westfalen? Bis 2035 fallen etwa 50 % der öffentlich geförderten Bestände weg. Das liegt natürlich auch am niedrigen Zinsniveau. Viele Investoren haben in der Vergangenheit entschieden, umzufinanzieren und die günstigen Zinsmittel in Anspruch zu nehmen, um trotz der zehnjährigen Nachwirkungsfrist die Mittel abzulösen. Demnächst haben wir auch frei finanzierte Bestände.

Trotzdem ist es NRW gelungen, auf Bundesebene immerhin einen Bestand von 40 % des Sozialwohnungsbestandes aufzubauen. Das ist doch eine beachtliche Leistung. Das Ranking der Sozialwohnungen führt NRW beachtlich an.

Das ist sozusagen der Situationsbericht der Branche. Was wirklich zu einem Explodieren der toxischen Mischung aus den Elementen, die Sie schon von vielen Experten gehört haben, führt, ist die Absage der Fördermittel des Bundes für die BEG-Mittel, also der Bundesförderungen für effiziente Gebäude für das KfW-55-Haus. Das ist der Standard, den die Branche halbwegs wirtschaftlich aktuell noch bauen kann.

Das KfW-40-Haus – da kann ich wohl für die VdW-Unternehmen sprechen – wird im Großen und Ganzen nicht gebaut, weil es überproportionale Kosten verursacht und nicht wirtschaftlich erstellt werden kann. Der Grenznutzen ist hier extrem niedrig.

Insofern kommen wir insgesamt zu folgender Bewertung. Wir haben eine schlagkräftige Förderung in Nordrhein-Westfalen, anders als in anderen Bundesländern. Wir kommen aber in Bezug auf die Wirtschaftlichkeit und die Subventionen der aktuellen Rahmenbedingungen nahezu nicht gegen diese toxische Mischung, die ich genannt habe, an.

Wenn man von Kosten spricht, muss man auch über die Staatsquote im Bauen sprechen. Wir haben immerhin 37 % Staatsquote im Bauen. Dazu zählt unter anderem die Grunderwerbsteuer. Der VdW hat es in seiner Stellungnahme benannt: Es ist seit langer Zeit Forderung des VdW und der Mitgliedsunternehmen, von den 6,5 % Grunderwerbsteuer herunterzukommen.

**Dr. Stefan Sellschopp:** Vielen Dank auch meinerseits für die Einladung. – Ich bin ebenfalls tagtäglich mit den Themen und Problemen der Bauwirtschaft – beim tatsächlichen Mauern, beim tatsächlichen Verlegen von Leitungen und Dachpfannen – konfrontiert. Seit 30 Jahren bin ich diesbezüglich unternehmerisch tätig.

Grundsätzlich haben wir aus Sicht der Bauwirtschaft jetzt noch eine recht komfortable Situation. Wir haben eine unendliche Nachfrage, die allerdings nicht gestillt werden kann.

Ich kenne noch Bauzinsen in Höhe von 6 %, 7 % oder 8 %. Auch damals wurde gebaut. Auch damals war man in der Lage, ein Einfamilienhaus oder eine Wohnung zu kaufen und zu finanzieren. Wo ist dann der große rosafarbene Elefant im Raum? Der Elefant im Raum sind die hier schon mehrfach angesprochenen Baukosten.

In meiner schriftlichen Stellungnahme habe ich auf Seite 5 die Kostenentwicklung von 2000 bis zum ersten Quartal 2023 dargestellt. Von der Arbeitsgemeinschaft für zeit-

gemäßes Bauen ARGE kann ich Ihnen allen den Bericht 75 empfehlen. Dort wird es mit den Nachlieferungen wunderbar dargestellt und ist gut nachzuvollziehen.

Den ersten Quantensprung hatten wir 2009. Dann haben wir festgestellt, dass sich die Lebenshaltungskosten von 2000 bis heute um 56 % erhöht haben. Das ist zur Kenntnis zu nehmen. Sehen wir uns aber die Baukosten nach dem ARGE-Standard an, zeigt sich, dass sich diese um 141 %, also um das 2,5-fache, erhöht haben.

Die Frage ist, woher diese Kosten kommen. Die ARGE hat es dargelegt: Es liegt ihm Wesentlich an den zusätzlichen Anforderungen, den Kostengruppen 300 und 400 und natürlich an all den Auflagen, die wir hatten. Ich nenne die EnEV und das Gebäudeenergiegesetz. Hinzu kommt die Verteuerung der Energie. Wir müssen immer daran denken, dass die Baustoffe, die wir auf dem Bau verwenden, zumeist gebundene Energie sind. Hinzu kommt die Maut, und dann können wir erahnen, wohin es geht.

Ich wurde dann zur Förderung des Mietwohnungsbaus gefragt. Der soziale Wohnungsbau und auch der genossenschaftliche Wohnungsbau stellen doch eine unglaubliche Erfolgsgeschichte dar. Allerdings sind wir heute doch bei Gestehungskosten von 5.000 Euro, und das ist noch abgerundet. Bei 6 % Annuität liegen wir damit nur für die Annuität bei einer Miete von 25 Euro, und dann hat noch niemand geheizt oder den Müll abgefahren, und dann ist auch noch kein Kühlschrank eingeschaltet.

Wenn ich dann auf eine bezahlbare Miete von 10 Euro, die immer im Raume steht, kommen will, müsste ich bei dieser sechsprozentigen Annuität Kosten von 2.000 Euro haben. Das heißt, ich müsste 3.000 Euro quersubventionieren. Der gesamte geförderte soziale Wohnungsbau ist am Ende des Tages also nichts anderes als ein Zuschuss in Höhe von 3.000 Euro pro Quadratmeter Wohnfläche. Ob man da ein bisschen etwas rauf- oder runtergerechnet ist eigentlich egal.

Da stellen sich zwei Fragen. Die erste lautet: Woher kommen die Gegenfinanzierungen? Und: Warum muss der Bürger, der Steuerzahler, für Kosten, die auf politischen Entscheidungen fußen, zahlen und seine Steuern abgeben?

Ich wurde dann gefragt, welche weiteren wohnungspolitischen Förderinstrumente man sehen könnte. Wir haben im sozialen Wohnungsbau ebenso wie im frei finanzierten Wohnungsbau am Ende des Tages einfach nur ein Kostenproblem. Nichts anderes ist es. Wir können es auf der einen Seite angehen, indem wir, wie schon mehrfach angesprochen, einen Gebäudetyp E schaffen. Der ist per definitionem quasi für Profis im Wohnungsbau gedacht, also für Personen, die wissen, was sie da kaufen, und auch mit VOB und DIN umgehen können. Mit der VOB ist automatisch auch die VOB/C verbunden. Für Profis ist das ein Ansatz, den man durchaus diskutieren kann. Das ist sicherlich hier und da sinnvoll.

Es sind und bleiben aber einfach die Energiekosten, an die wir herangehen müssen. Wenn Sie morgens das Fenster öffnen, fassen Sie Energie pur an. Es ist ein Kunststoffrahmen, darin ist ein Aluminiumprofil, und dann gibt es eine Glasscheibe. Das ist Energie, Energie und nochmals Energie. Das Ganze kann man über die einzelnen Baustoffe noch weiterspinnen.

Dann kam noch die Frage zur Gemeinwohlorientierung. Was ist denn der Unterschied zwischen einer gemeinwohlorientierten Wohnungsgesellschaft und den Wohnungsbaugesellschaften? Er ist eigentlich relativ gering. Nach meinem Verständnis liegt er darin, dass der Staat derjenige ist, der das Geld geben und es bezahlen muss. Es kann nicht immer zwingend Aufgabe des Staates sein, in dieser Menge und Breite für Wohnraum zu sorgen. Er soll meinem Verständnis nach die Rahmenbedingungen schaffen. Und der Staat möge bitte schön dafür sorgen, dass die Rahmenbedingungen verlässlich sind und nicht alle paar Wochen geändert werden: Sie legen quasi den Bauantrag raus, und dann wird Ihnen mitgeteilt, dass es die Fördermittel, die Grundlage des Antrags sind, nicht mehr gibt.

Wenn wir den Wohnungsbau durch die Wiedererweckung der Wohnungsgemeinnützigkeit befördern wollen, können wir das auch mit den funktionierenden Wohnungsbaugenossenschaften oder den sozialorientierten Wohnungsgesellschaften machen.

Noch eines zu Fehlbelegung, weil das Thema immer wieder aufkam: Auf der einen Seite ist richtig, dass man sich fragt, ob eine Person, deren Einkommen so gewaltig gestiegen ist, noch im geförderten Wohnungsbau wohnen muss. Wir dürfen aber auch nicht vergessen: Gerade Altmietler in geförderten Immobilien sorgen für eine soziale Konstanz. Auch für viele Wohnungsbaugenossenschaften ist es so, dass langjährige Mieter nach eigenem Verständnis quasi eine eigentümerähnliche Position haben. Dementsprechend gehen sie auch mit dem Mietgegenstand um. Das sorgt für Ruhe und Ordnung im Bestand sowie für geringere Schäden und eine geringere Abnutzung.

Ich glaube also nicht daran, dass die gemeinwohlorientierten Wohnungsbauunternehmen durch diese rapide Förderung zu einer wesentlichen Verbesserung des Wohnraumangebot beitragen können. Es reicht aus, wenn man einfach an den großen rosa-farbenen Elefanten im Raum geht, den die Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen wunderbar definiert hat, auch über die einzelnen Kostengruppen, Punkt für Punkt. Das Ganze kann nur politisch funktionieren, und zwar auf Landes- und Bundesebene.

Meine Vorredner hatten auch das Thema der Grunderwerbsteuer angesprochen. Ich bin auch in Polen wirtschaftlich aktiv. Dort beträgt die Maklercourtage regelmäßig 2 % und nicht, wie hier in Deutschland teilweise, 4,5 %, 5 % oder 6 % – wenn sie denn am Markt überhaupt durchgesetzt werden kann. Auch das ist ein Thema, das im Raum steht.

**Vorsitzende Ellen Stock:** Damit sind die Fragen der ersten Runde beantwortet, und wir beginnen mit der zweiten Fragerunde.

**Jochen Ritter (CDU):** Ich möchte meine erste Frage an Herrn Professor Voigtländer richten. Wir haben vorhin über die Standards gesprochen. Wir versprechen uns auch von der Digitalisierung im Bauen noch erhebliche Potenziale. Wir haben die Bauordnung entsprechend ausgerichtet und ein Tool für die Wohnraumförderung eingeführt. Wie bewerten Sie es? Halten Sie das auch für etwas, was erfolgversprechend ist, um das Bauen in NRW schneller und günstiger zu machen?

Ich habe dann noch eine Frage an Herrn Schramm als Praktiker. Es geht um die Landeswohnungsbaugesellschaft. In Änderungsanträgen zum Haushalt hieß es, es seien 10 Millionen Euro an Aufwand nötig. Wir haben eben eine Rechnung von Herrn Witzke gehört, die ich so verstanden habe, dass nun nicht nur ein weiterer Player in den Markt soll, sondern auch die gesamte Wohnungsbauförderung auf diesen neuen Player konzentriert werden soll. Wie sehen Sie das?

Zuletzt wende ich mich an die Architektenkammer. Frau Proff, wir sind bisher der Meinung, dass wir für experimentelles Bauen bereits viel Spielraum in Nordrhein-Westfalen haben, und wir glauben, dass für darüber hinausgehende Schritte erst einmal der Bund noch etwas in Sachen Haftungsrecht liefern müsste. Sehen Sie da ähnliche Restriktionen? Wie bewerten Sie das?

**Sarah Philipp (SPD):** Ganz herzlichen Dank für die Antworten und Stellungnahmen bis hierhin. Wir haben schon eine ganze Menge an Themen bearbeitet. Deswegen will ich mich auf einige spezielle Nachfragen beschränken.

Die erste Frage richtet sich an die Architektenkammer. Sie haben in Ihrer Stellungnahme sehr klar auf die Notwendigkeit eines radikalen Umdenkens in der Wohnraumförderpolitik hingewiesen. Es sei ein stärkeres staatliches Eingreifen notwendig. Ich möchte Sie bitten, auszuführen, was Ihrer Auffassung nach konkret und im Detail in den Wohnraumförderbestimmungen insbesondere für den mietpreisgebundenen Wohnungsbau durch die Landesregierung verändert werden könnte oder sollte.

Die zweite Nachfrage geht an die kommunalen Spitzenverbände. Wir haben gerade auch eine Einschätzung zur Entwicklung der Mieten bzw. der Bewilligungsmieten gehört. Dieses Thema hat uns in den letzten Wochen schon beschäftigt und wird uns aller Voraussicht nach auch noch beschäftigen. Sie haben sich dazu in Ihrer Stellungnahme ebenfalls geäußert. Ich bitte Sie, zu erläutern, warum Sie der Meinung sind, dass die Erhöhung der Bewilligungsmieten deutlich moderater ausfallen muss als geplant. Im Zuge dessen bitte ich auch um Ihre Einschätzungen zum Thema „Erhöhung der Grunddarlehen in der öffentlichen Wohnraumförderung des Landes“. Ist das geboten, und warum ist das geboten?

Die dritte Frage richtet sich an den VdW. Sie haben in Ihrer Stellungnahme unter anderem eine Forderung in unserem Antrag zur Aufstockung von Wohnbestandsgebäuden mittels Holzmodulbauweise begrüßt. Könnten Sie uns erläutern, welche Argumente konkret aus Ihrer Sicht dafür sprechen?

**Arndt Klocke (GRÜNE):** Erst einmal danke für Ihre Expertise. Da war für unsere Auswertung schon wirklich viel dabei. Mein Kollege Jochen Ritter hat bereits eine Nachfrage an Hans-Jochem Witzke bezüglich der Rechenweise des Wohnungsbauvermögens bzw. der Übertragung gerichtet. Das würde auch mich interessieren.

Ich habe dann eine Frage an den VdW und das Institut der Deutschen Wirtschaft. In beiden schriftlichen Stellungnahmen wird Bezug genommen auf die Projektentwickler und die deutliche Zunahme der Zahl von Projektentwicklern am Markt sowie die Rolle, die sie bei Insolvenzen spielen. Welche Rolle haben Projektentwickler im Gesamtkon-



zert des Wohnungsmarktes gespielt? Halten Sie es für sinnvoll, da mit einer Regularien einzugreifen, oder sollte man das nicht tun? Es geht also zum einen um die Bedeutung der Projektentwickler. Ich habe jedenfalls herausgehört, dass sie deutlich größer ist, als wir vermuten. Zum anderen geht es darum, ob Sie eine Vorstellung davon haben, wie seitens der Politik ein Umgang damit gesucht und gefunden werden kann.

Meine dritte Frage an die kommunalen Spitzenverbände und den Mieterbund ist sehr konkret und bezieht sich auf § 250 Baugesetzbuch und die Umwandlungsgenehmigungspflicht. Was könnte eine solche Umwandlungsgenehmigungspflicht leisten, und wie könnte das durch eine Novelle der Mieterschutzverordnung gelöst werden? Würden Sie das bitte noch einmal herausstellen? Das wurde sowohl in der Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände als auch derjenigen des Mieterbundes aufgeführt.

**Angela Freimuth (FDP):** Ich habe in dieser zweiten Runde ebenfalls noch einige Fragen, und zwar zunächst an die Vertreter von Haus & Grund und Herrn Professor Voigtländer. Die kommunalen Spitzenverbände und der Mieterbund schlagen in ihren Stellungnahmen vor, die Umwandlung von Mietwohnungen in Eigentumswohnungen deutlich zu erschweren. Konkret sollen die Kommunen künftig bei der Umwandlung zustimmen müssen. Was halten Sie davon?

Die zweite Frage bezieht sich auf das Stichwort „Digitalisierung“. Kollege Ritter hat es für einen Teilbereich angesprochen, ich möchte gerne auf einen anderen Aspekt zu sprechen kommen. Die Architektenkammer Nordrhein-Westfalen hat in ihrer Stellungnahme darauf hingewiesen, dass die Nutzung sogenannter KI bei den Baugenehmigungen deutlichen Mehrwert bringen könnte. Ich frage insbesondere die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände, aber natürlich auch der Architektenkammer, ob Sie dazu Best-Practice-Beispiele anführen können.

Meine dritte Frage richtet sich an die Vertreter von Haus & Grund, Architektenkammer Nordrhein-Westfalen, BFW und – Herr Niermann schaut mich gerade an – VdW. Wir hatten in Nordrhein-Westfalen das Förderprogramm „Zuschuss Wohneigentum“, das dann doch sehr plötzlich gestrichen wurde. Hierzu hätte ich gerne eine Bewertung von Ihnen.

**Carlo Clemens (AfD):** Meine erste Frage stelle ich Herrn Professor Kofner. Konkret wird in dem zu beratenden Antrag gefordert, eine neue Fördersäule zur Stärkung der Gemeinnützigkeit mit deutlich längerer Mietpreisbindung einzuführen sowie eine langfristige Absenkung der Grunderwerbsteuer für den gemeinwohlorientierten Wohnungsbau herbeizuführen. Wie bewerten Sie diese Forderungen? Vielleicht mögen Sie dann auch Ihre Überlegungen zur Wohnungsgemeinnützigkeit, die in der ersten Runde nicht zur Sprache kamen, in Ihre Antwort einbauen.

Meine zweite Frage möchte ich an Herrn Dr. Sellschopp richten. Wie bewerten Sie als Mann der Praxis die im Antrag aufgeworfene Forderung, ein Sonderprogramm zum Schutz von Investoren aufzulegen, in dem Marktakteure beispielsweise ihre Steuervorauszahlungen stunden können?

Die dritte Frage geht ebenfalls an Sie, Herr Dr. Sellschopp. Wie bewerten Sie eine Grundsteuer C zur Mobilisierung ungenutzter Grundstücke sowie zur Bekämpfung von Grundstücksspekulation im Sinne des Wohnungsbaus?

**Vorsitzende Ellen Stock:** Wir kommen jetzt zu der Beantwortung der zweiten Frage-  
runde, und wir beginnen erneut bei Herrn Klöppel.

**Sebastian Klöppel (Städtetag Nordrhein-Westfalen):** Ich gehe zunächst auf die Frage von Frau Philipp ein. Sie haben zur Entwicklung der Mieten und der Höhe der Bewilligungsmieten gefragt, auch im Eckpunktepapier zur Wohnraumförderung und auch im Zusammenhang mit einer potenziellen Erhöhung der Grunddarlehen.

Ich glaube, zur Entwicklung der Mieten in NRW muss man nicht viel sagen. Es steht auch viel dazu in den verschiedenen Stellungnahmen. Dass wir schon seit vielen Jahren dauerhaft eine Situation immer weiter steigender Mieten haben, ist offensichtlich. Im Rahmen der Wohnraumförderung sind die Bewilligungsmieten, also die höchsten zulässigen Mieten im Wohnraumförderprogramm, allerdings nicht parallel angestiegen. Das sehen wir auch so.

