Ministerium für Heimat, Kommunales,
Bau und Gleichstellung
des Landes Nordrhein-Westfalen

Die Ministerin

MHKBG Nordrhein-Westfalen • 40190 Düsseldorf

Präsident des Landtags
Nordrhein-Westfalen
Herrn André Kuper MdL
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE
VORLAGE
17/ 953
A2

für die Mitglieder des Ausschusses für Heimat,
Kommunales, Bauen und Wohnen

2. Juli 2018

(60-fach)

29. Sitzung des Ausschusses für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen am 6. Juli 2018

TOP
„Wohnraumpotential in Handelsimmobilien in Nordrhein-Westfalen“

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident,

zur Information und Weiterleitung an die Mitglieder des Ausschusses für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen übersende ich in der Anlage den Bericht der Landesregierung zu dem o. g. Thema.

Mit freundlichen Grüßen

Ina Scharrenbach

Jürgensplatz 1
40219 Düsseldorf

Telefon +49 211 8618-4300
Telefax +49 211 8618-4550
ina.scharrenbach@mhkbg.nrw.de

Öffentliche Verkehrsmittel:
Rheinbahn Linien 706, 708
und 709 bis Haltestelle
Landtag/Kniebrücke

Bericht der Landesregierung
für die Sitzung des Ausschusses für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen
am 6. Juli 2018 zum Tagesordnungspunkt:
Wohnraumpotenzial in Handelsimmobilien in Nordrhein-Westfalen

Übersicht

1.) Fachliche Bewertung
- 1.1 Wohnungspolitische Bedeutung
- 1.2 Baurechtliche Einordnung
- 1.3 Wohnraumförderung in Nordrhein-Westfalen
- 1.4 Vorläufige Einschätzung

2.) Ausblick

3.) Anhang
- 3.1 Baurechtliche Voraussetzungen einer vertikalen Mischung von Einzelhandel und Wohnen
- 3.2 Lärmrestriktionen
- 3.3 Entwicklung des rechtlichen Rahmens in den letzten Jahren

1. Fachliche Bewertung:

1.1. Wohnungspolitische Bedeutung

Angesichts der in Teilen Nordrhein-Westfalens angespannten Wohnungsmarktlage sind im Grundsatz alle Möglichkeiten in den Blick zu nehmen, die insbesondere in dicht besiedelten Großstädten zusätzliche Potentiale für den Wohnungsbau erschließen können. Zu den Möglichkeiten zählen unterschiedliche Ansätze, zum Beispiel auch Bauen an ungewöhnlichen Orten, kompakte Bauweisen und ggf. Nutzungsmischungen und somit natürlich auch die vertikale Mischung von Einzelhandel und Wohnen.

Vor dem Hintergrund

- der Schwierigkeit Grundstücken für den Wohnungsbau an nachgefragten Standorten zu mobilisieren,
- des gleichzeitigen Willens, sparsam mit Grund und Boden umzugehen,
- und bestehende Infrastruktur besser auszulasten

bekommt der Ansatz „Wohnraumpotenzial in Handelsimmobilien" noch mehr Gewicht. Aus stadtplanerischer Sicht sind alle Ideen und Initiativen zu begrüßen, die innovative Ansätze zum Generieren von Bauflächen und zum Flächensparen beinhalten. Aus wohnungspolitischer Sicht sind gerade die Potentiale wertvoll, die zusätzlichen Wohnraum in sozial und infrastrukturell integrierten Lagen schaffen.

Die Landesregierung begrüßt, dass in letzter Zeit auch Handelsunternehmen selbst entsprechende Initiativen ergriffen haben.

1.2. Baurechtliche Einordnung

Entscheidend für die Frage, wie groß die Wohnraumpotenziale auf Handelsimmobilien sind, ist das Planungsrecht. Die vertikale Mischung aus Einzelhandel und Wohnen ist insbesondere bei Einzelhandelsbetrieben mit unter 800 qm Verkaufsfläche (sog. kleinflächige Einzelhandelsbetriebe) planungsrechtlich in vielen Baugebietstypen der BauNVO zulässig. Hier ergeben sich also viele Möglichkeiten der vertikalen Mischung.

Sehr viel eingeschränkter sieht dies bei sog. großflächigen Einzelhandelsbetrieben aus, die die landesplanerischen Vorgaben zu beachten haben und nur in Sonder- oder Kerngebieten zulässig sind, in denen wiederum Wohnen nicht uneingeschränkt bzw. nur nach Maßgabe des Bebauungsplans zulässig ist.

