

Stellungnahme der Architektenkammer Nordrhein-Westfalen zum Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: „Aktivierende Stadtentwicklung jetzt! Wohnungs- und Flächenmangel bekämpfen – Aufstockung und intelligente Nachverdichtung unterstützen: Die Landesregierung muss umgehend zu einem Städtebau-Gipfel einladen! (Drucksache 17/5617)“

Die Architektenkammer Nordrhein-Westfalen (AKNW) vertritt ca. 31.000 freischaffend, angestellt und beamtet tätige Architektinnen und Architekten, Innenarchitekten, Landschaftsarchitekten und Stadtplaner. Ein wesentlicher Schwerpunkt der Arbeit dieser Berufsgruppen kommt dabei dem Wohnungsbau zu. Grundsätzlich begrüßt die AKNW daher alle Bestrebungen, die ausreichende Versorgung sämtlicher Bevölkerungsschichten mit Wohnraum zu angemessenen Bedingungen zum Ziel haben. Im dichtbevölkerten Bundesland NRW mit seinen verschiedenen Ballungsräumen muss dabei der verdichtete Wohnungsbau im Vordergrund stehen.

Die Fachwelt beschäftigt sich seit längerem intensiv mit der Frage des kurzfristig zu schaffenden Wohnraums. Beispielhaft seien hier das Positionspapier der Bundesarchitektenkammer „Bezahlbarer Wohnraum für alle“, das Positionspapier der Aktion „Impulse für den Wohnungsbau“ und das Positionspapier der Kammern und Verbände der planenden Berufe zur Weiterentwicklung einer gemeinwohlorientierten Boden- und Liegenschaftspolitik genannt. Zudem ist die Bundesarchitektenkammer als Mitglied im Verbändebündnis einer der Auftraggeber für die in Bezug genommene Deutschlandstudie 2019 „Wohnraumpotenziale in urbanen Lagen – Aufstockung und Umnutzung von Nichtwohnegebäuden“ der TU Darmstadt und des Eduard-Pestel-Instituts.

Doppelte Innenentwicklung voranbringen!

Die AKNW kann die in dem Antrag beschriebene problematische Entwicklung im Wohnungsbau in vollem Umfang bestätigen. Gerade bei den unteren und mittleren Preislagen für Mietwohnungen bestehen in den Ballungsräumen mit ihren angespannten Wohnungsmärkten Probleme, die Marktmechanismen von Angebot und Nachfrage zum Ausgleich zu bringen. Der Wohnraumbedarf in den Städten kann mit den aktuell zur Verfügung stehenden Flächen und Beständen allein nicht mehr hinreichend gedeckt werden und erfordert ein dichteres Bauen mit hohem Wohnanteil. Den vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung massiv unter Handlungsdruck stehenden Kommunen wurden durch die Novelle im Bauplanungsrecht im Jahr 2017 bereits neue Instrumente zum dichteren Bauen mit hohem Wohnanteil in Innenstadtlagen zur Verfügung gestellt. In gleicher Weise bietet das mit dem Baurechtsmodernisierungsgesetz NRW novellierte Abstandsflächenrecht Optionen für die dichtere Bebauung einzelner Grundstücke. Mit beiden Neuregelungen wurde bereits sinnvoll auf den Mangel an verfügbarem Bauland reagiert.

Die AKNW begrüßt es, dass das Prinzip „Innen vor Außen“ in den meisten Ballungsräumen und wachsenden Regionen erklärtes Ziel der Stadtentwicklung geworden ist. Die AKNW setzt sich für eine Innenverdichtung im doppelten Sinne ein. Die Ballungsräume in Nordrhein-Westfalen kommen um eine maßvolle hochbauliche Nachverdichtung nicht herum. Flächenreserven im Siedlungsbestand sind allerdings nicht nur baulich, sondern auch mit Blick auf urbanes Grün zu entwickeln. Besonders in verdichteten Siedlungsgebieten hat urbanes Grün wichtige ökologische Funktionen und ist von großer Bedeutung für die wohnortnahe Erholung der Menschen. Die doppelte Innenentwicklung bildet eine Schnittstelle zwischen Städtebau, Freiraumplanung und Naturschutz. Die Mitglieder der AKNW können in allen Fragestellungen dieser Entwicklung wichtige planerische Beiträge leisten.