Es gibt noch keine abschließende Entscheidung darüber, wie das Wohnraumförderprogramm hinsichtlich der Aspekte „Grunddarlehen“ und „Bewilligungsmieten“ ausgestaltet wird. Das muss man auch offen halten. Gleichzeitig ist es aber Sinn und Zweck solcher Eckpunkte und der entsprechenden Verbändeanhörung, darüber zu diskutieren. Dort haben wir als kommunale Spitzenverbände uns in der Tat insofern deutlich positioniert, dass wir die darin enthaltene möglicherweise vorzunehmende Erhöhung in diesem Umfang für kritisch halten. Wir gestehen absolut zu, dass es rein kalkulatorisch denkbar ist, das zu machen. Es ist erscheint im Sinne der Rentabilität, die für Investoren auch notwendig ist, auch sinnvoll. Gleichzeitig muss man aber auch schauen, was dann mit diesen Miethöhen vor Ort passiert.

Man kann lange danach suchen, wer die Schuld daran trägt. Sind es die Regelungen zur Ermittlung angemessener Bedarfe nach SGB II und SGB XII, oder sind es die Bewilligungsmieten? Wir haben nur konstatiert, dass mit dieser angedachten bzw. diskutierten Erhöhung in diesem Umfang die Kommunen reihenweise in Konflikt mit den dortigen kommunal festgelegten Angemessenheitsgrenzen geraten. „Kommunal festgelegt“ bedeutet nicht, dass eine Kommune völlig frei darin ist, wie hoch sie die Angemessenheitsgrenzen setzt, sondern auch dafür gibt es höchstrichterliche Rechtsprechung vom Bundessozialgericht. Wenn es gut gemacht ist, ist es also mit einer gewissen Empirie und auch einer gewissen Marktorientierung hinterlegt.

Wenn wir jetzt flächendeckend feststellen müssen, dass die Bewilligungsmieten oberhalb der KdU-Grenzen liegen, dann müssen wir zumindest diskutieren, ob das Sinn und Zweck der Regel sein kann und muss. In diesem konkreten Fall wäre es aber darüber hinaus auch so, dass wir nicht nur im Rahmen der KdU Probleme bekommen würden, sondern wir haben festgestellt – wir haben es zumindest beispielhaft für einige Kommunen durchgerechnet –, dass wir auch in die Bereiche der Höchstbeträge im Wohngeldbezug kämen. Auch da kann man natürlich sagen, dann muss man die Höchstbeträge im Wohngeld anpassen. Wir wollen keine Schuldzuweisungen anstellen

oder jemandem explizit etwas vorwerfen. Wir haben darauf hingewiesen, dass es diese Probleme gibt und dass man noch mal darüber nachdenken muss, ob das wirklich so gewollt ist.

Im Hintergrund steht die Diskussion der Zielgruppenorientierung der sozialen bzw. der öffentlichen Wohnraumförderung. Welche Zielgruppen möchte man tatsächlich erreichen? Sind das eher breitere Schichten der Bevölkerung? Will man nur – in Führungsstrichen – Transferleistungsempfänger erreichen? Darüber muss man offen diskutieren. Wir haben zumindest konstatiert, dass es hier einen Konflikt geben könnte.

Kommunal ist es politisch vor Ort so: Wenn die Bewilligungsmieten oberhalb dieser genannten Grenze liegen, dann sieht es wirklich schlecht aus, wenn man sagen muss, dass ein Transferleistungsempfänger oder möglicherweise sogar ein Wohngeldempfänger nicht einziehen kann, ohne dass bestimmte Konsequenzen monetärer Art drohen.

In dem Kontext haben wir gesagt, dass wir das Verhältnis einer möglicher Erhöhung der Bewilligungsmieten und einer Anpassung der Grunddarlehen nicht für ganz ausgewogen halten. Denn der andere Hebel wäre eben die Anpassung der Grunddarlehen. Das kann man natürlich auch machen. In dem Kontext haben wir gegenüber dem Ministerium die Bitte geäußert, noch einmal gründlich nachzudenken und nachzurechnen, ob es nicht eine etwas anders gelagerte Konstellation geben könnte. Wie das ausgeht, wissen wir noch nicht. Von daher kann ich das jetzt auch noch nicht weiter bewerten.

Die andere an uns gerichtete Frage von Arndt Klocke bezog sich auf das Umwandlungsverbot nach § 250 BauGB. Das Land NRW hat nicht von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, die das Bundesgesetz dem Land hier einräumt, anders als bei den anderen Maßgaben aus dem Baulandmobilisierungsgesetz. Die Frage des Umwandlungsverbots wird bundes- und landesweit viel diskutiert. Die Diskussion wird auch sehr emotional geführt. Sagen wir es mal so: Wir fanden die Aussage, § 250 nicht zu nutzen, etwas pauschal. Wir hätten uns mehr Auseinandersetzung vonseiten der Landesregierung damit gewünscht, weil es in der Praxis durchaus einige Beispiele gibt – gerade in den angespannten Ballungsregionen –, bei denen man tatsächlich über dieses Instrument reden sollte, weil die Umwandlung ansonsten auch missbräuchlich genutzt wird.

Uns ist vollkommen bewusst, dass die empirische Belegführung hier wirklich kompliziert ist. Die Frage, wie oft und mit welchen Konsequenzen das stattfindet, ist wirklich schwierig zu beantworten. Aber wir wünschen uns mindestens eine offenere Diskussion darüber, ob es in angespannten Märkten in NRW sinnvoll ist, dieses Instrument zu nutzen.

Zu der Frage von Frau Freimuth von der FDP-Fraktion wird meine Kollegin Frau Steinke genauer Auskunft geben.

**Cara Steinke (Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen):** Wenn ich die Frage richtig verstanden habe, ging es um konkrete Vorhaben, in denen die Digitalisierung in Genehmigungsverfahren schon genutzt wird. Wir sehen in der Digitalisierung großes Potenzial an verschiedenen Stellen im Baubereich. Da ist zum einen das leidige

Thema „Bauportal“, über das wir schon vor einigen Wochen geredet haben. Wir haben vor einer Woche die Botschaft bekommen, dass man sich dahinterklemmen und die Kommunikationsplattform schnell einführen möchte. Das Land würde die Kosten übernehmen. Darüber haben wir uns sehr gefreut und hoffen, dass das jetzt auch so passiert.

Zur Prüfung durch KI zum Beispiel in Genehmigungsverfahren gibt es unseres Wissens ein Projekt von der Vonovia mit der Stadt Bochum, bei dem auch die Landesregierung beteiligt ist. Da geht es darum, dass Planungsdaten eines Gebäudes digital erfasst werden und dann mittels einer Software erstellter Prüfregeln geprüft werden. Das soll langfristig auch in Genehmigungsverfahren implementiert werden, im Moment geht es noch um die Vorprüfung durch Bauherren mittels dieses Tools. Wenn es funktioniert, könnte es zu erheblichen Zeiteinsparungen führen.

Nicht die Genehmigungsverfahren, sondern Bauleitplanverfahren betreffend bestehen unseres Wissens darüber hinaus Überlegungen, die Plattform DiPlanung aus Hamburg einzuführen. Zumindest gibt es eine Gruppe von Kommunen, die auch auf uns zugekommen ist und dies sehr positiv sieht. Dabei geht es nicht nur um die Öffentlichkeitsbeteiligung, für die es schon eine Plattform in NRW gibt, sondern vor allem darum, das Bauleitplanungsverfahren innerhalb der Kommune zu beschleunigen. Man kann dort auch Wissensplattformen integrieren und Muster vorgeben, die alle Kommunen nutzen können, sodass nicht jede Kommune für sich selbst zum Beispiel Festsetzungen formulieren muss, die eventuell rechtlich angreifbar sind. Das sind unseres Erachtens sehr positive Ansätze.

**Friederike Proff (Architektenkammer NRW):** Herr Ritter hat eine Frage zum Thema „Haftung“ und dem Gebäudetyp E gestellt. Wir befinden uns noch in diesem ersten Schritt, in dem für den Gebäudetyp E nur professionelle Bauherren wirklich infrage kommen. Das ist quasi der Anfang. „E“ steht ja nicht nur für „einfach“, sondern auch für „experimentell“.

Bei der Entwicklung dieses Gedankenkonzepts ist das Thema „Haftung“ zumindest, was diesen privatrechtlichen Part angeht – mit privaten Bauherren und dem Schutz der Privaten – noch außen vor. Nichtsdestotrotz haben wir als Planer und ausführende Unternehmen beim Bauen unabhängig vom Gebäudetyp E immer, wenn wir von den anerkannten Regeln der Technik abweichen, privatrechtlich mit dem Bauherren das Haftungsproblem. Das muss man lösen, und man wird es auf Bundesebene lösen müssen.

Gleichzeitig geht es auch um diesen Rechtsbegriff „anerkannte Regel der Technik“. Ich bin kein Jurist, aber ich habe mir sagen lassen, dass dieser Begriff letztendlich nirgends klar gefasst ist, sondern es ist im Prinzip gängige Rechtsprechung. Darüber sind diese anerkannten Regeln der Technik entstanden, die allgemein geschuldet werden. Mit professionellen Bauherren kann man vielleicht eher vereinbaren, von welchen Regeln man abweicht, weil der professionelle, der institutionelle Bauherr auch weiß, auf was er sich einlässt, wenn er zum Beispiel anstelle der aktuellen eine ehemalige DIN heranzieht etc. Das ist es, was ich vorhin schon mit der Idee angesprochen habe, Normen nicht komplett abzuschaffen, sondern eher auf einen anderen Stand zurückzugehen. Nichtsdestotrotz muss der natürlich Bauherr wissen, auf was er sich einlässt,

und der Architekt kann sich nicht von allem enthaften lassen. Das Thema „Haftung“ ist tatsächlich zu klären.

Dafür wäre es aber auch wichtig, Modellprojekte zu haben, an denen man sich abarbeiten und ausprobieren kann, wo im Einzelnen wirklich die Haftungsprobleme liegen. In Bayern wird das mit meines Wissens 19 Pilotprojekten gemacht. Es wäre wünschenswert, solche Pilotprojekte auch in NRW zu haben, denn zumindest in Teilen – nicht immer – findet das Bauen in NRW durchaus anders statt als in Bayern.

Dann wurde eine Frage nach stärkeren Eingriffen bei der Wohnungsbauförderung gestellt. Was muss bei der Wohnungsbauförderung passieren? Grundsätzlich muss ich sagen: Die Wohnungsbauförderung ist in Nordrhein-Westfalen beispielhaft. Ich glaube, kein anderes Bundesland hat ein so gutes Förderprogramm. Es ist historisch und hat sich immer weiterentwickelt.

Nichtsdestotrotz sind mit dem Programm auch die technischen Anforderungen in der Wohnungsbauförderung immer weiter gestiegen. Das alles hat historisch seine Gründe gehabt, aber wenn wir von technischen Anforderungen wieder ein Stück zurückgehen könnten, könnten wir im sozialen Wohnungsbau auch wieder preiswerter bauen.

Das ist zum Beispiel bei Balkonen der Fall, auch wenn es mir sehr schwerfällt, das zu sagen, weil wir uns lange sehr für Balkone stark gemacht haben. Kann es nicht vielleicht auch ein französisches Fenster mit heruntergezogenen Fenstertüren sein? Man hat diesen Effekt, dass es großzügig und offen ist, aber es ist wesentlich preiswerter herzustellen als ein Balkon. Und wenn es zu einer stark befahrenen Straße ausgerichtet ist, nützt einem der Balkon in der Regel auch nichts.

Beim Thema „Flüchtlingswohnen“ gab es in der Vergangenheit mal die Möglichkeit, Aufzüge zwar gedanklich mitzuplanen, aber noch nicht auszuführen, sodass die Aufzugstechnik nachrüstbar sein musste, aber nicht ausgeführt wurde. Das wird man bei einem fünf- oder sechsgeschossigen Gebäude nicht machen, aber bei einem dreigeschossigen Wohngebäude kann das durchaus erst einmal zu Investitionskosteneinsparungen führen.

Dann hat Frau Freimuth noch zum Thema „KI“ gefragt. Wir haben im Dezember letzten Jahres dazu eine Regionalkonferenz durchgeführt. Dabei ging es nicht nur um Genehmigungsprozesse, sondern insgesamt darum, was im Bau- und Planungswesen KI-gestützt möglich ist. Die Entwicklungen sind im Moment rasant.

Es gibt erste Planungstools, die KI-gestützt Nachverdichtungspotenziale analysieren. Da muss kein Mensch mehr rechnen, sondern das macht die KI. Insofern werden diese Dinge sich entwickeln, davon sind wir überzeugt. Und es wird ziemlich schnell gehen. Es geht nicht darum, dass niemand bei der Bauaufsicht sitzen soll, sondern aus unserer Sicht sollen die Qualitäten der Fachkräfte in den Bauaufsichten ihren Erfahrungshorizont einbringen und KI als Hilfsmittel, als Unterstützung haben, um die Dinge, die zeitaufwändig und reine Prüfvorgänge sind, durch KI abwickeln zu lassen.

Dann gab es noch die Frage nach dem Zuschussprogramm für Wohneigentum, das aus den WFB gestrichen worden ist. Es entzieht sich meiner Kenntnis, warum es gestrichen worden ist. Nach den heute veröffentlichten Zahlen kann es vielleicht – das

ist eine Interpretation meinerseits – daran liegen, dass die Mittel sinnvoller bei den Mietwohnungen eingesetzt werden sollten, weil dort die Nachfrage so groß war, dass die Mittel im letzten Jahr ausgeschöpft worden sind. Wir haben da keine feste Meinung. Wir würden den Mietwohnungsbau nicht gegen Eigentum ausspielen, aber wenn die Mittel ausgeschöpft wurden, dann sind sie ja an anderer Stelle sinnvoll eingesetzt worden.

**Oliver Niermann (Verband der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft Rheinland Westfalen):** Die erste an mich gerichtete Frage kam von der Frau Abgeordneten Philipp zum Thema „Sonderprogramm Aufstockung“. Grundsätzlich kann das eine gute Idee sein. Es ist momentan über die Wohnraumförderung eigentlich schon alles möglich, wenn man im Rahmen des geförderten Wohnungsbaus etwas machen möchte. Die meisten unserer Mitgliedsunternehmen und Genossenschaften haben diesbezüglich bereits Strategien gehabt. Das ist gar nicht so neu. Das Thema hakt aber momentan noch an der gleichen Stelle, an der alles hakt, nämlich an der Preisentwicklung, weil es auch mit einem gewissen Umstand verbunden ist. Der positive Effekt ist natürlich, keine neue Flächenversiegelung zu machen, sondern auf dem Bestand aufstocken zu können.

Der Teufel liegt im Detail. Eine Menge Unternehmen haben berichtet, dass sie es im Rahmen dieser Baukostendynamik erst einmal zurückgestellt haben. Wir haben aber eine ganze Reihe an Detailthemen, was die Flexibilität im existierenden B-Plan angeht, was die Stellplatzproblematik – also die Notwendigkeit des Nachweises von Stellplätzen – angeht, was die Geschossigkeit angeht. Manchmal ist es nicht so wirtschaftlich, ein Geschoss draufzusetzen, bei zweien haben wir dann aber wieder Brandschutzthemen.

Das alles führt in diese Diskussion um Standards, die wir in der Wohnraumförderung eigentlich verstärkt führen müssten. Es wurde vorhin auch schon angesprochen. Es geht also darum, ob wir auf der Kostenseite etwas tun. Wir haben sehr intensiv in unterschiedlichen Zusammenhängen schon in unseren Stellungnahmen den Wunsch zur Kenntnis gegeben, dass wir bei einem weiterhin guten Standard – ich finde es sehr positiv, dass wir einen Standard im geförderten Mietwohnungsbau haben, der nicht von außen erkennen lässt, dass es eine geförderte Wohnung ist; das ist ja in erster Linie erst mal ein Finanzierungsinstrument – darüber nachdenken, dass wir im geförderten Wohnungsbau nicht mehr machen als im frei finanzierten Wohnungsbau. Ich erhalte von Architektinnen und Architekten unserer Mitgliedsunternehmen die Rückmeldung, dass sie mittlerweile im frei finanzierten Wohnungsbau einen anderen Standard haben als im geförderten Wohnungsbau. Das betrifft Dinge wie die Geschossigkeit, die Erschließung etc. Ich glaube, wir müssen uns da einer Diskussion öffnen, vielleicht auch zur Gebäudeklasse E.

Weil das Thema „Modularität und Serialität“ angesprochen wurde, möchte ich auch dazu etwas sagen, weil ich glaube, das uns das in naher Zukunft sehr viel mehr beschäftigen wird. Auch wir merken, dass die Nachfragen unserer Mitgliedsunternehmen und auch die Angebote auf dem Markt viel mehr werden. Das ist ein bisschen über die serielle Modernisierung entstanden, kommt jetzt aber auch im Neubau. Wir kennen es eigentlich eher aus dem freistehenden Einfamilienhaus oder aus dem Bungalowbau, es kommt jetzt aber auch im Geschosswohnungsbau an, als Hybrid- oder als Vollholz-

bauweise. Ich glaube, wir müssen überlegen, wie wir das fördern können, und wir müssen schauen, wie sinnvoll es in der Anwendung ist.

Unser Bundesverband hat mit unterschiedlichen Anbietern für unsere Mitgliedsunternehmen einen Rahmenvertrag gemacht. Das wird jetzt ausprobiert. Letztendlich liegen die Tücken im Detail der kommunalen B-Planung, die das oftmals nicht zulässt, bzw. es entstehen Mehrkosten bei Anpassungen. Man sollte sich das schon ansehen, und man kann, was das reine Aufstockungsthema angeht, sicherlich jenseits der Wohnraumförderung versuchen, Impulse zu geben, zum Beispiel durch die Idee, ähnlich wie in den anderen Programmen, die angesprochen worden sind, eine reine Zinssubventionierung beim preisgedämpften Wohnungsbau zu machen. Das ist aber ein bisschen ins Blaue gesprochen. Momentan kann ich sagen, dass die Unternehmen, die Strategien hatten und wirklich quantitativ für mehr Wohneinheiten sorgen wollten, dies aufgrund der allgemeinen Preisentwicklung zurückgestellt haben.

Die zweite Frage kam von Herrn Klocke zum Thema „Projektentwickler“. Ich fange mal vorsichtig an, damit hier nicht Unmut entsteht. Viele Projektentwickler haben erst einmal ein anderes Geschäftsmodell als die Mitgliedsunternehmen und Genossenschaften, die im VdW Rheinland Westfalen organisiert sind. So ganz grob skizziert sage ich es mal so: Wir haben seit ein paar Jahren eine wohnungspolitische Dynamik, die wir früher nicht hatten. Mein Verbandsdirektor, der leider heute nicht anwesend sein kann, sagt immer, früher war es kein Profilierungsthema im politischen Bereich, heute ist Wohnungspolitik viel mehr im politischen Diskurs angekommen. Das liegt natürlich auch ein bisschen an der momentanen Situation, und die Situation ist vielleicht auch ein Ergebnis der Dynamik im Immobilienbereich in den letzten Jahren nach der Finanzmarktkrise.