Restriktionen ergeben sich auch aus dem erforderlichen Lärmschutz – insbesondere die Warenanlieferung vor 6.00 Uhr morgens ist problematisch. Insbesondere in Neubauten ist diese Problematik aber durch planerische und bauliche Maßnahmen in den Griff zu bekommen (weitere Ausführungen s. Anhang – Nr. 3).

1.3. Wohnraumförderung Nordrhein-Westfalen

Aus den genannten Gründen wären, gerade in einem so dicht besiedelten Land wie Nordrhein-Westfalen, solche Projekte wünschenswert.

Dabei ist die Wohnraumförderung des Landes durchaus hilfreich, solche Projekte zu befördern:

Förderrechtlich können in Nordrhein-Westfalen problemlos öffentlich geförderte Wohnungen über einem Handelsunternehmen gestapelt werden, da in Nordrhein-Westfalen eine pauschalierte Förderung pro qm Wohnfläche besteht – alle Flächen, die nicht geförderte WE sind, werden nicht gefördert. So können unproblematisch Mischnutzungen im geförderten Wohnungsbau in Nordrhein-Westfalen realisiert werden, also die Kombination von Büroflächen mit gefördertem Wohnen, Kita und gefördertes Wohnen (hierfür gibt es schon einige gute Beispiele) und natürlich auch Einzelhandel und geförderte Wohnungen.

Nähere Erkenntnisse über die tatsächlichen Investitionsabsichten der Handelsunternehmen in Nordrhein-Westfalen liegen dem MHKBG bisher nicht vor. Es hat vermutlich mit der neuerlichen Knappheit an Grundstücken, den hohen Grundstückspreisen und den Renditen im Wohnungsbau (vor allem wenn man das Grundstück für sein Kerngeschäft sowieso (teuer) kaufen muss) zu tun, dass sich hier jetzt etwas in der strategischen Ausrichtung von Handelsunternehmen bewegt.

1.4 Vorläufige Einschätzung

Über die tatsächlichen Potenziale gibt es selbst bundesweit wenige Erkenntnisse. Hier sei auf Prof. Tichelmann (Architektur / TU Darmstadt) verwiesen, der zu ungenutzten Flächen in Stadtgebieten forscht. ("Deutschland Studie – Wohnraumpotentiale durch Aufstockung" (2015): Diese Studie hat sich ausschließlich mit der Aufstockung bestehender Wohngebäude beschäftigt und hat ein Potenzial von rund 1 Million Wohnungen ermittelt.)

Für das Fernsehmagazin "Plusminus" hat Prof. Tichelmann das Wohnraumpotenzial auf Supermärkten für ganz Deutschland berechnet und kommt zu dem Schluss, dass

es in den Zentren der 70 größten Städte mit insgesamt rund 11.000 Supermärkten ein Potential von 3.700 Standorte gäbe, die für Wohnungsbau geeignet seien, daraus errechnet er ein Potenzial für bis zu einer Million Wohnungen. Die in dem Fernsehmagazin zitierte Studie wird voraussichtlich erst im Herbst 2018 veröffentlicht.

Aus Sicht des MHKBG ist das Potenzial mit über 270 Wohneinheiten pro Standort zu hoch angesetzt. Hinzu kommt, dass der Planungs- und Konstruktionsaufwand ebenso wie Lärmschutz des Wohnens vor dem Anlieferungslärm, erforderliche Dachbegrünungen für ein qualitätsvolles Wohnen usw. diese Projekte teurer machen als einen Discounter-Flachbau "auf der grünen Wiese". Insofern werden sich diese gestapelten Nutzungen vermutlich dort eher realisieren lassen, wo es ein hohes Grundstückspreisniveau gekoppelt mit hohen Wohnungsmieten gibt.

Bislang werden solche Mischnutzungsprojekte nahezu ausschließlich im Neubau realisiert, da ein Umbau aufgrund statischer Erfordernisse sehr aufwändig und teuer wäre und die Standorte der Handelsfilialen für längere Zeit geschlossen werden müssten.

2. Ausblick

Da alle Möglichkeiten genutzt werden sollten, neue Wohnbauflächen zu erschließen, wird die Landesregierung die Potenziale für die Stadt-, Wohnungs- und Raumentwicklung in Nordrhein-Westfalen auch unter Berücksichtigung der Aufstockungsmöglichkeiten auf Handelsimmobilien ausloten.