Die vorgenannte Deutschlandstudie 2019 zeigt Potenziale für die urbane Verdichtung durch Aufstockung und Umnutzung bestehender Nichtwohnbauten auf, die zu einer verbesserten Ausnutzung innerstädtischer Grundstücke im Sinne der doppelten Innenentwicklung beitragen können. Der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN greift das in der Studie untersuchte Flächenpotenzial mit einer Fokussierung auf die zentral gelegenen Immobilien des Einzelhandels auf. Die aus der Studie abgeleitete Aussage, dass „deutschlandweit allein durch die Aufstockung der Märkte der 20 größten Supermarkt-Ketten rund 400.000 Wohnungen entstehen könnten“, beruht allerdings auf einer Fehlinterpretation. Vielmehr führt die Studie aus, dass die vorhandenen eingeschossigen Handelsimmobilien nicht für eine Aufstockung geeignet sind. Die genannte Zahl von 400.000 Wohnungen bezieht sich auf eine Potenzialanalyse für die Nachverdichtung von einem Drittel der in Deutschland vorhandenen Flächen mit Verbrauchermärkten in Mischgebieten oder in Innenstadtlagen. Als Voraussetzung wird der Abriss der Bestandsbauten und der Neubau von gemischt genutzten mehrgeschossigen Gebäudekomplexen mit Tiefgaragen gesehen.

Rechtliche Rahmenbedingungen nutzen!

Dieses Thema ist nicht neu. Entsprechende Modellvorhaben sind schon seit Jahren in der Diskussion. Sie zeigen, dass das deutsche Städtebaurecht grundsätzlich bereits Lösungsmöglichkeiten bietet. Ohne die Fallgestaltungen im Einzelnen zu analysieren, kann davon ausgegangen werden, dass in zentralen urbanen Lagen der Bau entsprechender gemischt genutzter Immobilien mit einer hohen Ausnutzung des zur Verfügung stehenden Grundstücks planungsrechtlich bereits jetzt zulässig ist oder ermöglicht werden kann. Bei der genannten Potenzialanalyse wurden bestehende bauplanungs- und bauordnungsrechtliche Rahmenbedingungen berücksichtigt, so dass hinsichtlich der Realisierbarkeit derartiger Bebauungen zumindest in rechtlicher Hinsicht kein politischer Handlungsbedarf gesehen wird.

Das Baugesetzbuch eröffnet mit den Gebietskategorien Kerngebiet (MK, § 7 Baunutzungsverordnung) sowie Sonstige Sondergebiete (§ 11 BauNVO) die planungsrechtlichen Grundlagen für integrierte und nicht integrierte Lagen großflächiger Einzelhandels- oder Gewerbeimmobilien mit aufliegender Wohnnutzung. § 17 BauNVO regelt die Dichteobergrenzen, die für Kerngebiete eine Geschossflächenzahl von 3,0 und bei Sonstigen Sondergebieten 2,4 ermöglicht. Bei Vorliegen städtebaulicher Gründe können diese Obergrenzen unter Wahrung gesunder Wohn- und Arbeitsverhältnisse und weiteren Voraussetzungen überschritten werden.

Wirtschaftlichkeit prüfen, Förderzugänge erschließen!

Die Realisierbarkeit kann jedoch nicht für alle potenziellen Standorte angenommen werden. So erfordert der erhöhte bauliche Aufwand bei der Entwicklung bestehender Standorte, insbesondere für die unterirdische Unterbringung des ruhenden Verkehrs, eine hohe Wertschöpfung der gemischt genutzten Immobilie. Diese kann entweder über eine hohe Dichte oder über ein entsprechendes Vermarktungssegment erfolgen und muss im Einzelfall sorgfältig geprüft werden.

Zur Bewältigung der wirtschaftlichen Herausforderungen bei diesen Bauaufgaben fordert die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN in ihrem Antrag Förderzugänge zur Städtebau- und zur sozialen Wohnraumförderung. Voraussetzung für den Zugang zu Städtebaufördermitteln sind regelmäßig sogenannte Integrierte Handlungskonzepte, die die verschiedenen Segmente der jeweiligen Förderrichtlinie mittels konkreter Fördermaßnahmen innerhalb eines städtebaulich begründbaren Untersuchungsraums abdecken und über einen Zeit-Maßnahmen-Plan in Verbindung mit einer Kosten- und Finanzierungsübersicht priorisieren. Wohnraumförderung umfasst den Neubau, den Erwerb oder die Umnutzung von Gebäuden zu Wohnraum für Bevölkerungsgruppen, die sich am Markt nicht angemessen mit Wohnraum versorgen können. Daneben bestehen Förderprogramme für energetische Sanierungen. Die Förderprogramme sind kombinierbar. Die Möglichkeit der Inanspruchnahme von Fördermitteln für die vorgenannten Nachverdichtungsmaßnahmen wird von der AKNW als grundsätzlich gegeben angenommen.