Vorher war es nicht besonders renditestark, irgendwie gab es dann aber auf einmal eine ganze Reihe von neuen Akteuren, die sich im Bereich der Immobilienentwicklung aufgetan haben. Das sind Akteure gewesen, die einen viel höheren Fremdfinanzierungsanteil und einen höheren Renditeanspruch hatten, als es bei unseren Mitgliedsunternehmen in der Regel der Fall ist, und sie sind auch nicht unbedingt Bestandhalter, sondern sie haben Wohneigentum entwickelt und verkauft.

Das hat zumindest, wenn man den Berichten unserer Mitgliedsunternehmen trauen darf – ich gehe davon aus, dass man das kann, weil sie einfach sehr viel Erfahrung damit haben –, auf vielen Wohnungsmärkten zu einer gewissen Dynamik bei der Baulandpreisentwicklung geführt, weil viele Projektentwickler einfach andere Preise bezahlen konnten, da sie auch zu anderen Preisen verkauft haben. Ich will das natürlich nicht auf alle und pauschal auswälzen, aber es ist zumindest ein Teil der Wahrheit, dass diese Preisdynamik und diese Konkurrenz auch beim Boden dafür gesorgt hat, dass sich die Mieten in vielen angespannten Wohnungsmärkten so entwickelt haben, wie sie sich entwickelt haben.

Deswegen frage ich mich, was an dieser Stelle sozusagen der Impetus ist, Projektentwickler – nicht Bauentwickler – im Rahmen eines bezahlbaren Wohnungsbaus besonders stützen zu wollen. Das ist einfach eine Frage, die sich bei mir im Zusammenhang mit dem vorliegenden Antrag ergeben hat.

Ob da Regulierung sinnvoll ist? Es gab ja an vielen Orten schon Regulierung im Rahmen einer kooperativen Stadtentwicklung. Man hat gesagt: Wenn ihr bauen wollt, dann aber auch bitte gefördert. – Das hat an vielen Orten dazu geführt, dass der geförderte Teil im Rahmen einer Partnerschaft bei unseren Mitgliedsunternehmen gelandet ist.

Ich beobachte die Situation und frage mich, wie sich die aktuelle Dynamik – die Zinsdynamik und deren Konsequenzen –, die bei den Projektentwicklern momentan offensichtlich zu höheren Insolvenzquoten führt, mittelfristig auswirkt. Ich sehe in Köln, dass die von Projektentwicklern gehaltenen Flächen seit langer Zeit freistehen. Es wird nicht weitergebaut. Ich denke hier an Mülheim Süd und alles dort um die Messe herum. Ich sehe, wenn man von Düsseldorf nach Duisburg fährt, Flächen auf der rechten Seite. Catella hat gebaut, Adler ist mittlerweile insolvent und baut nicht mehr. Die Flächen stehen in sehr guten Lagen frei und werden nicht weiterentwickelt.

Ich frage mich eher, wie man diese Grundstücke wieder zu einigermaßen bezahlbaren Preisen einem geregelten Mietwohnungsangebot zuführen kann, habe aber den Eindruck, dass sie mit sehr hohen Werten in irgendwelchen Büchern stehen und dass das gar nicht so einfach sein könnte.

Ich weiß daher nicht, ob es mehr Regulierung braucht. Offensichtlich hat sich diese Situation gerade durch diese Zinswende von alleine einigermaßen reguliert. Ich weiß nicht, ob man das jetzt noch stützen muss.

Zu der dritten Frage von Frau Freimuth: Es ist sehr nett, dass Sie mich noch aufgerufen haben, weil ich sie angeschaut habe, aber zu dem Thema fühle ich mich gar nicht so kompetent, dass ich etwas dazu sagen könnte. Deswegen würde ich das lieber meinen Kolleginnen und Kollegen überlassen. Das Thema „Wohneigentum“ spielt in den Geschäftsmodellen unserer Mitgliedsunternehmen gar nicht so eine riesengroße Rolle.

**Elisabeth Gendziorra (BFW Landesverband Nordrhein-Westfalen):** Ich gehe gerne auf die Rolle des Zuschussprogramms bei der Grunderwerbsteuer ein. Das war ein Tropfen auf den heißen Stein in einer schwierigen Zeit, der es Familien noch einmal mehr erschwert hat Wohneigentum zu erwerben.

Der ZIA hat vor zwei Tagen eine Pressekonferenz gegeben und die Staatsquote von 37 % am Wohnungsbau hervorgehoben, was nichts anderes heißt, als dass von jedem Euro Investition in das Bauen 37 Cent an den Staat fließen. Da sind Bund, Länder und Kommunen beteiligt. Wir selber fordern seit über zehn Jahren die Absenkung der Grunderwerbsteuer in Nordrhein-Westfalen. Das Bundesland gehört hier zu den Spitzenreitern. Es wäre wichtig, zu schauen, ob man wirklich nichts von nichts einnehmen will oder vielleicht 3,5 % von etwas. Heute stand in den Zeitungen, dass die Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer um etwa 30 % zurückgegangen sind.

Wir haben gemeinsam mit Herrn Dr. Voigtländer im Sommer 2023 eine Studie gemacht. In dem Konzert, um die Finanzierungsbedingungen für das Wohnen zu erleichtern, spielte die Grunderwerbsteuer eine Rolle. Eine Absenkung der Grunderwerbsteuer allein wird es alleine aber auch nicht bringen. Sie ist ein Baustein in Kombination mit zinsgünstigen Darlehen in Höhe von 2 %.



Wenn wir aus dieser Baukrise heraus- und keine sozialen Verwerfungen haben wollen, dann müssen sich einfach alle drei staatlichen Ebenen – Bund, Länder und Kommunen – überlegen, wo sie ihre Erwartungen an den Wohnungsbau zurückschrauben können. Dazu gehört im Land Nordrhein-Westfalen natürlich die Grunderwerbsteuer.

**Dr. Johann Fliescher (Haus & Grund Rheinland Westfalen):** Ich beginne mit den Umwandlungen von Eigentumswohnungen. Da ist mir noch – ich habe auch gerade noch einmal nachgeschaut – das emperica-Gutachten in Erinnerung, das die Landesregierung zur letzten Mieterschutzverordnung eingeholt hat. Da war die ganz klare Aussage des Gutachters: Dieses ganze Thema spielt letztlich gar keine Rolle. Es gibt ganz viele Eigentumswohnungen, die letztlich nicht verkauft werden. Die werden nur gehalten, damit man sie vielleicht irgendwann mal verkaufen kann, weil ein Eigentümer sagt, die Kinder sollen nach seinem Tod die Wohnung erhalten, oder welche Gründe auch immer im Raume stehen.

Aus der Beratungspraxis von Haus & Grund kann ich auch nicht sagen, dass ich jeden Tag Leute treffe, die sagen, sie hätten eine Wohnung gekauft und wollten den Mieter loswerden. Es gibt es ja auch einige Kündigungsvorschriften, die hier in Nordrhein-Westfalen großzügig ausgestaltet sind, sodass das ganze Thema nur noch Bürokratie schaffen würde. Tatsächlich wird auch keine Wohnung dem Markt zugeführt.

Ich denke, dass es auch angesichts dessen, was hier über die dramatische Lage geschildert worden ist, viel besser ist, darüber nachzudenken, wie mehr Wohnungen gebaut werden können, anstatt darüber, wie eine Wohnung eine Wohnung bleibt. Die Probleme lauten also: Wo sind die Grundstücke? Was sind die Baukosten? Wie schnell geht eine Baugenehmigung? Wie sieht die Finanzierung des Bauträgers aus? Welche Vorgaben gibt es staatlicherseits?

Diese 37 % Staatsquote am Neubau sind auch mir in der Vorbereitung immer wieder durch den Kopf gegangen. Hinzu kommen Fragen wie: Wie komplex ist es, ein Dachgeschoss aufzustocken? Welcher Brandschutz muss vom Keller bis zur Spitze gewährleistet werden? Ich glaube, all diese Fragen bringen uns viel weiter, als darüber zu reden, ob man die Eigentumswohnung umwandeln darf oder nicht, und dafür noch mal eine Behörde aufzubringen.

Wir haben es gerade zum Thema „Grunderwerbsteuer“ gehört: Es werden ja gerade gar keine Wohnungen mehr verkauft. Selbst wenn die Wohnung umgewandelt wird, findet man keinen Käufer. Das Thema ist völlig aus der Zeit gefallen, und ich glaube, wir sollten uns gar nicht lange damit beschäftigen.

Womit man sich natürlich beschäftigen kann, ist tatsächlich die Grunderwerbsteuer. Das Programm war ja nicht zufällig so schnell ausverkauft, als Nordrhein-Westfalen die Grunderwerbsteuer für die selbstgenutzte Wohnung gefördert hat. Da schwebt ja noch irgendwo auf Bundesebene ein Gesetzentwurf herum, der sich aber irgendwie auch nicht manifestiert. Eigentlich war das ein ganz wichtiges Thema.

Ich habe vorhin an den kessen Spruch gedacht, ALDI würde die Preise senken, wenn man nichts mehr verkauft. Vor dem Hintergrund würde ich auch sagen: Wenn man die Grunderwerbsteuer senkt, würde man vielleicht mehr Dynamik erzeugen, als wenn man

bei 6,5 % hängenbleibt und letztlich feststellt, dass niemand mehr etwas kauft. Vor dem Hintergrund wäre ein Programm oder auch eine Initiative, es auf Bundesebene für alle gut zu regeln, bei der Grunderwerbsteuer gar nicht so schlecht. Es muss aus dem Eigenkapital aufgebracht werden. Das muss man auch noch bedenken. Die Grunderwerbsteuer kann nicht finanziert werden, sondern ich muss als Käufer diese 6,5 % aus dem Eigenkapital hinlegen. Bei 5.000 Euro pro Quadratmeter Baukosten macht das eine ziemlich hohe Staatsquote aus. Ich glaube, wir sind uns mit vielen einig, dass man da einen guten Hebel hat, um etwas für eine Offensive im Bereich des Eigentums zu tun.

Im Übrigen: Wer Eigentümer ist, der engagiert sich für seine Stadt, erhält das Stadtbild, möchte dort wohnen bleiben. Der hat auch eine ganz andere Idee, was die Altersversorgung angeht. Natürlich kann nicht jeder Eigentümer werden, aber wir sind immer dafür, auch darauf ein Auge zu haben und nicht nur auf die armen Menschen, die sich Wohnungen nicht leisten können, weil die Baukosten zu hoch sind.

**Hans-Jochem Witzke (Deutscher Mieterbund Nordrhein-Westfalen):** Herr Klocke wollte wissen, wie man bei der Landesbaugesellschaft auf 100 Millionen Euro kommt. In den Zahlen, die heute Morgen von der Ministerin präsentiert worden sind, wird deutlich, dass die 6.726 gebauten neu gebauten Wohnungen im Geschoss zur Miete einschließlich der 785 Studentenplätze 1,48 Milliarden Euro Fördermittel gebunden haben. Rechnet man das herunter, kommt man auf 220.000 Euro pro Wohneinheit.

Jetzt haben Sie einen Tilgungsverzicht von bis zu 25 %. Wenn Sie dann für besondere Gruppen bauen, besonders energetisch bauen usw., dann erhalten Sie noch mehr Tilgungsverzicht. Um mit einfachen Zahlen zu rechnen: Wenn der Tilgungsverzicht durchschnittlich 25 % von diesen 220.000 Euro beträgt, dann haben Sie pro Wohneinheit schon 55.000 Euro an öffentlichen Mitteln hergegeben. Und wenn von etwas mehr als 6.700 Wohnungen ein knappes Viertel – rechnen wir einfach mal mit 1.800 – von einer entsprechend aufgestellten Landesbaugesellschaft entwickelt werden würde, dann wären das 55.000 Euro mal 1.800, also 99 Millionen Euro. Die eine Million bleibe ich Ihnen jetzt schuldig. Das wäre der Ansatz, woher die Zahl kommt. Und wenn man das über mehrere Jahre betreibt, dann kommt man eben auf Hunderte Millionen.

**Daniel Zimmermann (Deutscher Mieterbund Nordrhein-Westfalen):** Ich darf zu der Frage der Umwandlungsverordnung ergänzen. Herr Klocke, vielen Dank, dass Sie das Thema „Mieterschutz“ noch eingebracht haben. Auch wenn es hier hauptsächlich um Neubau und Bauen geht, ist es nun einmal so, dass der größte Teil des Wohnungsbestandes schon steht. Wenn es um die Frage geht, wie die Bevölkerung des Landes mit Wohnraum versorgt ist, ist das nicht ganz unwichtig.

Umwandlungen spielen unserer Meinung nach sehr wohl eine Rolle. Sie schaffen tatsächlich keine neue Wohnungen, aber jede Menge Probleme. Gerade in den Großstädten sind es teilweise nicht nur die Mitglieder von Haus & Grund, die Wohnungen erwerben. Es gibt viele abstinenten – so nenne ich sie mal – Eigentümer, die man gar nicht kennt. Dann kommt es in einem ehemaligen Mietshaus zu einem bunten Mosaik neuer Eigentümern, während gleichzeitig alte bisherige Mieter verdrängt worden sind. Das ist sicherlich nicht ein Flächenphänomen, es ist aber eine Realität. Wir haben sehr

viele gut dokumentierte Fälle, auch gerade aus Düsseldorf. Das sorgt dafür, dass gerade die Mieterinnen und Mieter verdrängt werden, die ein Anker für das Viertel sind. Sie wurden vorhin schon angesprochen.

Das ist für die betroffenen Personen ein sehr großes Problem. Insofern sollten wir vielleicht auch nicht sagen, es sei ein wenig aus der Zeit gefallen. Mit dem Spruch haben wir, glaube ich, in den letzten Jahren schon viele Dinge verpasst, die wir hätten machen sollen und die jetzt oder zu anderen Zeiten erforderlich gewesen wären.

Es geht ja bei der Umwandlungsverordnung – sowohl derjenigen, die in die Mieterschutzverordnung eingefügt werden müsste, als auch bei dem Genehmigungsvorbehalt nach § 250 BauGB; ich war mir nicht ganz sicher, auf was Sie sich beziehen – um einen Vorbehalt, den die Kommunen nutzen können, wenn entsprechende Gebiete ausgewiesen sind. Es ist im Wesentlichen ein Instrument – gerade bei der Umwandlungsverordnung für die Mieterschutzverordnung –, bei dem eine Kommune, die sehr genau weiß, wie vor Ort die Lage ist, entscheiden kann, ob es für sie sinnvoll ist.

Es geht noch nicht einmal in jedem Fall darum, die Umwandlung zu verhindern. Beispielsweise die Stadt München soll ganz gute Erfahrungen damit gemacht haben, dass man im Zuge dieser Prüfung auch Abwendungserklärungen vereinbart, die regeln, wie der Übergang aussehen kann. Auch das ist ein Handlungsinstrument, das wir unnötigerweise nicht haben. Es kostet nichts; man könnte es machen. Insofern wären wir doch sehr dafür, wenn das beherzigt werden würde.

**Prof. Dr. Michael Voigtländer (Institut der Deutschen Wirtschaft Köln):** Ich beginne mit der Frage von Herrn Ritter zur Digitalisierung der Bauämter und zu dem, was mit der Plattform aufgebaut worden ist. Es ist ganz wichtig, dass wir mit der Digitalisierung vorankommen. Wir müssen uns klarmachen, dass die Bauämter auf ein demografisches Problem zulaufen. Immer mehr Mitarbeiter gehen in den Ruhestand und können wahrscheinlich nicht ersetzt werden. Deswegen ist die Digitalisierung eigentlich alternativlos.

Wenn wir über Typengenehmigungen und Ähnliches reden, wäre es sinnvoll, wenn die Bauämter untereinander vernetzt wären, um auch auf die Unterlagen zugreifen und schneller agieren zu können. Die jetzt geschaffene Plattform ist ein erster Schritt, sodass man zumindest schon mal digital einreichen kann und eine digitale Kommunikation stattfindet.

Dabei darf es aber natürlich nicht enden. Es muss weitergehen, aber es ist auf jeden Fall der richtige Ansatz. Ich glaube, dass Nordrhein-Westfalen gegenüber anderen Bundesländern durchaus schon etwas weiter ist.

Insgesamt ist das Thema „Digitalisierung“ natürlich auch aufgrund des föderalen Strukturen schwierig. Die Kommunen haben eine Hoheit über ihre Bauämter. Umso wichtiger ist es daher, ihnen Angebote zu machen, damit sie diesen Weg der Digitalisierung auch gehen.

Zu dem Thema „Umwandlung von Mietwohnungen in Eigentumswohnungen“ – Frau Freimuth hat danach gefragt –: Die Empirie ist da relativ schwierig. Wir haben uns damals Daten aus Frankfurt besorgt. Das Thema ist nicht besonders relevant im Markt.

Auch Empiriker kamen zu einem ähnlichen Schluss. Es sind oftmals Anekdoten, die natürlich trotzdem für die Mieter und Mieterinnen relevant sind. Oftmals geht es um Einzelfälle tatsächlich sehr rücksichtsloser Investoren, die darauf setzen, dass sie die Bestandsmieter loswerden, damit sie die Mieten deutlich steigern oder eben einzeln verkaufen können. Die Frage ist: Schützt dieses Gesetz wirklich vollständig davor? Denn es ist nach wie vor möglich, dass ein komplettes Wohngebäude gekauft wird und man über Modernisierungen oder auch dadurch, dass man es den Mietern sehr unbequem macht, versucht, sie trotzdem auszutauschen und die Mieten zu steigern.

Wir nehmen uns, wenn wir das flächendeckend einsetzen, die Chance auf mehr Eigentumserwerb. Es ist für viele Menschen eine Chance, nicht unbedingt ein großes Haus, aber vielleicht eine Eigentumswohnung zu kaufen.

Eigentlich ist mein Ansatz, dass wir es vor allen Dingen den Mietern ermöglichen müssen, von ihrem Vorkaufsrecht Gebrauch zu machen. Das könnte man auch durchaus tun, indem man ihnen zum Beispiel Nachrangdarlehen zukommen lässt oder sie bei der Grunderwerbsteuer unterstützt. All diese Möglichkeiten gäbe es. Das wäre eigentlich der bessere Weg, damit umzugehen. Deswegen finde ich es richtig, dass das Gesetz hier in Nordrhein-Westfalen nicht gezogen worden ist.