Hierbei macht die Ermittlung rein theoretischer Potenziale wenig Sinn, vielmehr geht es um die konkreten strategischen Ausrichtungen und Investitionsabsichten der Handelskonzerne. Daher beabsichtigt das MHKBG, mit den Zuständigen der Handelsunternehmen Gespräche zu führen, um das Thema weiter zu befördern und genauere Kenntnisse über die Situation in Nordrhein-Westfalen zu erhalten. Hierbei geht es um:

- die konkreten Investitionsabsichten in Nordrhein-Westfalen - aufgegliedert in Stadtgrößen oder Regionen,
- die strategische Ausrichtung (Priorisierung von Um- und Ausbau der Bestandsimmobilen oder Vorrang für die Suche nach neuen Projektentwicklungen?)

- insbesondere die Frage des Anteils an geplanten Mischprojekten aus Einzelhandel und Wohnen konkret sowie
- die Frage nach den Bestandsimmobilien und eine nachträgliche Aufstockung (denn vermutlich läge im Bestand das größte Potenzial).

Konkret werden zurzeit verschiedene große Handelsunternehmen angeschrieben, um detailliertere Informationen zu erhalten und in Gespräche einzutreten. Aufgrund der Kürze der Zeit liegen hierzu noch keine Rückantworten vor.

3. Anhang

3.1 Baurechtliche Voraussetzungen einer vertikalen Mischung von Einzelhandel und Wohnen

Die Baunutzungsverordnung (BauNVO) ist Grundlage dafür, in welchen Baugebieten eine Nutzung des Erdgeschosses zu Einzelhandelszwecken und eine Nutzung der darüber liegenden Geschosse zu Wohnzwecken möglich ist. In Gewerbe- und Industriegebieten ist eine allgemeine Wohnnutzung nicht möglich. Von daher ist auch die hier in Rede stehende Mischnutzung von Einzelhandel und Wohnen nicht möglich.

Nicht betrachtet werden sollen auch die reinen Wohngebiete, weil Handelsimmobilien dort ohnehin nur ausnahmsweise zulässig sind und daher eine untergeordnete Rolle spielen. Auch Kleinsiedlungsgebiete und Dorfgebiete werden außen vor gelassen, weil sie typischerweise in Bereichen liegen, in denen kein hoher Nachverdichtungsdruck herrschen dürfte.

Bei Einzelhandel ist grundsätzlich zwischen kleinflächigen (kleiner 800 m² Verkaufsfläche) bzw. atypischen und großflächigen und typischen (größer 800 m² Verkaufsfläche) Einzelhandelsbetrieben zu unterscheiden. Großflächige Einzelhandelsbetriebe sind gem. § 11 Abs. 3 BauNVO außer in Kerngebieten nur in für sie festgesetzten Sondergebieten zulässig. Planungen für großflächige Einzelhandelsvorhaben nach § 11 Abs. 3 BauNVO haben die landesplanerischen Vorgaben des LEP (Kap. 6.5) zu berücksichtigen bzw. zu beachten.

Kleinflächige (kleiner 800 m² Verkaufsfläche) bzw. atypische Einzelhandelsbetriebe

3.1.1 Mischung von kleinflächigen bzw. atypischen Einzelhandelsbetrieben und Wohnen [1]		
Baugebiet	**allg. zulässig ?**	**Erläuterung**
Allg. Wohngebiet (WA)	möglich	Im WA dürften regelmäßig nur kleinflächige Einzelhandelsbetriebe als Läden, die der Versorgung des Gebietes dient, zulässig sein.
Besonderes Wohngebiet (WB)	möglich	Im WB dürften regelmäßig nur kleinflächige Einzelhandelsbetriebe als Läden zulässig sein.
Mischgebiet (MI)	möglich	
Urbanes Gebiet (MU)	möglich	
Kerngebiet (MK)	eventuell möglich	Wohnen ist allg. nur nach Maßgabe der Festsetzung des B-Plans möglich. Der Umfang der Wohnnutzung wird im jeweiligen B-Plan festgesetzt.
Sondergebiet für Wohnen und Einzelhandel	möglich	

[1] Der Übersichtlichkeit halber beschränkt sich die Tabelle auf die gängigen und für eine entsprechende Mischung grundsätzlich zur Verfügung stehenden Baugebiete. Das reine Wohngebiet, das Dorfgebiet, das Gewerbe- und Industriegebiet werden nicht berücksichtigt.