Als wesentliche Aufgabe zur Initiierung derartiger Bauprojekte sieht es die AKNW, Handelsketten und potenzielle Investoren für Projekte des Wohnungsbaus mit integrierten Ladenflächen zusammenzuführen. Außerdem müssten geeignete Standorte identifiziert werden. Weiterhin ist zu prüfen, ob Handelsketten die erforderliche längere Schließung ihrer Filialen während des Abbruchs und der Neubebauung als praktikabel ansehen.

Sämtliche Potenzialflächen für Aufstockung und Umnutzung thematisieren!

Die vorgenannte Studie geht neben der möglichen Nachverdichtung von innerstädtischen Einzelhandelsflächen von weiteren Potenzialflächen für 910.000 Wohnungen in Aufstockungen und Umnutzungen von Büro- und Verwaltungsgebäuden sowie für 20.000 Wohneinheiten in nicht mehr genutzten Parkhäusern aus. Der Realisierung derartiger Baumaßnahmen stehen im Einzelfall verschiedene bauplanungs-, bauordnungs- und nachbarrechtliche Hemmnisse auf verschiedenen Ebenen entgegen. Lösungsvorschläge hierzu werden in den Handlungsempfehlungen der Studie beschrieben. Im Übrigen wird in der Studie in Aktualisierung der „Deutschlandstudie 2016“ auf eine mögliche Aufstockung von bestehenden Wohnbauten der 50er bis 90er Jahre um insgesamt 1,1 Mio. bis 1,5 Mio. Wohneinheiten hingewiesen.

Der Vorschlag eines Städtebau-Gipfels unter Beteiligung von Kommunen, Handelsketten, Wohnungswirtschaft, Kammern und Verbänden wird von der AKNW grundsätzlich als sinnvoll angesehen. Dieser sollte jedoch nicht nur mit einseitigem Fokus auf die bauliche Verdichtung von innerstädtischen Flächen des Einzelhandels durchgeführt werden, sondern ebenso die weiteren in der Deutschlandstudie 2019 beschriebenen Aufstockungs- und Umnutzungspotenziale von Nichtwohngebäuden thematisieren. Dabei darf der Anspruch auf das urbane Grün und die parallele Entwicklung attraktiver, gut nutzbarer und möglichst biodiverser Freiflächen nicht in den Hintergrund geraten. Das Wohnen in der Stadt benötigt bei zunehmender Bebauungsdichte das entsprechende Angebot an Freiflächen um attraktiv zu sein.

Um die in der Deutschlandstudie 2019 beschriebenen Nachverdichtungspotenziale zu heben, bedarf es aus Sicht der AKNW im Weiteren eines längerfristig angelegten gelenkten Dialogprozesses, in den die vorgenannten Akteure sowie andere Grundstücks- und Immobilieneigentümer eingebunden werden müssen. Dieser Prozess könnte im Rahmen der Initiative Bau.Leben.Land.NRW angelegt werden. Auf diese Weise wäre auch eine periodische Evaluierung möglich.

Best-Practice-Beispiele schaffen!

Beispiele für qualitätvolle Aufstockungen und Umnutzungen von Verwaltungsgebäuden und Parkhäusern zu Wohnzwecken sind in NRW bekannt. In der vorgenannten Studie werden entsprechende Projekte auch in anderen Bundesländern und dem deutschsprachigen Ausland dargestellt. Die in der Studie beschriebene, städtebaulich durchaus nachvollziehbare Nachverdichtung von Flächen des großflächigen Einzelhandels in Innenstadtlage ist dagegen nach Kenntnis der AKNW bisher noch nicht realisiert worden. Die AKNW schlägt daher vor, einen der nächsten Landeswettbewerbe des MHKBG zum experimentellen Wohnungsbau zu dieser Aufgabenstellung auf einer oder mehreren geeigneten Flächen auszuloben. Durch die Realisierung der Ergebnisse könnten Best-Practice-Beispiele generiert werden, die als Vorbild für weitere ähnliche Projekte dienen können.

Düsseldorf, den 31. Oktober 2019