Herr Klocke hat dann noch eine ganz spannende Frage zu den Projektentwicklern gestellt. Ich habe es ein bisschen anders verstanden als Herr Niermann. Vielleicht ist es auch ganz gut, dass wir da in zwei Richtungen gehen. Im Moment kommt häufig die Frage auf, was wir eigentlich aus Verbraucherschutzsicht machen, wenn Projektentwickler in die Insolvenz gehen. Viele Kunden haben durchaus Probleme, weil sie oftmals selbst unter den verschiedenen Anlegern bzw. Käufern koordinieren müssen, wie es weitergeht. Das ist ein großes Problem.

Es gibt in einigen Ländern durchaus den Ansatz, dass Projektentwickler entweder eine Bankbürgschaft nachweisen oder sich versichern müssen. Ich habe dazu aber meine Meinungsbildung noch nicht abgeschlossen. Denn das führt auf der anderen Seite dazu, dass dieser Markt sich deutlich konzentriert. Wir haben deutlich weniger Projektentwickler, die eine Versicherung oder eine solche Bankbürgschaft erhalten können. Das heißt, der Markt wird kleiner und weniger wettbewerbsintensiv.

Andererseits muss man natürlich sagen, dass wir auch eine gewisse Größe bei den Projektentwicklern brauchen – wir haben einen sehr zerfaserten, sehr kleinteiligen Markt in Deutschland –, damit man beispielsweise serielle Produktion ermöglichen kann. Da steckt natürlich eine gewisse Stückzahl dahinter.

Ich glaube, man muss wirklich gut abwägen, wie man den Markt designt. Die Einführung von Versicherungsschutz und Bankbürgschaften wurden vor der Coronapandemie durchaus schon mal im Bundesfinanzministerium diskutiert. Vielleicht wäre das mal ein Forschungsauftrag, den das Land NRW vergeben kann. Es ist, wie gesagt keine, keine einfach zu beantwortende Frage, aber ein sehr spannendes Thema.

**Prof. Dr. Stefan Kofner (Hochschule Zittau/Görlitz):** Ich sollte zum gemeinwohlorientierten Wohnungsbau respektive gemeinnützigen Wohnungsbau sprechen. In dem Antrag wird allgemein ein „Aufbruch für den gemeinwohlorientierten Wohnungsbau“

gefordert, wobei „Politik, Wohnungswirtschaft, Kommunen und Bauunternehmen an einem Strang ziehen“ sollen. Das wird dann durch zwei konkrete Maßnahmenvorschläge umgesetzt. Da wäre zum einen „eine neue Fördersäule zur Stärkung der Gemeinnützigkeit mit deutlich längerer Mietpreisbindung“ und zum anderen „eine langfristige Absenkung der Grunderwerbsteuer“, exklusiv für den gemeinwohlorientierten Wohnungsbau.

Ich möchte zunächst darauf aufmerksam machen, dass es bis jetzt keine gesetzliche Grundlage vonseiten des Bundes für die neue Wohnungsgemeinnützigkeit gibt, obwohl es im Koalitionsvertrag steht. Daher könnte ich hier eigentlich schon abrechnen. Man kann nicht irgendwelche Förderbausteine fordern, die sich institutionell auf etwas beziehen, was noch gar nicht da ist. Aber ich will trotzdem zunächst allgemein etwas zur Idee der Wohnungsgemeinnützigkeit sagen.

So, wie ich es dem Antrag entnehme, ist es im Grunde ein Instrument, nach dem ein besonderer Sektor geschaffen werden soll, und auf den sollen verschiedenste Förderungen konzentriert werden, offenbar noch intensiver als bei der alten Wohnungsgemeinnützigkeit, die wir bis 1990 hatten. Zu nennen wären Einkommensteuerprivileg, Investitionszulagen usw. usf.

Warum soll man das überhaupt machen? Haben die gemeinnützigen Wohnungsunternehmen einen Kostenvorteil? Ich würde es zunächst einmal so sagen: Die geforderte Eigenkapitalrendite ist gar nicht so entscheidend für die Mietenkalkulation, wie offenbar viele meinen. Dieser Gewinnverzicht macht ein bisschen etwas aus, aber vielleicht gibt es andere Effekte, die das konterkarieren.

Mein zweiter Punkt lautet: Auch ein gemeinnütziges Wohnungsunternehmen kann nicht mit einer Eigenkapitalrendite von 0 % rechnen. Das ist eigentlich ganz klar. Das Unternehmen muss sich finanzieren. Da könnten Sie sagen: Dann stopfen wir denen schöne nullprozentige Förderdarlehen rein. – Aber selbst wenn man das macht, bleibt immer noch das Thema der Risiken, die insbesondere mit dem Wohnungsbau, aber auch mit der Bewirtschaftung von Wohnraum verbunden sind und die in einer Risikoprämie im Zins irgendwie verarbeitet werden müssen.

Gewinnverzicht mag also eine gewisse Rolle spielen, aber dann stellt sich natürlich auch auf der anderen Seite die Frage, ob private Wohnungsunternehmen effizienter arbeiten als gemeinnützige Wohnungsunternehmen, weil sie unter einem stärkeren Wettbewerbsdruck stehen.

Ich bin da ein bisschen unentschlossen. Was mich auf jeden Fall schon seit Jahren sehr gestört hat, ist, wie immer auf die börsennotierten Wohnungsunternehmen eingepöbeln wird. Die sind ja fast schon in eine Sündenbockrolle hineingewachsen. Da kann ich also nur sagen: Das Mietrecht gilt für alle. Natürlich machen die auch Fehler. Das weiß ich wahrscheinlich besser als viele andere, weil ich wichtige Forschungsprojekte für das BBSR und auch für diesen Landtag geleitet habe. Man soll sie bitte kritisieren, wenn sie etwas falsch machen, aber es ergibt sich daraus nicht automatisch die Forderung, deren Existenzberechtigung infrage zu stellen.

Was spricht also für die Wohnungsgemeinnützigkeit? Ich habe es eigentlich immer als einen kulturellen Wandel verstanden, der die Organisationskultur betrifft, aber auch die

Verbesserung der Beziehungen zu allen Anspruchsgruppen eines Wohnungsunternehmens. Jetzt habe ich mal einen neuen Gedanken: Sollen wir uns, anstatt einen gemeinnützigen, geförderten Sektor zu schaffen, so etwas wie Wohnungsgemeinnützigkeit für alle als einen gesellschaftlichen Prozess vornehmen? Ich nenne das Stichwort „ESG“. Dahin geht ja eigentlich der Zug der Zeit. Auch das, was an Vorgaben, Klassifizierungen usw. aus Brüssel kommt, geht in diese Richtung, dass alle Wohnungsunternehmen gemeinnütziger werden. Dann bräuchten wir vielleicht gar keinen speziellen Sektor mehr.

Ich komme dann zu der Frage, ob man mit der Wohnungsgemeinnützigkeit dauerhaft die Mieten senken kann. Das hängt meiner Meinung nach entscheidend davon ab, ob man die Kostenmiete wieder einführt. Das Besondere bei der alten Wohnungsgemeinnützigkeit war nämlich, dass dort für die frei finanzierten Wohnungen die Kostenmiete galt. Wenn die Wohnungen aus der Bindung herausfielen, dann konnte nur die Kostenmiete verlangt werden und nicht etwa eine Marktmiete. Man muss aber hier auch sagen, dass die Kostenmiete die Förderintensität erhöht. Es kostet also mehr Geld.

Das Gleiche gilt für die Forderung nach einer längeren Mietpreisbindung. Auch das wäre automatisch verbunden mit einer Erhöhung der Förderintensität.

Zu dem Thema „Grunderwerbsteuer“ würde ich sagen, man sollte sie allgemein wenigstens vorübergehend senken. Das wäre zwar ein Bundesthema, aber vielleicht kann es auch ein Landesthema werden, wenn man das Grunderwerbsteuergesetz entsprechend ändert. Man sollte allgemein die Grunderwerbsteuer für den Mietwohnungsneubau senken, nicht nur sektoral. Ich finde es also nicht richtig, die Förderung auf diesen noch aufzubauenden gemeinnützigen Sektor zu konzentrieren. Man kann mit dem Instrument wieder arbeiten, aber man soll sich auch keine Wunder davon versprechen.

**Uwe Schramm (WohnBau Westmünsterland):** Um die Frage des Abgeordneten Ritter zu beantworten, ob eine landeseigene Wohnungsbaugesellschaft Sinn ergibt, muss man, glaube ich, zunächst einmal analysieren, in welcher Situation die Wohnungswirtschaft und die Akteure in Nordrhein-Westfalen aktuell sind. Im VdW sind flächendeckend über Nordrhein-Westfalen verteilt 476 organisierte Genossenschaften, kommunale, kirchliche, industrieverbundene und auch private Wohnungsbauunternehmen vertreten, die außerordentlich professionell und erfahren wohnungswirtschaftlich aufgestellt sind. Das kam zum Beispiel auch in der heutigen Pressekonferenz zum Ausdruck, in der verkündet wurde, dass im Förderjahr 2023 ein Rekordergebnis von 2,1 Milliarden Euro an Fördermitteln ausgegeben wurde. Zwei Drittel dieser Größenordnung sind an VdW-Unternehmen herausgegeben worden. Ich denke, diese Kennzahl ist Ausdruck der Leistungsfähigkeit in Nordrhein-Westfalen.

Man kann sich dann die Frage stellen – wir haben diese leistungsfähigen Strukturen –, ob man dann noch eine landeseigene Wohnungsbaugesellschaft braucht, die zunächst einmal mühsam in ihren Strukturen aufgebaut werden muss, von kaufmännischen und technischen Sachbearbeitern, Ingenieuren und Architekten bis hin zur Geschäftsführung. In einer ersten Phase der Gründung produziert sie hohe Anlaufverluste, in denen noch kein Bestand für diese landeseigene Gesellschaft besteht, über den die Verwaltungskosten erwirtschaftet werden können.

Angesichts der Strukturen und der Leistungsfähigkeit der Branche in Nordrhein-Westfalen kann man sogar sagen, dass wir hier einen Schatz haben. Sowohl unser Landeswohnungsbauvermögen der revolvingen herausgegebenen Mittel ist ein Schatz als auch die Struktur in der Immobilienwirtschaft, die wir hier in Nordrhein-Westfalen haben, aus den besagten Akteuren bestehend. Da ist eine landeseigene Wohnungsbaugesellschaft aus meiner Sicht nicht erforderlich.

Herr Ritter, Sie haben zudem die Frage gestellt, was wohl an Kapitalbedarf nötig ist für eine solche Gesellschaft, ohne Finanzierung dieser Anlaufverluste, nur zur Finanzierung eines kleineren mittelständischen Unternehmens. Für ein kleineres dieser 476 im VdW organisierten Unternehmen mit etwa 1.000 Wohnungen dürfen Sie bei einer Eigenkapitalhinterlegung von 20 % davon ausgehen, dass etwa 60 Millionen Euro benötigt werden. Das ist vorsichtig geschätzt. Sie dürfen dann aber auch nicht vermuten, dass bei den aktuellen Rahmenbedingungen positive Deckungsbeiträge mit diesen Unternehmen erwirtschaftet werden, sondern Sie dürfen davon ausgehen, dass es maximal eine schwarze Null wird und permanenter Subventionsbedarf und Eigenkapitalhinterlegung in dieser Gesellschaft notwendig werden.

**Dr. Stefan Sellschopp:** Herr Clemens, danke für die beiden Fragen. Sie haben zum Thema „Grundsteuer C“ den Finger in die Wunde gelegt. Die Grundsteuer C verteuert das Halten von Grundstücken. Das ist auch die Absicht, um diese dann zu bebauen. Nur ist es so: Zurzeit kauft niemand Grundstücke. Das wird auch absehbar erst einmal so bleiben. Wenn 5.000 Euro Baukosten pro Quadratmeter im Raum stehen, baut niemand. Also können Sie derzeit Grundstücke teilweise – wenn überhaupt – günstig kaufen. Teilweise können es sich viele auch nicht leisten, Grundstücke zu verkaufen, da dann plötzlich gewisse bilanzielle Themen hochkochen. Es wäre eine Wertminderung, die in der Bilanz verarbeiten werden muss.

In meiner Stellungnahme sehen Sie auf Seite 4 ein Beispiel, in dem ich durchgespielt habe, wie es für Wohnungsbaugesellschaften bei einer Miete nach einem Mietspiegel aussieht. Da stellen wir fest, dass wir bei den bei Objekten mit Grunderwerbsteuer und Umsatzsteuer eine Rendite von  $-3,22\%$  haben. Wird auf die Grunderwerbsteuer und die Umsatzsteuer verzichtet, verbessert sich die Rendite um gigantische  $0,6\%$  auf  $-2,62\%$ . Denken Sie mal an die Grundsteuer. Die Grundsteuer ist ein Bruchteil der Grunderwerbsteuer. Sie ist marginal im Vergleich zur Umsatzsteuer. Das werden Sie nicht merken in der Renditeverbesserung. Das ist vergebene Liebesmüh. Es ist gut gedacht, aber am Ende des Tages nicht durchführbar.

Ich möchte dann das Thema „Gebäudetyp E“ aufgreifen. Das wird die Gesetzgeber tatsächlich beschäftigen, und zwar nicht unbedingt auf professioneller Ebene. Wir können alle mit der VOB umgehen, aber das Problem ist nachher das Mietrecht. Der Mieter hat Anspruch auf eine mangelfreie Sache, auf einen mangelfreien Mietgegenstand. „Mangelfrei“ bedeutet „Stand der Technik“. Und wenn ich den Stand nicht habe, fangen die Probleme an.

Dann kommen wir zu den Themen „Projektentwicklung“ und „Stundung“. Was kann da sinnvoll sein? Bei der Projektentwicklung – am Ende des Tages sind es die am Bau Beteiligten – muss man erst einmal unterscheiden zwischen den Projektentwicklern,

die gewerbliche Objekte errichten, also Einkaufszentren oder Bürogebäude, und Projektentwicklern, die Wohnimmobilien errichten. Große Objekte werden regelmäßig von großen Projektentwicklern gemacht. Hier in Düsseldorf sind auch Quantum aus Hamburg und die ZECH Gruppe tätig. Das sind Firmen, die diese großen Quartiere machen können. Sie machen auch Mixturen – Wohnen und Gewerbe –, aber häufig sind sie klar in ihrer Struktur: entweder Gewerbe oder Wohnen.

Bei der Projektentwicklung im Wohnbereich haben wir eine große Aufteilung. Ich persönlich mache auch Projektentwicklung. Ich bin also ein kleinerer Projektentwickler. Der Projektentwickler oder der Käufer einer Wohnimmobilie hat eine Schutzvorschrift; die Makler- und Bauträgerverordnung. Da müsste ich Ihnen dann widersprechen: Die Makler- und Bauträgerverordnung ist eine Schutzvorschrift. Da wird überwiegend der Kunde geschützt. Ganz ehrlich: Ich gönne keinem privaten Bauherren einen in die Pleite gehenden Bauträger, trotz MaBV und trotz Freistellungserklärung seiner Bank. Das überfordert den normalen privaten Bauherrn regelmäßig. Das möchte ich nicht. Da könnte man dann eher darüber nachdenken, ob man es so macht wie beispielsweise in Polen. Da ist das Bauträgerrecht anders. Da werden beide als gleich stark betrachtet. Der Kunde kann aber zum Zeitpunkt der Abnahme bei Mängeln nicht wie hier auf die Minderung verwiesen werden. Er hat ein Rücktrittsrecht. Das ist ein ganz scharfes Schwert, und auch dort werden die Gelder versichert. Wenn also der Kunde bei uns ein Rücktrittsrecht bei Mängeln hätte, dann wären der Umgang mit dem Kunden und seine Absicherung gänzlich anders.

In diesem Zusammenhang mit der Projektentwicklung kommt man auch automatisch zur Landeswohnungsbaugesellschaft. Ich komme aus Bremen. In Bremen hatten wir die HIBEG, die Hanseatische Industrie-Beteiligungs-Gesellschaft. Die hat im Bereich der AG Weser und auch der Bremer Vulkan Milliarden versenkt. Ich wage mal die Behauptung: Jede Landesgesellschaft – auch eine Landeswohnungsbaugesellschaft – wird dazu dienen, politisch irgendetwas zu gestalten und am Ende des Tages irgendwelche Gelder zu versenken.

Ich komme zum Insolvenzrisiko. Der Projektentwickler hat Ertragsteuern zu zahlen. Ertragsteuern zahlt er aber erst dann, wenn er verkauft hat. Dieses Thema, das auch in dem Antrag als Hilfe erwähnt wird, bringt dem Projektentwickler in der Phase nichts. Er hat erst einen Ertrag, wenn er verkauft hat.

Wir haben aber auch noch andere am Bau Beteiligte, nämlich Handwerker und Bauunternehmer. Diese Bauunternehmer haben Umsatzsteuer zu zahlen. Der Projektentwickler im Wohnungsbaubereich zahlt keine Umsatzsteuer. Er optiert nicht. Aber der Handwerker hat dieses Thema. Er hat auch regelmäßig Ertragsteuern zu zahlen, die nicht unbedingt von den einzelnen Bauvorhaben abhängen. Mit Sicherheit wird man, wenn man das Thema aufruft, hier und da zu Erleichterungen kommen können.

Aber ist es die Aufgabe des Staates, dafür zu sorgen, diese Risiken abzupuffern? Denn die anderen am Bau Beteiligten können sich ja absichern. Früher war es die Bürgschaft nach § 648a. Das Insolvenzrisiko eines Handwerkers besteht ja darin, dass ein Auftraggeber in die Insolvenz geht. Aber er kann sich absichern, auch über Zwangssicherungshypotheken. Insofern ist fraglich, ob man das Thema so aufbauen muss.



Wir werden im Rahmen der Insolvenzen eines sehen: Die Insolvenzwellen werden durch die Bauwirtschaft gehen. Es wird große Projektentwickler reißen. Benko hat es schon gerissen, es wird auch weitere reißen. Es werden Banken in dem Strudel nachgezogen werden. Die einen können es besser, die anderen weniger gut verarbeiten.

Aber es werden auch weitere am Bau Beteiligte hinzukommen. Wenn man vorne anfängt, sind es zuerst immer die Architekten. Dann kommen die Statiker, die Tiefbauer, die Rohbauer und nachher die Ausbaugewerke. Das heißt, wir haben dort ein großes Thema. Verbesserte Stundungen werden da nicht viel bringen. Ich glaube, dass der Antrag, der uns hier vorliegt, diesbezüglich gut gedacht ist, aber am Ende des Tages nicht viel bringen wird.

Auch mein Steuerberater sagt mir, dass bei finanziellen Problemen regelmäßig Steuerberater und Wirtschaftsprüfer Regelungen mit den Finanzämtern treffen. Warum soll man das auch nicht tun? Vorhin wurde gesagt: „lieber 3,5 % von etwas als 6,5 % von null“. So ähnlich sehen die Finanzämter das auch.

**Vorsitzende Ellen Stock:** Damit ist die zweite Fragerunde beantwortet. Gibt es den Wunsch nach einer dritten Runde? – Das ist nicht der Fall.