Großflächige (größer 800 m² Verkaufsfläche) Einzelhandelsbetriebe

3.1.2 Mischung von großflächigen und typischen Einzelhandelsbetriebe und Wohnen[2]		
Baugebiet	**allg. zulässig ?**	**Erläuterung**
Allg. Wohngebiet (WA)	nicht möglich	
Besonderes Wohngebiet (WB)	nicht möglich	
Mischgebiet (MI)	nicht möglich	
Urbanes Gebiet (MU)	nicht möglich	
Kerngebiet (MK)	eventuell möglich	Wohnen ist allg. nur nach Maßgabe der Festsetzung des B-Plans möglich. Der Umfang der Wohnnutzung wird im jeweiligen B-Plan festgesetzt.
Sondergebiet für Wohnen und Einzelhandel	möglich	

Vorhabenbezogener Bebauungsplan

Da es sich bei der angesprochenen Nutzung wohl häufig um eine Investorenplanung „aus einem Guss" handeln wird, erscheint auch der vorhabenbezogene Bebauungsplan als Instrument zur Schaffung von Planungsrecht geeignet. Beim vorhabenbezogenen Bebauungsplan ist man nicht an den Typenzwang der BauNVO gebunden und die planende Gemeinde kann maßgeschneidert für ein bestimmtes Vorhaben Planungsrecht schaffen.

3.2 Lärmrestriktionen

Da es sich bei einer Einzelhandelsnutzung um eine gewerbliche Nutzung handelt, sind die Lärmwerte der TA Lärm (differenziert nach den Baugebieten) bei der Zuordnung von Gewerbe und Wohnen einschlägig (siehe Tabelle).

[2] Der Übersichtlichkeit halber beschränkt sich die Tabelle auf die gängigen und für eine entsprechende Mischung grundsätzlich zur Verfügung stehenden Baugebiete. Das reine Wohngebiet, das Dorfgebiet, das Gewerbe- und Industriegebiet werden nicht berücksichtigt.

Baugebiet[3]	tags	nachts
Industriegebiete	70	70
Gewerbegebiete	65	50
Urbanes Gebiet	63	45
Kerngebiete, Dorf- und Mischgebiete	60	45
Allgemeine Wohngebiete und Kleinsiedlungsgebiete	55	40
Reine Wohngebiete	40	35
Kurgebiete, Krankenhäuser und Pflegeanstalten	45	35

Immissionsrichtwerte der TA Lärm (Werte in dB(A))

In der Praxis ist v.a. die Warenanlieferung vor 6:00 Uhr problematisch. Da diese Art der Vorhaben jedoch überwiegend als Neubauprojekte in Frage kommen dürften, ist die Anlieferproblematik im Neubau im Vergleich zu Bestandsimmobilien grundsätzlich besser in den Griff zu bekommen.

3.3 Entwicklung des rechtlichen Rahmens in den letzten Jahren

Da eine Information über Veränderungen des rechtlichen Rahmens für gemischte Flächennutzungen gewünscht ist, wird zum einen auf das Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU im Städtebaurecht und zur Stärkung des neuen Zusammenlebens in der Stadt" aus dem Jahr 2017 hingewiesen. Das Gesetz hat in die BauNVO mit § 6a „Urbane Gebiete" eine neue Gebietskategorie eingeführt, die ausdrücklich Nutzungsmischungen zulässt. Zum anderen wurde schon mit dem „Gesetz zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts" im Jahr 2013 § 34 Abs. 3a des Baugesetzbuchs (BauGB) geändert, um Umnutzung von vorhandenen Gewerbe- und Handwerksbetrieben zu Wohnzwecken im unbeplanten Innenbereich zu erleichtern. (§ 34 Abs. 3a BauGB ermöglicht ein Abweichen von dem Gebot des Einfügens im Sinne des § 34 Abs. 1 Satz 1 BauGB.) Mit dem o. a. Gesetz aus dem Jahr 2017 wurde § 34 Abs. 3a BauGB erneut geändert, so dass nun bei Nutzungsänderung sämtlicher baulichen Anlagen

[3] Nach der Rechtsprechung des BVerwG sind für Besondere Wohngebiete (§ 4a BauNVO) Immissionsrichtwerte je nach Einzelfall im Bereich der Werte für Mischgebiete oder Allgemeine Wohngebiete zugrunde zu legen.

zu Wohnzwecken (nicht nur wie zuvor nur von Gewerbe- und Handwerksbetrieben), einschließlich einer erforderlichen Änderung oder Erneuerung, vom Gebot des Einfügens abgewichen werden kann.

Im Übrigen sind die Regelungen des Städtebaurechts im BauGB bzw. in der BauNVO hinsichtlich der vorliegenden Fragestellungen in den letzten Jahren nicht geändert worden.