Dann geht mein ganz herzlicher Dank an die Sachverständigen, die mit ihrer schriftlichen Stellungnahme und ihrer heutigen Expertise zur Verfügung gestanden haben.

Wir werden den Beratungsgegenstand in unserer Aprilsitzung wieder behandeln, in der diese Anhörung ausgewertet wird. Bei dieser Gelegenheit werden wir letztmalig über diesen Antrag sprechen. Der Antrag wird nicht mehr im Plenum behandelt.

Die heutige Anhörung des Ausschusses für Bauen, Wohnen und Digitalisierung neigt sich nun dem Ende zu, und ich möchte mich abschließend noch einmal ganz herzlich bei den Sachverständigen für Ihren Input, Ihre Geduld und vor allen Dingen Ihre Disziplin bedanken.

Ich wünsche Ihnen allen und auch meinen Kolleginnen und Kollegen eine gute Heimfahrt. Die Sitzung ist geschlossen.

gez. Ellen Stock  
Vorsitzende

**Anlage**

08.03.2024/13.03.2024



Stand: 22.02.2024

**Anhörung von Sachverständigen  
des Ausschusses für Bauen, Wohnen und Digitalisierung****Schubkraft und Fortschritt für die Wohnungsbaupolitik in Nordrhein-Westfalen**  
Antrag der Fraktion der SPD, Drucksache 18/6381am Donnerstag, dem 22. Februar 2024  
15.30 bis maximal 18.00 Uhr, Plenarsaal, Livestream**Tableau**

<b>Erbeten von</b>	<b>Teilnehmer/-innen</b>	<b>Stellungnahme</b>
Helmut Dedy Städtetag Nordrhein-Westfalen Köln	<b>Sebastian Klöppel</b>	<b>18/1275</b>
Christof Sommer Städte- und Gemeindebund Nordrhein- Westfalen Düsseldorf	<b>Cara Steinke</b>	
Dr. Martin Klein Landkreistag Nordrhein-Westfalen Düsseldorf	<b>nein</b>	
Dipl.-Ing. Ernst Uhing Architektenkammer NRW Düsseldorf	<b>Friederike Proff</b>	<b>18/1254</b>
Alexander Rychter Verband der Wohnungs- und Immobilien- wirtschaft Rheinland Westfalen e.V. Düsseldorf	<b>Oliver Niermann</b>	<b>18/1276</b>
Elisabeth Gendziorra BFW Landesverband Nordrhein-Westfalen e.V. Düsseldorf	<b>Elisabeth Gendziorra</b> Jason Krstic	<b>18/1279</b>
Erik Uwe Amaya Haus & Grund Rheinland Westfalen e.V. Düsseldorf	<b>Dr. Johann Fliescher</b>	<b>18/1271</b>

- 2 -

Erbeten von	Teilnehmer/-innen	Stellungnahme
Hans-Jochem Witzke Deutscher Mieterbund Nordrhein-Westfalen e.V. Düsseldorf	<b>Hans-Jochem Witzke</b> Daniel Zimmermann	<b>18/1273</b>
Professorin Beate Wiemann Bauindustrieverband NRW e.V. Düsseldorf	<b>Prof. Beate Wiemann</b>  - erkrankt -	<b>nein</b>
Hermann Schulte-Hiltrop BAUVERBÄNDE NRW e.V. Düsseldorf	<b>Dr. Bernhard Baumann</b> Dr. René Lehmann	<b>18/1272</b>
Professor Dr. Michael Voigtländer Institut der Deutschen Wirtschaft Köln e.V. Köln	<b>Prof. Dr. Michael Voigtländer</b>	<b>18/1262</b>
Ingmar Rega Genossenschaftsverband Düsseldorf	<b>Dr. Thorsten Möller</b>	<b>nein</b>
Professor Dr. Stefan Kofner Hochschule Zittau/Görlitz Zittau	<b>Prof. Dr. Stefan Kofner</b>	<b>18/12/74</b>
Uwe Schramm WohnBau Westmünsterland eG Borken	<b>Uwe Schramm</b>	<b>nein</b>
Dr. Stefan Sellschopp Pronstorf/Danzig (PL)	<b>Dr. Stefan Sellschopp</b>	<b>18/1278</b>

**Absage von eingeladenen Sachverständigen**

Harald Förster  
Gelsenkirchener Gemeinnützige Wohnungs- Baugesellschaft mbH, Gelsenkirchen

Dipl.-Ing. Martina Stefens  
Arbeitskreis der Bauaufsichtsbehörden NRW, c/o Stadt Essen, Essen

\*\*\*\*\*

- TOP 3 -

Wohnungsnot in Nordrhein-Westfalen wirksam bekämpfen: Neubau vorantreiben und  
Immobilienmarkt wiederbeleben

20.02.2024

# Antrag

der Fraktion der AfD

## **Wohnungsnot in Nordrhein-Westfalen wirksam bekämpfen: Neubau vorantreiben und Immobilienmarkt wiederbeleben!**

### **I. Ausgangslage**

Wegen der dreifachen Anspannung der vorgelagerten Ressourcenmärkte für Boden, Kapital und Bauleistungen hat sich die Erschwinglichkeit neu gebauten Wohnraums in Nordrhein-Westfalen seit Jahresanfang 2022 deutlich verschlechtert. Das gilt für das Wohneigentum ebenso wie für neu gebaute Mietwohnungen. Die Zahl der Wohnungsbaugenehmigungen und -fertigstellungen befindet sich im freien Fall. In NRW wurden in den ersten neun Monaten 2023 29,4 Prozent weniger Baugenehmigungen für Wohnungen als im Vorjahreszeitraum erteilt. Mit nur noch 32.648 Baugenehmigungen wurde das niedrigste Ergebnis für die ersten neun Monate seit 2012 erzielt.<sup>1</sup>

Die Länderexperten des EUROCONSTRUCT-Netzwerks erwarten bis 2025 einen Rückgang der Wohnungsfertigstellungen in Deutschland um 31,8 Prozent gegenüber 2021 auf dann nur noch 200.000 Wohneinheiten. Das ist der stärkste prognostizierte Rückgang der Fertigstellungen in ganz Europa, und das bei einer Rekordzuwanderung und einer immer weiter zunehmenden Marktanspannung. Zudem deutet laut den Experten „gegenwärtig nichts auf eine wesentliche Aufhellung des hiesigen Investitionsklimas hin“.<sup>2</sup>

Auch das Transaktionsgeschehen stockt. Bereits 2022 ist die Zahl der Kauffälle von Eigentumswohnungen deutschlandweit um 19 Prozent auf rund 274.800 zurückgegangen. Bei den Ein- und Zweifamilienhäusern betrug der Rückgang 11 Prozent auf rund 218.400 Transaktionen. Experten sprechen von „eingefrorenen“ Immobilienmärkten. Ursächlich dafür ist neben den extrem hohen Transaktionskosten in Deutschland nicht zuletzt der starke Zinsanstieg.

Angesichts der vielerorts bereits höchst angespannten Wohnungsmärkte und der anhaltend hohen Zuwanderung bedarf es einer Konzentration der Kräfte auf den Wohnungsneubau, um die Wohnungsbautätigkeit mittelfristig wieder zu beleben und die Erschwinglichkeit von Mietwohnungen und Eigenheimen wieder zu verbessern. Gleichzeitig muss nach Wegen gesucht werden, um die eingefrorenen Immobilienmärkte wieder aufzutauen.

### **Krisenhafte Zuspitzung an den Mietwohnungsmärkten**

<sup>1</sup> IT.NRW Pressemitteilung 373 / 23 v. 29.11.2023.

<sup>2</sup> Dorffmeister, L.: Europäisches Bauvolumen wird bis 2024 moderat schrumpfen: Ausgewählte Ergebnisse der EUROCONSTRUCT-Sommerkonferenz 2023, in: ifo Schnelldienst 7 / 2023 76. Jahrgang 12. Juli 2023, S. 72–75.

Beim Mietwohnungsneubau besteht akut und auf mittlere Sicht ein großer Handlungsbedarf, um wieder eine Marktentspannung mit normalen Leerstandniveaus in den Städten NRW zu erreichen.

Die Mietwohnungsmärkte in NRW befinden sich in einem höchst fragilen Zustand. Laut dem Wohnungsmarktbericht NRW 2022 hat sich der Anstieg der Wiedervermietungsmieten in NRW zuletzt mit steigender Dynamik fortgesetzt. Seit 2011 ist die mittlere Wiedervermietungsmiete insgesamt um 35 Prozent gestiegen. Die Erstvermietungsmieten steigen noch schneller und liegen jetzt im NRW-Durchschnitt schon über 11 Euro. Entlang der Rheinschiene und ihrem engeren Umland, aber auch in den Städten Münster, Aachen und im Essener Süden ist die Anmietung einer Wohnung inzwischen für breite Schichten der Bevölkerung unerschwinglich geworden. In Köln lag die Angebotsmiete im ersten Halbjahr 2023 im Mittel bei 14,80 Euro, in Düsseldorf bei 13,00 Euro (plus 28 bzw. plus 17 Prozent in den letzten fünf Jahren).<sup>3</sup>

Auch nimmt die Verfügbarkeit von Wohnraum zur Anmietung immer weiter ab: Der Wohnungsleerstand auf Basis der Bewirtschaftungsdaten von CBRE liegt NRW-weit inzwischen deutlich unter 3 Prozent und in Brennpunkten des Wohnungsbedarfs noch deutlich darunter,<sup>4</sup> insbesondere bei erschwinglichen Wohnungen im mittleren und unteren Preissegment. Die Nachfrage entwickelt sich aufgrund des Wanderungsgeschehens nach NRW aber weiterhin sehr dynamisch<sup>5</sup>, während die Bautätigkeit weit hinter dem Bedarf zurückbleibt: Die Fertigstellungen sind 2022 um 4,4 Prozent auf 47.354 Wohneinheiten zurückgegangen. Der Fehlbedarf an Wohnraum steigt immer weiter an, weil sich die Schere zwischen Baufertigstellungen und der ausschließlich zuwanderungsbedingten Nachfrageexpansion immer weiter öffnet.

Der zunehmenden Marktanspannung kann erfolversprechend nur mit einer wesentlichen Steigerung der Neubaufertigstellungen in NRW begegnet werden. Da fallende Leerstandsquoten unterhalb von 3 Prozent außerdem einen Rückgang der Fluktuation nach sich ziehen, drohen auch die Mietwohnungsmärkte einzufrieren, und damit stellt sich auch hier das Problem der Flächenverschwendung aufgrund unterbliebener Umzüge.

Der Mietwohnungsneubau leidet jedoch unter der dreifachen Anspannung der vorgelagerten Ressourcenmärkte. Die hohen Hypothekenzinsen führen zusammen mit den hohen Boden- und Baupreisen zu kalkulatorischen Neubaumieten von über 18 Euro, die für breite Schichten unerschwinglich sind. Wichtige Neubauakteure wie Vonovia und LEG, aber auch mittelständische Bauträger und Projektentwickler haben ihre Neubautätigkeit bis auf Weiteres eingestellt und wickeln nur noch die laufenden Projekte ab. In vielen Fällen gelingt nicht einmal das, weil immer mehr Projektentwickler insolvent werden und halfertige Baustellen hinterlassen.

### **Wohneigentum wird immer unerschwinglicher**

In einem Umfeld mit enorm gestiegenen Zinsen und Baupreisen sowie immer höheren regulatorischen Anforderungen auf der einen Seite und nach wie vor hohen Baulandpreisen und noch kaum gesunkenen Immobilienpreisen auf der anderen Seite können sich immer weniger Haushalte in NRW ihren Wunsch nach den eigenen vier Wänden erfüllen.

<sup>3</sup> JLL-Pressemitteilung v. 25.07.2023: Angebotsmieten für Berliner und Leipziger Wohnungen legen zweistellig zu: Inserierte Kaufpreise für Eigentumswohnungen geben im ersten Halbjahr 2023 zum Teil deutlich nach, <https://www.jll.de/de/presse/Angebotsmieten-fuer-Berliner-und-Leipziger-Wohnungen-legen-zweistellig-zu>

<sup>4</sup> Düsseldorf 1,4 Prozent, Köln 1,0 Prozent und Münster 0,3 Prozent (Angaben jeweils für 2021).

<sup>5</sup> Information und Technik Nordrhein-Westfalen: Wanderungen über die Grenzen Nordrhein-Westfalens 2022, <https://www.it.nrw/node/511/pdf>



Die effektiven Hypothekenzinsen für 10-jährige Zinsbindungen, die zum Jahresanfang 2022 noch bei 1,0 Prozent lagen, liegen aktuell bei 3,7 Prozent.<sup>6</sup> Der Baupreisindex für Wohngebäude (Neubau, konventionelle Bauart) ist seit 2021 um rund 33 Prozent gestiegen.<sup>7</sup> Die Preise für Wohnimmobilien lagen zum Jahresende 2022 um rund 88 Prozent über dem Niveau von 2011. Der vdp-Preisindex für selbstgenutztes Wohneigentum hat sich gegenüber 2010 um mehr als 90 Prozent erhöht.

Ein Darlehen in Höhe von 200.000 Euro hat 2010 bei einem durchschnittlichen Haushaltsnettoeinkommen von 2.922 Euro, einem Hypothekenzins von 4,0 Prozent und 2 Prozent Anfangstilgung zu einer Belastungsquote des Einkommens von 34,2 Prozent geführt. Aktuell sind es bei einem durchschnittlichen Nettoeinkommen von 3.800 Euro 50,0 Prozent. Der Kauf eines Eigenheims ist bis weit in die Mittelschicht hinein keine realistische Option mehr.

### **Falsche Schwerpunktsetzung in der Wohnungsbauförderung**

Die öffentliche Wohnraumförderung des Landes Nordrhein-Westfalen wird aus Mitteln der landeseigenen Förderbank NRW.BANK, Finanzmitteln des Bundes und des Landes finanziert. Im Haushaltsjahr 2023 sollen vom gesamten Programmvolumen für den sozialen Wohnungsbau in NRW in Höhe von 1,6 Mrd. Euro 1,15 Mrd. Euro für Neubaumaßnahmen verwendet werden, davon 150 Millionen Euro für Wohnheimplätze. Von einer wohnformneutralen Förderung, wie sie in etwa bis zum Jahr 2010 in NRW gegeben war, ist diese Mittelaufteilung meilenweit entfernt, wenn für den Mietwohnungsbau fast sechs Mal so viel (850 Millionen Euro) ausgegeben wird wie für die Wohneigentumsförderung (150 Millionen Euro).

Für Modernisierungsmaßnahmen und Quartiersförderung waren im letzten Jahr insgesamt 450 Millionen Euro vorgesehen, davon 250 Millionen Euro für die Quartiersförderung. Das entspricht zusammen 28,1 Prozent der gesamten Mittel im Wohnraumförderungsprogramm 2023 (Mietwohnungsbau 53,1 Prozent, Wohneigentum und Wohnheime je 9,4 Prozent).<sup>8</sup> Die Ausgaben für die Modernisierungsförderung hatten sich im Haushaltsjahr 2022 auf rund 272,4 Millionen Euro mehr als verdoppelt. Dabei wurden 80 Prozent dieser Mittel von vdw-Mitgliedsunternehmen abgenommen.

Das Modernisierungsprogramm hat sehr attraktive Konditionen.<sup>9</sup> Mit Darlehen von bis zu 200.000 Euro je Wohnung werden nicht nur Maßnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz, sondern auch Instandsetzungen, Umbaumaßnahmen und Umfeldinvestitionen gefördert. Es ist zweifelhaft, ob eine derart intensive Förderung von Modernisierungen nötig ist, um die beabsichtigten Wirkungen zu erzielen.

Hinzu kommt, dass mit der Modernisierungsförderung auch Haushalte mit einem Einkommen oberhalb der Einkommensgrenzen gefördert werden, wenn sie eine geförderte Wohnung bereits vor Erteilung der Förderzusage bewohnten. Nach Angaben der NRW.BANK halten 50 Prozent aller Haushalte, die in NRW Sozialwohnungen belegen, die Einkommensgrenzen nicht ein. Diese Haushalte kommen dann also in den Genuss niedriger Sozialmieten für ihre modernisierten Wohnungen, obwohl sie wirtschaftlich in der Lage wären, einen höheren

<sup>6</sup> <https://www.finanztip.de/baufinanzierung/hypothekenzinsen/> , Abruf am 13.02.2023.

<sup>7</sup> Pressemitteilung des Statistischen Bundesamtes Nr. 269 vom 10. Juli 2023: Baupreise für Wohngebäude im Mai 2023: +8,8 % gegenüber Mai 2022.

<sup>8</sup> NRW.BANK: Wohnraumförderung NRW – Aktuelles zur Förderung, Präsentation v. 23.03.2023.

<sup>9</sup> Es werden nur minimale Zinsen über sehr lange Zeiträume von bis zu 30 Jahren verlangt, und zusätzlich werden hohe Tilgungsnachlässe zwischen 25 und 55 Prozent gewährt.

eigenen Finanzierungsbeitrag zu leisten.<sup>10</sup> Damit wird ein Verlust an sozialpolitischer Effizienz in Kauf genommen.

Mit der Quartiersförderung werden unter anderem kommunale Handlungskonzepte sowie soziale Stabilisierungs- und Wohnumfeldmaßnahmen gefördert. Es besteht eine Vorlagepflicht bei Maßnahmen mit mehr als 70 geförderten Wohneinheiten. Hierbei handelt es sich um eine Ergänzung der wohnungsbezogenen Modernisierungsförderung.

### **Keine wirksame Entlastung von hohen Zinsen**

Der frei finanzierte Mietwohnungsbau leidet ebenso wie der Erwerb von Wohneigentum unter einer wesentlich verschlechterten Erschwinglichkeit aus Nutzersicht. Das betrifft die Neubaumieten ebenso wie die Erschwinglichkeit von Wohneigentum, unabhängig davon, ob es sich um Bestandskäufe oder Neubauten handelt.

Die – vorübergehend ausgesetzten – KfW-Programme „Klimafreundlicher Neubau – Wohngebäude“ (297, 298) haben zwar günstige Zinskonditionen, der Zins ist aber nur für einen Zeitraum von 10 Jahren festgeschrieben. Außerdem wird mindestens der baukostentreibende Effizienzhausstandard 40 verlangt. Der Kredithöchstbetrag beträgt 100.000 Euro pro Wohnung (150.000 Euro bei Erfüllung der Anforderungen für das Qualitätssiegel Nachhaltiges Bauen QNG-PLUS oder QNG-PREMIUM).

Die Herstellungskosten eines Hauses mit 140 m<sup>2</sup> Wohnfläche im KfW 40-Standard betragen im Durchschnitt etwa 350.000 Euro. Hinzu kommen noch Grundstückskosten und Erwerbsnebenkosten von durchschnittlich rund 150.000 Euro. Bei eigenen Mitteln von 100.000 Euro und einem Förderdarlehen in derselben Höhe müssen also 300.000 Euro mit einer privaten Hypothek finanziert werden. Durch den Einsatz des KfW-Förderdarlehens sinkt zwar die Belastung in den ersten 10 Jahren der Finanzierung, danach gelten aber marktübliche Konditionen, die die zukünftigen Refinanzierungsbedingungen widerspiegeln. Mit der KfW-Finanzierung ist also nach Ablauf der Zinsbindung ein schwer zu kalkulierendes Zinsänderungsrisiko verbunden.

### **Unüberwindliche Eigenkapitalhürde**

Die Eigenkapitallücke bei der Finanzierung von Wohneigentum entspricht der Differenz zwischen dem Eigenkapital, das ein Haushalt selbst aufbringen kann, und dem Eigenkapital, das für den Erwerb einer eigenen Immobilie erforderlich ist. Die Zinswende hat den Wohneigentumserwerb für weite Teile der Bevölkerung unerschwinglich gemacht. Im ersten Halbjahr 2023 mussten im deutschen Durchschnitt zuletzt 41,1 Prozent des mittleren Einkommens für die Finanzierung einer Eigentumsimmobilie mit 130 Quadratmetern Wohnfläche aufgebracht werden.

Seit 2010 sind die Preise für Wohneigentum und die Erwerbsnebenkosten in NRW wesentlich schneller gestiegen als die Einkommen. Der Steuersatz für die Grunderwerbsteuer in NRW wurde von ursprünglich 3,5 Prozent 2011 zunächst auf 5 Prozent, dann 2015 auf den aktuellen Prozentsatz von 6,5 erhöht.

Die Preise für selbstgenutztes Wohneigentum sind in Deutschland seit 2010 laut dem vdp-Preisindex um rund 90 Prozent gestiegen. In NRW ist der Durchschnittspreis für Bestandseinfamilienhäuser im Zeitraum 2011–2021 um 188.100 Euro (+91%) auf 394.000 Euro gestiegen.

<sup>10</sup> Nach der RL Mod NRW 2023, Nr. 2.4.2.2 sind abhängig vom Mietniveau der Gemeinde Mietobergrenzen zwischen 6,00 und 7,10 Euro pro m<sup>2</sup> und Monat einzuhalten, falls diese unter der zuletzt vereinbarten Kaltmiete vor Modernisierung und der Modernisierungsumlage (§ 559 bis 559d BGB) liegen. Die Modernisierungsumlage wird ihrerseits durch die intensive Förderung wesentlich gemindert.

Im Jahr 2021 kostete ein Neubau-Eigenheim in NRW im Mittel 467.600 Euro, also 222.300 Euro (+93%) mehr als zehn Jahre zuvor.<sup>11</sup> Daraus ergibt sich bei einer Eigenkapitalquote von 20 Prozent unter Berücksichtigung der Grunderwerbsteuer (nicht aber sonstiger Erwerbsnebenkosten) ein Eigenkapitalbedarf von 123.914 Euro ( $467.600 \text{ €} \cdot 0,2 + 467.600 \text{ €} \cdot 0,065$ ). Im Jahr 2011 war der Kauf eines Neubau-Eigenheim dagegen bereits mit einem Eigenkapital in Höhe von 57.646 Euro möglich. Das erforderliche Eigenkapital hat sich also seitdem um 115 Prozent erhöht. Das durchschnittliche Haushaltsnettoeinkommen hat dagegen seit 2010 nur um etwa 30 Prozent zugenommen. Daher konnten immer weniger Haushalte in NRW die für den Wohneigentumserwerb erforderliche Ansparleistung erbringen.

### **Drückende Belastung durch Erwerbsnebenkosten, insbesondere Grunderwerbsteuer**

Die durchschnittliche Maklerprovision beim Hausverkauf liegt in Deutschland brutto bei 6,2 Prozent des Verkaufspreises.<sup>12</sup> Zusammen mit der Grunderwerbsteuer und Gerichts- und Notariatsgebühren in Höhe von etwa 1,5 Prozent des Kaufpreises ergibt sich eine zusätzliche Belastung von 14,2 Prozent: Bei einem Immobilienkaufpreis von 500.000 Euro fallen damit 71.000 Euro allein für diese drei Nebenkostenarten an.

Mit einem Grunderwerbsteuersatz von 6,5 Prozent gehört NRW im deutschen Vergleich zu der Gruppe der fünf Länder mit dem höchsten Steuersatz. Hinzu kommt, dass das Programm NRW.Zuschuss Wohneigentum zum 14.07.2022 ausgelaufen ist. Damit konnte bis zur Bemessungsgrenze von 500.000 Euro eine Entlastung von der Grunderwerbsteuer im Umfang von zwei Prozentpunkten erreicht werden.

Die Grunderwerbsteuer erhöht die Eigenkapitalhürde proportional zum Kaufpreis nochmals ganz wesentlich, da sie in der Regel aus eigenen Mitteln finanziert werden muss.<sup>13</sup> Eine deutliche Absenkung der Grunderwerbsteuerbelastung – und zwar nicht nur für Ersterwerber – wäre ein sehr wirksames Instrument zur Steigerung der Wohneigentumsquote.<sup>14</sup>

Die vom Bundesfinanzminister geplante Einführung eines zweiten Steuersatzes bei der Grunderwerbsteuer nur für den Ersterwerb von Wohneigentum schließt diejenigen Haushalte aus, die bereits über Wohneigentum verfügen. Damit würde die flexible, bedarfs- und ressourcengerechte Ausstattung mit Wohneigentum im Familien-Lebenszyklus erschwert und zugleich ein wesentliches produktivitäts- und wachstumshemmendes Mobilitätshemmnis geschaffen. Davon abgesehen würde die Beschränkung auf Ersterwerbe wegen des ‚Lock-in‘-Effekts für sich genommen auch die Wohnfläche pro Kopf erhöhen. Das wäre angesichts der verbreiteten Marktanspannung ein schwerer Fehlanreiz der Besteuerung.

Der Entwurf des BMF enthält außerdem keine Entlastung für den Mietwohnungsbau, obwohl auch dieser unter der hohen Grunderwerbsteuerlast leidet. Von einer deutlichen Reduktion des Steuersatzes wird ein belebender Effekt auf die Wohnungsbautätigkeit und eine Senkung sowohl der Gestehungskosten im Neubau als auch der Neubaumieten erwartet.

---

<sup>11</sup> NRW.BANK: Wohnungsmarktbericht Nordrhein-Westfalen 2022, S. 46 f.

<sup>12</sup> Stoll, J.: How not to Reduce Commission Rates of Real Estate Agents: Evidence from Germany, Berlin School of Economics Discussion Paper #0026, September 2023. Fabricius, M.: Der Makler gewinnt, in: Welt am Sonntag v. 26.11.2023.

<sup>13</sup> Parlamentarischer Beratungs- und Gutachterdienst des Landtags NRW: Auswirkungen einer Grunderwerbsteuersatzsenkung auf 3,5 Prozent in Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 12.05.2022, Seite 13.

<sup>14</sup> Kaas, L. / Kocharkov, G. / Preugschat, E. / Siassi, N. (2020): Reasons for the low homeownership rate in Germany, Deutsche Bundesbank Research Brief 30th edition – January 2020. Nach den Berechnungen des IW-Instituts würde eine Senkung der Grunderwerbsteuer von 6,5 auf 0,5 Prozent die Zahl der NRW-Kommunen in denen Wohneigentum erschwinglich ist, von 47 auf 56 Prozent erhöhen.

## Überregulierung des Bauens durch Normen und Förderstandards

Nach einer Untersuchung der AG für zeitgemäßes Bauen sind die kompletten Gestehungskosten von Mehrfamilienhäusern zwischen 2000 und 2020 um 68 Prozent von 2.209 auf 3.723 Euro je m<sup>2</sup> gestiegen. Davon sind 28 Prozent auf Änderungen von Gesetzen und Normen sowie auf kommunale Auflagen, vor allem in den Bereichen Brandschutz, Schallschutz, Wärmeerzeugung und Energieeinsparung, zurückzuführen. Seitdem sind die Baupreise für Wohngebäude um weitere 30 Prozent gestiegen<sup>15</sup>, so dass sich seit 2000 in etwa eine Verdoppelung der Gestehungskosten ergibt. Rund 750 Euro der seit 2000 eingetretenen Steigerung der Gesamtgestehungskosten pro m<sup>2</sup> dürften auf regulatorische Auflagen zurückzuführen sein. Das sind bei einer Wohnfläche von 120 m<sup>2</sup> zusätzliche Kosten in Höhe von 90.000 Euro. Die Fremdfinanzierung dieser zusätzlichen Kosten führt aktuell bei einer Annuität von 6 Prozent (4 Prozent Zins, 2 Prozent Anfangstilgung) zu einer zusätzlichen monatlichen Belastung der Eigentümerhaushalte von 450 Euro.

Viele der 500 DIN-Normen für das Bauen treiben zwar die Kosten, sind aber nicht für die Sicherheit des Gebäudes notwendig. DIN-Normen sind private technische Regelungen mit Empfehlungscharakter. Doch beziehen sich Gerichtsentscheidungen zu Baumängeln auf eben diese Normen im Sinne von „anerkannten Regeln der Technik“ als Mindeststandard, den der Auftraggeber einer Bauleistung erwarten darf.

Die Bundesarchitektenkammer hat daher die Schaffung eines neuen Gebäudetyps E neben den bestehenden Gebäudeklassen der Bauordnungen vorgeschlagen, wobei das „E“ für einfach und experimentell steht. Um Ressourcen und damit Kosten zu sparen, sollen die Anforderungen an Prozesse, Baumaterial und Bauteile bei diesem Gebäudetyp auf das Wesentliche reduziert werden. Gleichzeitig sollen experimentelle Spielräume eröffnet werden und innovatives Denken soll an die Stelle engmaschiger bürokratischer Vorgaben rücken, die bestimmte technische Standards in dem Sinne fixieren, dass sie nicht mehr hinterfragt werden. An den baurechtlichen Schutzzielen, zu denen auch der Brandschutz und die Standsicherheit gehören, soll jedoch festgehalten werden.

## II. Der Landtag stellt fest:

Die weitere Modernisierung der vorhandenen Wohnungsbestände in NRW ist in der aktuellen Wohnungsmarktsituation nachrangig. Mit einer Neuzuteilung des größten Teils der Mittel aus der Modernisierungs- und Quartiersförderung zugunsten der Neubauförderung kann ein zusätzlicher Beitrag zur Entspannung der Märkte geleistet werden.

Die Verteilung der Mittel für den sozialen Wohnungsbau in NRW bevorzugt eindeutig den Mietwohnungsbau gegenüber der Wohneigentumsbildung. Das ist angesichts der familien- und vermögenspolitischen Argumente für die Wohneigentumsförderung eine unausgewogene Mittelverteilung. Diese soll sich prinzipiell nach dem Gebot der Wohnformenneutralität richten. Familien und Paare, die von der Miete ins Wohneigentum wechseln, ziehen Mietwohnungen frei und entlasten den Mietwohnungsmarkt.

Die KfW-Programme zur Förderung des Neubaus von Wohngebäuden verursachen aufgrund ihrer hohen Anforderungen an die Energieeffizienz der Gebäude höhere Baukosten als nötig und treiben damit die Gestehungskosten und die laufende Belastung aus den gesamten aufgenommenen Fremdmitteln wesentlich nach oben.

<sup>15</sup> Statistisches Bundesamt: Baupreisindizes für Wohngebäude und Straßenbau (2015 = 100), Pressemitteilung Nr. 011 v. 10.01.2023, [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/01/PD23\\_011\\_61261.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/01/PD23_011_61261.html)

Der Mangel an dem für eine Immobilienfinanzierung nötigen Eigenkapital hat sich für mehr und mehr Haushalte in NRW zu einer unüberwindlichen Schwelle bei der Wohneigentumsbildung entwickelt. Das fehlende Eigenkapital kann zum Teil durch Kreditbürgschaften des Landes ersetzt werden, weil eine öffentliche Bürgschaft für einen Teil des vergebenen Hypothekendarlehens das Risiko des Darlehensgebers deutlich reduziert, wenn das Darlehen notleidend werden sollte. Die zusätzliche laufende Belastung des Kreditnehmers aus der bei verringertem Eigenkapitaleinsatz höheren Fremdmittelaufnahme kann durch die zusätzliche Förder säule ein Stück weit reduziert werden.<sup>16</sup>

Mit einer deutlichen Senkung der Grunderwerbsteuerbelastung beim Erwerb von Wohnimmobilien oder Baugrundstücken zum Zwecke der Selbstnutzung oder der Vermietung kann ein spürbarer Beitrag sowohl zur Senkung der Neubaupreise und Neubaumieten als auch zur Verbesserung der Erschwinglichkeit von Wohneigentum geleistet werden.

Der Gebäudetyp E bietet eine Chance, die Kosten im Mietwohnungsbau deutlich zu senken und damit einen Beitrag zu der dringenden Wiederbelebung des Wohnungsbaus in NRW zu leisten.

### **III. Der Landtag fordert die Landesregierung auf,**

- die für die Wohnungsbauförderung des Landes im Jahr 2024 geplanten Mittel in Höhe von insgesamt 1,7 Milliarden Euro im Sinne einer eindeutigen Neubaupräferenz wohnformenneutral und bedarfsgerecht neu zu verteilen;
- ein durch die NRW.BANK auszureichendes, mit anderen öffentlichen Förderdarlehen kombinierbares Zinsgarantieprogramm mit einem Festzins als Volltilgungsdarlehen über 30 Jahre für alle Neubaumaßnahmen (Mietwohnungen und Wohneigentum) aufzulegen;
- zur Schließung der Eigenkapitallücke bei Schwellenhaushalten ein Landesbürgschaftsprogramm für die Wohneigentumsbildung im Umfang von bis zu 15 Prozent des Beleihungswertes der zu finanzierenden Immobilie aufzulegen;
- sich im Bundesrat dafür einzusetzen, dass die Bundesländer so bald wie möglich den Erwerb angemessenen Wohneigentums oder eines angemessenen Baugrundstücks für die Zwecke der Wohneigentumsbildung gänzlich von der Grunderwerbsteuer freistellen können, und zwar unabhängig davon, ob es sich um einen Ersterwerb handelt;
- sich im Bundesrat dafür einzusetzen, dass die Bundesländer so bald wie möglich für einen befristeten Zeitraum den Erwerb von Grundstücken mit Mietwohngebäuden, bei denen die Bezugsfertigkeit nicht länger als ein Jahr zurückliegt, oder eines Baugrundstücks für die Mietwohnbebauung gänzlich von der Grunderwerbsteuer freistellen oder mit einem deutlich reduzierten Steuersatz belegen können;

---

<sup>16</sup> Das IW-Institut hat in der oben erwähnten Studie die Effekte eines öffentlichen Nachrangdarlehens von maximal 150.000 Euro zu einem Zins von 2 Prozent simuliert. Die Zahl der Gemeinden in NRW, in denen ein Haushalt mit mittlerem Einkommen Wohneigentum erwerben könnte, stiege um 43 an. Insgesamt wäre damit Wohneigentum in 59 Prozent der Gemeinden erschwinglich (a.a.O., S. 17). Das Institut hat außerdem errechnet, dass durch eine Kombination dieser Maßnahme mit einer Absenkung der Grunderwerbsteuer auf 0,5 Prozent in zwei Dritteln der NRW-Gemeinden Wohneigentum wieder erschwinglich würde.

- die Einsparpotenziale bei den Baukosten durch den Gebäudetyp E in NRW zu quantifizieren und die Einführung dieses neuen, schlanken Gebäudetyps voranzutreiben;
- sich im Bundesrat zum Zwecke der Reduktion der Baukosten dafür einzusetzen, dass die KfW-Neubauförderung unabhängig vom Effizienzhausstandard erfolgt.

Carlo Clemens  
Dr. Hartmut Beucker  
Dr. Martin Vincentz  
Andreas Keith

und Fraktion

**Stellungnahme der Architektenkammer Nordrhein-Westfalen (AKNW) zum Antrag der AfD-Landtagsfraktion „Wohnungsnot in Nordrhein-Westfalen wirksam bekämpfen: Neubau vorantreiben und Immobilienmarkt wiederbeleben“ (Drucksache 18/8110)**

**Positionen**

- **„Düsseldorfer Erklärung“ der AKNW für die Entlastung, Vereinfachung und Beschleunigung des Planens und Bauens in NRW berücksichtigen!**
- **Einführung des „Gebäudetyps E“ als Beispiel für normenreduziertes und kostengünstigeres Bauen**
- **Aufstockungspotenziale nutzen: Erleichterung von Aufstockungen und Verdichtung im Bestand vorantreiben**
- **Gesamten Lebenszyklus von Gebäuden betrachten - Gebäudepass/ CO2-Bilanz als bautechnischen Nachweis einführen**
- **Gestaffelte Erhebung der Grunderwerbsteuer zulassen**
- **Ausbau und Stärkung der öffentlichen Wohnraumförderung weiter vorantreiben**
- **Beschleunigung durch Digitalisierung fördern – Bauportal.NRW weiterentwickeln**
- **Berücksichtigung baukultureller Werte**

**Vorbemerkung**

Aufgabe der Architektenkammer Nordrhein-Westfalen (AKNW) ist es u. a. die Baukultur, die Baukunst, das Bauwesen, das barrierefreie Bauen, den Städtebau und die Landschaftspflege unter Beachtung des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen im Lande Nordrhein-Westfalen zu fördern, vgl. § 2 Abs. 1 Satz 1 BauKaG NRW. Dabei sind unsere Mitglieder, juristisch betrachtet, im Wesentlichen mit Baugenehmigungsverfahren und der Erstellung städtebaulicher Planwerke befasst.

Diese gesetzlichen Zuständigkeiten sowie die Berufsaufgaben unserer Mitglieder bilden den Rahmen der nachfolgenden Stellungnahme.

Die Architektenkammer Nordrhein-Westfalen verweist an dieser Stelle auch auf die bereits in verschiedenen parlamentarischen Initiativen eingebrachten Stellungnahmen:

- „Zweites Gesetz zur Änderung der Landesbauordnung 2018“ (Drucksache 18/4593),
- „Transparenz bei der Dauer der Baugenehmigungsverfahren schaffen“ (Drucksache 18/1358), „Planungs- und Genehmigungsbeschleunigung in Nordrhein-Westfalen umsetzen!“ (Drucksache 18/2566),
- „Seriell und modulares Bauen: Potenziale nutzen, doch Auswirkungen auf Baukultur, Handwerk und planende Berufe berücksichtigen“ (Drucksache 18/4347)

Auch auf das Positionspapier „[Bezahlbarer Wohnraum für alle](#)“ der Bundesarchitektenkammer aus dem Jahr 2018 sei an dieser Stelle verwiesen.

Die Dringlichkeit einer vollständigen und medienbruchfreien Digitalisierung zur Beschleunigung der Bauantrags- mitsamt der notwendigen Transparenz bei der Dauer von Genehmigungsverfahren wurden bereits in den o. g. Stellungnahmen gefordert und bestehende Potenziale dargestellt. Die AKNW möchte die Wichtigkeit dieser gesamtheitlichen Betrachtungen auch im Rahmen dieser Stellungnahme nochmals kompakt darstellen.

Um den auch in dem Antrag benannten steigenden Baukosten insbesondere auch im Rahmen der Schaffung von Wohnraum entgegenzuwirken, fordert die AKNW die Umsetzung der nachfolgenden Vorschläge.

## Positionen

### „Düsseldorfer Erklärung“ der AKNW für die Entlastung, Vereinfachung und Beschleunigung des Planens und Bauens in NRW berücksichtigen!

Die Architektenkammer NRW hat Ende Januar 2024 der Fachöffentlichkeit die „[Düsseldorfer Erklärung](#)“ vorgestellt, in welcher sich insgesamt 16 konkrete Handlungsvorschläge wiederfinden, deren Umsetzung die Bautätigkeit in NRW anregen und insbesondere den bezahlbaren Wohnungsbau in NRW mit neuen Impulsen beleben könnte.

Mit der „Düsseldorfer Erklärung“ richtet die Architektenkammer NRW einen Appell u. a. an die nordrhein-westfälische Landesregierung. Der Wohnungsmarktkrise soll durch eine reduzierte Besteuerung von Bauleistungen sowie Grunderwerb, durch Beschleunigung und Vereinfachung von Genehmigungsprozessen und der Erleichterung von Umnutzungen der gegenwärtigen Stagnation effektiv entgegen gewirkt werden.

Konkrete Vorschläge der „Düsseldorfer Erklärung“ lauten:

- Senkung der Umsatzsteuer für den geförderten Wohnungsbau,
- Differenzierte Grunderwerbsteuer zugunsten des geförderten Wohnungsbaus,
- Additive Besteuerung unbebauter baureifer Wohnbaugrundstücke,
- Renaissance des Erbbaurechts,
- Abbau von Standards,
- Erleichterung von Aufstockungen und Verdichtung des Bestands,
- Vereinfachung der Umwandlung von Gewerbeimmobilien in Wohnraum,
- Bestandsschutz für die Regeln der Technik und die öffentlich-rechtlichen Anforderungen aus dem Baujahr,
- Einstellungsoffensive in den Planungs- und Genehmigungsbehörden,
- Weiterentwicklung des Wohnungsbauförderprogramms NRW.

### Einführung des „Gebäudetyps E“ als Beispiel für normenreduziertes und kostengünstigeres Bauen

Wie von der Antragstellerin festgestellt, fordern die Baukammern bundesweit bereits seit geraumer Zeit die Einführung eines „Gebäudetyps E“. Gemeinsam mit der IK-Bau NRW hat die AKNW die Umsetzung auf NRW-Ebene bereits im Rahmen der Stellungnahme „Zweites Gesetz zur Änderung der Landesbauordnung 2018“ (Drucksache 18/4593“ gefordert. Es wird bedauert, dass dieser Vorschlag im Rahmen der Novellierung der BauO NRW 2018 zum 1. Januar 2024 keine Berücksichtigung gefunden hat.

Konkret wurde die Einführung eines neuen „Gebäudetyps E“ in der BauO NRW 2018 gefordert. Neben dem bestehenden System der Gebäudeklassen in der Bauordnung sollen Bauvorhaben auch dem „Gebäudetyp E“ im Sinne von "einfachem oder experimentellem Bauen“ zugeordnet werden können.

Für diese Gebäude soll das Abweichen von Standards den Verwaltungsvorschriften Technische Baubestimmungen (VVTB) möglich sein. Das Abweichen von nicht notwendigen Standards soll nicht über den § 69 Abweichungen geregelt werden, sondern durch die Aufnahme in die Gebäudetypologie der definierten Gebäudeklassen des § 2 Begriffe. Die Schutzziele wie Standsicherheit, Brandschutz, gesunde Lebensverhältnisse und Umweltschutz sollen hiervon unberührt bleiben.

Für das Privatrecht versteht sich, dass der „Gebäudetyp E“ zwischen der sachkundigen Bauherrschaft und den Entwurfsverfassenden ausdrücklich vereinbart werden muss.

Derzeit gibt es auf Bundesebene Bestrebungen seitens der Architektenkammern, den „Gebäudetyp E“ auch an den Schnittstellen zwischen Bauordnungs- und Bauplanungsrecht zu implementieren. Die Kammern sehen in dem „Gebäudetyp E“ die Chance, innovative Konstruktionsweisen sowie normenreduziertes Bauen zu befördern und einen Beitrag zur Schaffung bezahlbaren Wohnraums zu leisten.

In diesem Zusammenhang fordert die AKNW mehr baupolitischen Mut, um zu einem breiteren Wohnungsangebot zu gelangen. Ähnlich dem gestarteten Modellprojekten in Bayern sieht die AKNW auch NRW in der Pflicht, Modellprojekte zur Erprobung neuer Wege auszuloben.



Diese Modellprojekte könnten auch als Beispiele auf dem Weg zu einem insgesamt normenreduzierteren Bauen sein. So könnten beispielsweise auch kostenintensive Komponenten, wie zum Beispiel Aufzüge und Balkone nicht sofort errichtet werden – insbesondere, wenn dies nicht der Wunsch der Bauherrschaft ist. Die hierfür erforderlichen Flächen können bei der Planung berücksichtigt werden; der Einbau zusätzlicher Komfortangebote könnte dann auch zu einem späteren Zeitpunkt realisiert werden. Durch den Verzicht würden Bau- und Betriebskosten reduziert.

Auch für das Bauen im Bestand gibt es aus Sicht der AKNW Einsparpotenziale. Das aus dem Planungsrecht bekannte Prinzip, dass einem Bebauungsplan die Fassung der Baunutzungsverordnung zugrunde liegt, welche zum Zeitpunkt der Beschlussfassung galt, könnte sinngemäß auch auf das Bauordnungsrecht übertragen werden. Werden bestehende bauliche Anlagen geändert, auch in Form einer Aufstockung oder in ihrer Nutzung, werden an die vorhandenen und neuen Bauteile, z. B. bei der Schalldämmung oder dem Wärmeschutz, keine höheren Anforderungen gestellt, als sie im Bestand vorhanden sind. Auch die Anforderungen an Barrierefreiheit, Belichtung, Besonnung oder die Geschosshöhen dürften abweichend vom heutigen Bauordnungsrecht beurteilt werden. Dies würde das Bauen im Bestand deutlich erleichtern und zur Senkung von Baukosten führen.

Aufstockungspotenziale nutzen: Erleichterung von Aufstockungen und Verdichtung des Bestandes  
Insgesamt ergibt sich in angespannten Wohnungsmärkten ein erschließbares Potenzial von rund 1,1 Mio. zusätzlichen Wohnungen bei einer mittleren Wohnfläche von ca. 85 m<sup>2</sup>.<sup>1</sup> Aufstockungen sind unter ökologischen und wirtschaftlichen Aspekten vorteilhaft – Grundstücksflächen müssen nicht neu versiegelt werden, der obere Gebäudeabschluss nach neuestem Standard verbessert die Energieeffizienz des Gebäudes und Kosten für den Neubau von Infrastruktur entfallen.

Entgegenkommen der Kommunen sind jedoch erforderlich in Bezug auf städtebauliche Dichte, Abstände und die Stellplatzfrage. Um das Potenzial für neuen Wohnraum auf den Dächern nutzen zu können, sind die planungs-, bau- und ordnungsrechtlichen Rahmenbedingungen weiterzuentwickeln – insbesondere hinsichtlich des Bebauungsplans, des Maßes der baulichen Dichte sowie Trauf- und Firsthöhenbeschränkung.

Die Architektenkammer NRW spricht sich grundsätzlich für eine stärkere Nachverdichtung aus. Im Sinne der dreifachen Nachverdichtung bedeutet dies: maßvolle Nachverdichtung, urbane Freiraumentwicklung und die Mobilitätswende.

Gesamten Lebenszyklus von Gebäuden betrachten - Gebäudepass/ CO2-Bilanz als bautechnischen Nachweis einführen

Die AKNW stimmt nicht mit der Antragstellerin überein, dass sich eine Förderung seitens der Landesregierung ausschlich auf den Neubau von Wohnraum konzentrieren sollte. Vielmehr muss das Bauen im Bestand vor dem Hintergrund des Klimawandels eine immer wichtigere Rolle einnehmen. Dies hat der Vorstand der AKNW auch als ein zentrales Handlungsfeld identifiziert und als politisches Ziel gesetzt. Insbesondere auch im Bestand lassen sich durch intelligente Änderungen von Grundrissen und der bereits benannten Nachverdichtung Wohnraumpotenziale heben. Aus Sicht der Architektenkammer sollte zudem nicht die Verbrauchenergie eines Gebäudes maßgeblich für die Bewertung der Nachhaltigkeit sein. Vielmehr ist eine Betrachtung der CO<sub>2</sub>-Bilanz über den gesamten Lebenszyklus entscheidend. Ein „immer mehr“ an Dämmung kann weder aus Gesichtspunkten der Nachhaltigkeit, noch der Reduzierung der Baukosten (auch im Bestand) dienlich sein. Vielmehr sind technologieoffene Lösungen und eine Quartiersbetrachtung gefragt. Die so genannte „Graue Energie“ als „Goldene Energie“ betrachtet werden.

Für den Neubau sollte nach Auffassung der Architektenkammer NRW auch unter Berücksichtigung eines etwaigen Abrisses die CO<sub>2</sub>-Bilanz eines Gebäudes in einem Gebäudeloggbuch/ Gebäudepass beschrieben werden. Das Gebäudeloggbuch/ der Gebäudepass soll die Summen aller Baustoffe und Bauteile mit ihren Baustoffqualitäten inkl. aller Treibhausgasemissionen beinhalten und

---

<sup>1</sup> Zum Thema wurde unter Beteiligung der BAK eine Studie erstellt: TU Darmstadt/Pestel Institut „Deutschland-Studie 2015 – Wohnraumpotenziale durch Aufstockungen“. Die Kurz- und Langfassung ist downloadbar unter: <https://bak.de/politik-und-praxis/stadt-land-wohnungsbau/bezahlbarer-wohnungsbau/>

eine Datenbank aller verwendeten Rohstoffe darstellen. Damit verbunden wird das sogenannte „Urban Mining“ möglich, denn die Wiederverwendung von Baustoffen ist nur dann sinnvoll, wenn die ursprünglich verbauten Materialien dokumentiert sind.

Die Architektenkammer NRW fordert, dass das Gebäudelogbuch/ der Gebäudepass und die CO<sub>2</sub>-Bilanz als bautechnischer Nachweis in die Bauordnung NRW aufgenommen wird. Aus Sicht der AKNW ist dabei besonders entscheidend, die CO<sub>2</sub>-Emissionen, etwa in einer CO<sub>2</sub>-Gebäudebilanz, als bautechnischen Nachweis sichtbar zu machen. Technologieoffen würden sich unterschiedliche Umsetzungsmöglichkeiten bieten. Als Grundlage sollte eine bundeseinheitliche Vorgabe im Gebäudeenergiegesetz (GEG) dienen.

Aus Sicht der AKNW wäre durch die Führung eines fortschreibenden Gebäudepasses eine Beschleunigung im Genehmigungsverfahren während der gesamten Lebensdauer eines Gebäudes und all seiner baurechtlichen Veränderungen denkbar und damit auch kostenreduzierend wirken. Vereinfachungen auf Ebene des Bundesrechts wie dem GEG wären mögliche Folgen und könnten Verfahren durch zentrale Datenerfassung beschleunigen.

#### Gestaffelte Erhebung der Grunderwerbsteuer zulassen

Die Architektenkammer NRW unterstützt die Anregung der Bauministerkonferenz aus dem November 2023, die entsprechenden rechtlichen Rahmenbedingungen zu schaffen, sodass die Bundesländer bei erstmaligem Erwerb selbstgenutzten Wohneigentums sowie bei der Schaffung von öffentlich-gefördertem Wohnraum auf die Erhebung der Grunderwerbsteuer verzichten können.

#### Ausbau und Stärkung der öffentlichen Wohnraumförderung weiter vorantreiben

Nach Erkenntnissen der Architektenkammer NRW funktioniert gerade im Segment der unteren und mittleren Mietpreislagen das Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage auf den Märkten immer weniger. Schon heute übersteigt die Nachfrage nach mietpreisgünstigem Wohnraum in weiten Teilen des Landes deutlich das drastisch zurückgehende Angebot, sodass es in diesem Teilbereich des Wohnungsmarktes auch künftig einer intensiven staatlichen Lenkung bedarf.

Die Architektenkammer NRW ist davon überzeugt, dass die öffentliche Wohnraumförderung nach wie vor der wichtigste Garant dafür ist, dass sich auch einkommensschwächere Gruppen auf dem Wohnungsmarkt mit günstigem Wohnraum versorgen können. Angesichts der weiterhin wachsenden Nachfrage nach preisgünstigem und demografiefestem Wohnraum in Nordrhein-Westfalen bleibt die öffentliche Wohnraumförderung daher unter wohnungswirtschaftlichen, städtebaulichen und insbesondere sozialen Gesichtspunkten langfristig erforderlich.

Im Gegensatz zur antragstellenden Fraktion zeigt sich die Architektenkammer NRW überzeugt, dass im NRW-Wohnraumförderprogramm prioritär die Förderung des mietpreisgebundenen Wohnungsbaus vorangetrieben werden sollte, die Eigentumsförderung sollte aus wohnungs- und sozialpolitischer Sicht grundsätzlich gegenüber der Förderung des Mietwohnungsbaus deutlich untergeordnet bleiben.

Nicht ohne Grund hatte die Architektenkammer NRW, die im Jahr 2018 von der damals neuen NRW-Landesregierung auf den Weg gebrachte Neukonzeption und Neuausrichtung der Eigentumsförderung massiv kritisiert. Aus Sicht der Architektenkammer NRW ging und geht die mit der seinerzeitigen Neukonzeption einhergehende einseitige Förderung von Eigenheimen im ländlichen Raum an den tatsächlichen Bedarfsschwerpunkten im Rheinland, in Westfalen und in den Universitätsstandorten vorbei.

Nach Überzeugung der Architektenkammer NRW sollte sich die Eigentumsförderung weiterhin im Wesentlichen auf Kommunen mit hohem und überdurchschnittlichem Bedarfsniveau sowie auf Entlastungsstandorte der Stadt-Umland-Entwicklung beschränken. Demografische Schrumpfungsräume sollten allenfalls dann bei der Eigentumsförderung Berücksichtigung finden, wenn besondere Bedarfe, die sich aus wohnungswirtschaftlichen Handlungskonzepten und einzelnen Härtefällen ableiten lassen, belegt sind.

Eine Förderung nach dem Prinzip „Gießkanne“, wie auch im zugrundeliegenden Antrag annähernd gefordert, wird daher von der Architektenkammer NRW abgelehnt. Bereits heute werden in vielen ländlichen Regionen Nordrhein-Westfalens deutlich mehr Ein- und Zweifamilienhäuser gebaut, als

tatsächlich notwendig – dies wird aufgrund des demografischen Wandels und Wanderungsverlusten seit Jahren in Teilen des ländlichen Raums zu einem deutlichen Angebotsüberhang führen und damit unweigerlich zu wachsenden Leerständen. Eine zusätzliche Förderung des Erwerbs von Eigentum in diesen Regionen verstärkt diese Entwicklung unnötig.

#### Beschleunigung durch Digitalisierung fördern – Bauportal.NRW weiterentwickeln

Vor dem Hintergrund steigender Bau- und Finanzierungskosten ist eine zügige Planungs- und Realisierungsphase ein weiterer Beitrag zur Kostenreduzierung.

Die AKNW sieht als maßgebliche Voraussetzung für beschleunigtes Planen und Bauen – auch im Bestand - die schnellere Umsetzung der notwendigen Genehmigungs- und Erlaubnisverfahren sowie die Umsetzung von medienbruchfreien Antrags- und Genehmigungsverfahren.

Die AKNW befürwortet daher die Weiterentwicklung des Bauportal.NRW.

Nach Auffassung der AKNW sollten sich zeitnah alle Bauaufsichtsbehörden dem Bauportal.NRW anschließen und von der technischen Option einer ausschließlich digitalen Einreichung der Antragsunterlagen Gebrauch machen. Nur ein medienbruchfreies Verfahren auch in der Kommunikation zwischen den Antragstellenden bzw. deren Planenden und den Behörden bedeutet auf allen Seiten eine Erleichterung und Vereinfachung.

Dies spricht für eine zeitnahe Einführung einer landesweiten digitalen Plattformlösung für das Bauantrags- und Genehmigungsverfahren (möglichst die EfA-Lösung aus Mecklenburg-Vorpommern) und die Einführung von digitalen XBau-fähigen Fachverfahren. Wie beim Bauportal.NRW schon angewendet, sollte insgesamt der XBau-Standard berücksichtigt werden.

Die Architekten- und Ingenieurkammern der Länder sehen sich in der Verantwortung, den Aufbau und den Funktionsumfang des digitalen Bauantrags- und Genehmigungsverfahrens zu unterstützen. Bundesweit haben sie sich daher zusammengeschlossen, um mit der Errichtung von di.BASTAI eine gemeinsame digitale bundesweite Auskunftsstelle der Architekten- und Ingenieurkammern aufzubauen und den Bauaufsichtsbehörden in den Bundesländern zur kostenfreien Nutzung anzubieten. Weitere Informationen sind auch unter dem nachfolgenden Link zu finden: <https://www.di-bastai.de/>.

Die Digitalisierung des Bauantragsverfahrens im PDF-Dateiformat ist aus Sicht der AKNW nur ein erster Schritt des Digitalisierungsverfahrens. Vielmehr muss ein modellbasierter Bauantrag künftiges Ziel sein. In einem BIM-Modell (Building Information Modeling) wäre, wie auch in Forschungsprojekten und im europäischen Ausland gezeigt, eine (teil-)automatisierte Prüfung und damit einhergehende Beschleunigung von Bauanträgen möglich.

#### Berücksichtigung baukultureller Werte!

Die Architektenkammer NRW sieht die Betrachtung baukultureller Werte als wesentlichen Grundstein aller im Bauwesen voranschreitenden Entwicklungen an und darf nicht in den Schatten dieser gestellt werden. Die baukulturelle Geschichte unseres Landes soll ablesbar bleiben. Auch die baukulturelle Zukunft darf nicht ausschließlich aus Notwendigkeiten aktueller Rahmenbedingungen und vor dem Hintergrund von Kostensenkungen bestehen.

Denn auch in der Gegenwart erstellte Gebäude werden Teil der baukulturellen Geschichte und bilden idealerweise Werte der Baukunst sowie des Zeitgeistes ab.

Auch die regionale Bautradition und die Verbindung mit neuen Bautechniken und das Eingehen auf neue Anforderungen hat hierbei für die Architektenschaft in der Vergangenheit und heute besonderen Stellenwert.

## Über uns

Die Architektenkammer Nordrhein-Westfalen (AKNW) vertritt rund 32.000 freischaffend, angestellt und beamtet tätige Architektinnen und Architekten, Innenarchitektinnen und Innenarchitekten, Landschaftsarchitektinnen und Landschaftsarchitekten und Stadtplanerinnen und Stadtplaner.

Zu den zentralen Aufgaben des Berufsstandes gehört die Planung, Gestaltung und Organisation von Gebäuden, Freiräumen, Städten und Gemeinden. Der Berufsstand schafft damit die Voraussetzung für eine lebenswerte und lebendige Heimat. Ein zentrales Fundament dafür kommt dabei dem Wohnungsbau in allen Preissegmenten zu.

Architektinnen und Architekten und Stadtplanerinnen und Stadtplaner arbeiten seit jeher in dem Bestreben, ihrer Tätigkeit nachhaltige Prinzipien zugrunde zu legen. Ökologische und energieeffiziente Bauweisen sind für den Berufsstand nicht nur eine hochaktuelle berufspolitische Aufgabe, sondern auch eine gesellschaftliche Herausforderung und zugleich Ausdruck baukultureller Entwicklung.

In allen Fragen der Stadt- und Regionalentwicklung, den Strategien zur Klimaanpassung und den für unsere Lebensräume relevanten gestalterischen Aufgaben des Planens und Bauens stellt sich die AKNW gerne als Plattform zum Austausch mit Politik, Verwaltungen, Verbänden und anderen Institutionen zur Verfügung.

Düsseldorf, den 10. April 2024



**Drucksache 18/ 8110**

**Wohnungsnot in Nordrhein-Westfalen wirksam bekämpfen: Neubau vorantreiben und Immobilienmarkt wiederbeleben**

**Dr. Stefan Sellschopp**

**I. Ausgangslage**

Der Darstellung der Ausgangslage in der gegenständlichen Drucksache beschreibt nüchtern die derzeitige Situation am Wohnungsmarkt. Die Stellungnahmen der Branchenverbände sind zunehmend an prominenter Stelle in den Medien zu finden und zeigen auf, daß Besserungen nicht zu erwarten stehen.

Die Bau- und Wohnungswirtschaft befindet sich insbesondere wegen der deutschen Wirtschafts-, Energie- und Geldpolitik „im freien Fall“, <https://www.tichyseinblick.de/wirtschaft/wohnungsbau/>. Die langjährige Niedrigzinspolitik der EZB hat zu einem Auseinanderfallen der Geld- und Gütermenge geführt. Der hiermit geschaffenen Inflation wird durch höhere Zinsen begegnet, weshalb jegliches wirtschaftliches Handeln -insbesondere aber das kreditfinanzierte Erwerben von Immobilien- teurer wird.

**1.) Mietpreisbildung**

Der Prozess der Mietpreisbildung unterscheidet sich grundlegend von dem anderer Gütermärkte, weil hier massive staatliche Eingriffe erfolgen, die über die Preisbildung hinaus auch die Begründung und Lösung von Mietverhältnissen reglementieren. Der polypolitische deutsche Mietwohnungsmarkt reagiert kurzfristig sowohl auf der Angebots- als auch auf der Nachfrageseite preisunelastisch. Preiserhöhungen resp. -senkungen führen somit nur zu einem vergleichsweise geringen Rückgang der Nachfrage bzw. des Angebotes.

**2.) Angebotsseite**

Eine signifikante Zunahme an Wohnraum kann wegen einer etwaig erforderlichen Änderung der Bauleitplanung, einer stets erforderlichen Planungs- und Genehmigungsphase, einer etwaigen Räumung, eines Abbruches des Altbestandes sowie auch der reinen Bauzeit nur mittel- bis langfristig erfolgen.

Kleine und mittlere Mehrfamilienhäuser, die heute projektiert werden, sind frühestens in ca. zwei Jahren bezugsfertig. Ganze Stadtquartiere oder auch Großwohnsiedlungen, die eine spürbare Entlastung bringen könnten, haben eine Planungs- und Bauzeit von zumindest einem Jahrzehnt.

Mietwohnungen als Kapitalanlage mithin als bewirtschaftetes Gut binden langfristig Kapital und sind mit hohen Investitionsvolumina sowie Unterhaltungskosten verbunden. Dieses



**Drucksache 18/ 8110**

**Wohnungsnot in Nordrhein-Westfalen wirksam bekämpfen: Neubau vorantreiben und Immobilienmarkt wiederbeleben**

**Dr. Stefan Sellschopp**

Marktsegment verliert derzeit in Deutschland wegen der steigenden Bau- und Finanzierungskosten sowie der instabilen politischen aber auch rechtlichen Rahmenbedingungen den „Betongoldstandard“.

Immobilien als Kapitalanlage oder auch zur Altersversorgung, die dem Mietwohnungsmarkt wesentlich kennzeichnen, werden folglich von Privatanlegern, Unternehmern, Freiberuflern aber auch großen institutionellen Anlegern sowie berufsständischen Versorgungswerken zunehmend gemieden.

Ein signifikantes Investieren in Wohnraum findet nicht mehr statt!

**3.) Angebotsreduktion durch die EU-Gebäuderichtlinie**

Die EU-Länder haben Energieverbräuche in den Energieeffizienzklassen A bis H jeweils individuell festgelegt. In Deutschland werden Wohngebäude der Energieeffizienzklasse „H“ über einen Energieverbrauch von mehr als 250 Kilowattstunden je Quadratmeter und Jahr definiert. Gemäß der EU-Gebäuderichtlinie sind die schlechtesten 15 % des Gebäudebestandes in die Gebäudeklasse „G“ zu überführen.

Damit sind 17 % des deutschen Wohngebäudebestandes mithin 3,06 Millionen Wohngebäude so zu sanieren, daß mit deren Verbrauch von maximal 250 Kilowattstunden je Quadratmeter und Jahr die deutschen Vorgaben der Gebäudeklasse „G“ erreicht werden. In der Gebäudeklasse „G“ sind aber schon 2,34 Millionen Wohngebäude enthalten. Diese müssen folglich ebenfalls energetisch -letztendlich zumindest auf den Standard „F“- saniert werden, damit die EU-Vorgabe von maximal 15 Prozent des Gebäudebestandes in der Energieeffizienzklasse „G“ eingehalten wird.

Eine energetische Sanierung von 5,4 Millionen Wohngebäuden dürfte bei angenommenen Sanierungskosten von 2.000 € je Quadratmeter zu einem Sanierungsvolumen von 1,5 Billionen Euro führen. Das Ausbaugewerbe mit 428.000 Beschäftigten und einer Jahresleistung von 58 Milliarden Euro brauchte rechnerisch 26 Jahre, um diese Sanierungsvorgabe abzarbeiten. Werden Sanierungskosten von 1.000 Euro je Quadratmeter angenommen, halbierte sich die Sanierungsdauer. Die unlösbare Aufgabe bleibt aber bestehen!

Für Gebäude, die die Vorgaben der geltenden Energieeffizienzklassen nicht erfüllen, besteht eine Sanierungspflicht. Kann diese nicht erfüllt werden, drohen zumindest Bußgelder. Ein



## Drucksache 18/ 8110

### Wohnungsnot in Nordrhein-Westfalen wirksam bekämpfen: Neubau vorantreiben und Immobilienmarkt wiederbeleben

Dr. Stefan Sellschopp

Vermieten dieser Gebäude wird künftig faktisch unmöglich sein; dem knappen deutschen Wohnungsmarkt werden somit Flächen in signifikanter Größenordnung entzogen.

#### **Gute Häuser, schlechte Häuser**

Energieeffizienzklassen im Gebäudebestand und die jeweiligen Höchstwerte in Kilowattstunden Endenergieverbrauch pro Quadratmeter und Jahr (kWh/qm/a)\*

	A+	A	B	C	D	E	F	G	H
Deutschland	25	50	75	100	130	160	200	250	>250
Österreich	15	25	50	100	150	200	250	>250	
Polen	20	45	50	80	150	250	500		
Frankreich		70	110	180	250	330	420	>420	
Niederlande	105	160	190	250	290	335	380	>380	
Bulgarien	48	95	190	240	290	363	435	>435	
Irland		75	150	225	300	380	450	>450	
Belgien**	45	85	170	255	340	425	510	>510	

<https://www.welt.de/finanzen/immobilien/plus246004620/GEG-Der-Gebaeude-Sanierungs-Plan-der-EU-die-naechste-Idee-fuer-die-Steuerzahler-viel-zahlen-muessen.html>

Da die Energieeffizienzklasse „G“ in Belgien Wohngebäude mit einem Verbrauch von mehr als 510 Kilowattstunden je Quadratmeter und Jahr oder in den Niederlanden von mehr als 380 Kilowattstunden je Quadratmeter und Jahr umfaßt, zeigt sich, daß mit den Grenzwerten der deutschen Energieeffizienzklasse „G“ mit maximal 250 Kilowattstunden je Quadratmeter und Jahr ein volkswirtschaftlich teurer und zudem letztendlich wohnraumreduzierender Sonderweg beschränkt wird.

#### **4.) Nachfrageseite**

Die weiterhin steigende Nachfrage nach Wohnraum ist unstrittig auf die anhaltende Migration zurückzuführen. Ein politischer Wille, diese Migration, die die Länder, Kreise und Gemeinden zunehmend an die Grenze ihrer Leistungsfähigkeit bringt, zu reduzieren, ist derzeit auf Bundesebene nicht erkennbar. Die Bundesregierung geht davon aus, daß die Einwohnerzahl in Deutschland von derzeit ca. 84 Millionen auf bis zu 90 Millionen steigen wird, <https://www.bz-berlin.de/deutschland/scholz-rechnet-mit-90-millionen-menschen-in-deutschland>.

Die preisunelastische Reaktion der Wohnungsnachfrage resultiert aus der Tatsache, daß Nachfrager auf eine Preisänderung nur durch einen Wohnungswechsel reagieren können, der



## **Drucksache 18/ 8110**

### **Wohnungsnot in Nordrhein-Westfalen wirksam bekämpfen: Neubau vorantreiben und Immobilienmarkt wiederbeleben**

**Dr. Stefan Sellschopp**

jedoch mit hohen Transaktionskosten wie u.a. Renovierungsaufwand, Umzug, Mietkaution, Möbelzukauf verbunden ist.

## **II. Lösungsansätze**

Die mit dem Antrag geforderte wohnformneutrale und bedarfsgerechte Verteilung der Wohnungsbauförderung sowie ein Zinsgarantieprogramm nebst Hilfestellung zur Bereitstellung der Eigenkapitallücke sind geeignet, eine Bauaktivität zu befördern. Es wird dem politisch verursachten „freien Fall“ der Bau- und Wohnungswirtschaft bei weiterhin steigender Wohnraumnachfrage mit überschaubaren Mitteln und Risiken begegnet.

Mit der Entscheidung, Immobilieneigentum zu erwerben, gehen Bürger regelmäßig die größte Investition ihres Lebens ein. Übliche Tilgungszeiträume erstrecken sich über Zeiträume von 25 bis 30 Jahren. KfW – Darlehen sind regelmäßig gekennzeichnet von programmabhängigen Zinsbindungsfristen über 5 bis 10 Jahre. Die Laufzeiten von bis zu 35 Jahren (KfW Programm 124) übersteigen die Zinsbindungsfristen. Langfristige Zinsabsicherungen sind für die KfW kostengünstig zu erhalten. Wenn das Zinsänderungsrisiko für Bauherren beispielsweise durch ein im gegenständlichen Antrag aufgeführtes Volltilgungsdarlehen über 30 Jahren ausgeschlossen wird, dürften insbesondere junge Familien einem Immobilienerwerb nähertreten.

Eigenkapitalanforderungen von finanzierenden Banken orientieren sich regelmäßig am Kaufpreis. Während sich die Lebenshaltungskosten von 2000 bis heute um ca. 56 % erhöhten, steigerten sich die Baukosten um 141 %. Die Haushaltsnettoeinkommen sind bei weitem nicht in dem Maße angewachsen. Somit ist das Erfüllen von Eigenkapitalanforderungen für Bauwillige durch ein Ansparen signifikant erschwert. Mit dem im gegenständlichen Antrag formulierten Bürgschaftsprogramm, kann diese wesentliche Hürde für Bauwillige genommen werden. Da eine Orientierung am Beleihungswert erfolgt, geht die öffentliche Hand ein überschaubares Risiko ein.

Die Grunderwerbsteuer beläuft sich in Nordrhein-Westfalen auf 6,5 %. Das Land ist nicht daran gehindert, diese wesentliche Kostengröße bei einem Immobilienkauf nachhaltig zu reduzieren. Wohnungsbauunternehmen optieren regelmäßig nicht zur Umsatzsteuer (Bundessteuer). In den Ausgangsrechnungen beispielsweise der Bauträger werden Umsatzsteuern nicht ausgewiesen; folglich werden Eingangsrechnungen von diesen „brutto“ verbucht; ein Vorsteuerabzug findet also nicht statt. Durch den unterbleibenden





**Drucksache 18/ 8110**

**Wohnungsnot in Nordrhein-Westfalen wirksam bekämpfen: Neubau vorantreiben und Immobilienmarkt wiederbeleben**

**Dr. Stefan Sellschopp**

Vorsteuerabzug hat der Bund einen Einnahmenvorteil, den dieser zur Kompensation der Rückgänge durch eine zumindest verminderte Grunderwerbsteuer an die Länder auskehren könnte.

Der Gebäudetyp „E“ bietet Lösungsansätze, die allerdings wegen des Nichteinhaltens der DIN resp. des „Standes der Technik“ zu nachgelagerten Problemen im Schuld- und insbesondere Mietrecht führen. Der Gesetzgeber ist allerdings nicht daran gehindert, geltende Schutzvorschriften für Eigennutzer zu reduzieren, wenn dem Besteller die Auswirkungen der Nichteinhaltung vom Gebäudetyp „E“ klar und übersichtlich dargelegt werden.

- TOP 4 -

IT-Sicherheit in Nordrhein-Westfalen - Was tut die Landesregierung?



Die Ministerin

MHKBD Nordrhein-Westfalen | 40190 Düsseldorf

An den Präsidenten  
des Landtages Nordrhein-Westfalen  
Herrn André Kuper MdL  
Platz des Landtags 1  
40221 Düsseldorf

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
18. WAHLPERIODE

**VORLAGE**  
**18/2484**

A20

18. April 2024

**Ausschuss für Bauen, Wohnen und Digitalisierung | 18. April 2024**

hier: Bericht zur Informationssicherheit in Kommunen

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident,

in der Anlage übersende ich Ihnen den Bericht zum oben genannten Berichts-  
antrag mit der Bitte um Weiterleitung an die Mitglieder des genannten Land-  
tagsausschusses.

Mit freundlichem Gruß

Ina Scharrenbach MdL





Bericht der Landesregierung an den  
Ausschuss für Bauen, Wohnen und Digitalisierung  
des Landtags Nordrhein-Westfalen  
für die Sitzung am 18. April 2024

## **Informationssicherheit in Kommunen**

Im Herbst 2022 fand in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik eine „Road Show“ zum Thema Informationssicherheit statt.

Mit der Einladung zum „Informationssicherheitstag Nordrhein-Westfalen“, welcher am 16. Oktober 2023 stattfand, wurden die Kommunen zugleich im September 2023 gebeten, die Kontaktdaten ihrer jeweiligen für Informationssicherheit zuständigen Mitarbeitenden mitzuteilen, um ein Netzwerk der für Informationssicherheit Zuständigen im Land Nordrhein-Westfalen aufzubauen.

Das Landeskabinett hat nach Vorlage durch das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen im September 2023 beschlossen, regelhafte, automatisierte Scans aller IT-Systeme im Landesverwaltungsnetz Nordrhein-Westfalen durch den Landesbetrieb Information und Technik Nordrhein-Westfalen (hier: CERT NRW) durchführen zu lassen. Der Kabinettsbeschluss befindet sich in der sukzessiven Umsetzung. Die Kosten für Auf- und Ausbau des Schwachstellenmanagements im Zeitraum von September 2023 bis Ende März 2024 betragen rund 315.000 Euro, die Plankosten für das Jahr 2024 rund 700.000 Euro.

In der Nacht von Sonntag, 29. Oktober 2023, auf Montag, 30. Oktober 2023, erfolgte ein Cyberangriff auf die Systeme der Südwestfalen-IT durch professionell agierende Akteure. Dieser Cyberangriff erzwang eine sofortige Abschaltung aller SIT-Systeme. Betroffen von Fachverfahrensausfällen sowie Verlust der Netzanbindung waren bzw. sind insbesondere die Mitgliedskommunen im Verbandsgebiet Südwestfalen. In diesem Zusammenhang hat sich das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen intensiv damit auseinandergesetzt, wie die Kommunen im Hinblick auf den jeweiligen Stand der Informationssicherheit eine Unterstützung erfahren können. Dazu hat das Ministerium sich insbesondere den über das Land Niedersachsen für die Kommunen bereitgestellten „IT-



Check“ angesehen. Dieser im Land Niedersachsen für die Kommunen finanzierte „IT-Check“ wird über das Unternehmen „Bechtle AG“ durchgeführt. Die Bechtle AG ist ein 1983 gegründetes IT-Systemhaus mit Hauptsitz in Baden-Württemberg. Im Geschäftsjahr 2023 waren knapp 15.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für Bechtle tätig, der Gesamtumsatz lag bei 6,4 Milliarden Euro. Neben Tätigkeiten im Bereich des IT-E-Commerce bietet die Bechtle AG auch IT-Strategieberatung sowie diverse Managed-Service-Dienstleistungen an.

Im Zuge des IT-Sicherheitsvorfalls bei der Südwestfalen-IT und unter Heranziehung der Ausgestaltung im Land Niedersachsen konnte das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen aus Gründen der Dringlichkeit mit dem genannten Unternehmen einen Abrufvertrag über „IT-Checks“ für Kommunen im Land Nordrhein-Westfalen abschließen. Den Kommunen wurde im Rahmen einer Online-Konferenz das Angebot vorgestellt; seit dem 12. Februar 2024 ist das Interessenbekundungsverfahren geöffnet.

Mit Stand 4. April 2024 haben 314 Kommunen das Interesse an einer Teilnahme am „IT-Check“ für Kommunen bekundet. Die Beauftragungskosten sowie die Auftragserteilung für die jeweilige Kommune werden über das Ministerium übernommen bzw. erteilt. Der Durchführungszeitraum ist auf das Jahr 2024 beschränkt. Die Gesamtkosten können erst nach Abschluss benannt werden, da diese in Abhängigkeit von der Anzahl der Kommunen steht.

- TOP 5 -  
Verschiedenes