



Zwischennutzung. Zwischen den Fronten

Potential der Zwischennutzung von
bewohnbarem Büroleerstand
in München

Antonia Cruel

Zwischen



Zwischennutzung. Zwischen den Fronten

Potential der Zwischennutzung von bewohnbarem Büroleerstand in München

Wissenschaftliche Arbeit zur Erlangung des Grades
Master of Arts (M.A.)

an der Fakultät für Architektur der Technischen Universität München.

Betreuer: Univ. Prof. Dr. Alain Thierstein, Markus Weinig, Fabian Wenner
Lehrstuhl für Raumentwicklung

Aufgabenstellerin: Antonia Cruel

Danksagung

An dieser Stelle möchte ich all jenen danken, die mich während der Anfertigung dieser Masterarbeit fachlich und persönlich unterstützt haben.

Ein besonderer Dank gilt Prof. Dr. Alain Thierstein und meinen Betreuern Markus Weinig und Fabian Wenner für die inspirierenden Impulse während unserer Gespräche und die zuverlässige Hilfsbereitschaft während der vergangenen drei Semester.

Weiterhin danke ich allen Interviewpartner*innen, die sich ausdrücklich für das vorliegende Thema Zeit genommen und die Arbeit mit Ihrer Expertise unterstützt haben. Im Speziellen möchte ich dabei in alphabetischer Reihenfolge Sascha Arnold, Pascal Biedermann, Frauke Burgdorff, Daniel Fuhrhop, Rainer Gebhart, Martin Gebler, Oliver Hasemann, Andreas Hofer, Lorenzo Kettmeir, Karsten Linde, Felix Nowak, Prof. Klaus Overmeyer, Fabian Riemenschneider, Dr. Kornel Ringli, Daniel Schnier, Philipp Skoda, Julia Ulrich und Paul Vogt danken. Zum anderen bedanke ich mich bei den Bewohnern des *Stattpark Olga*, sowie dem Mietshäuser Syndikat *WiLMA* in Berlin und dem Mitarbeiter des *Sozialreferats*, der sich für ein Interview bereit erklärte, namentlich jedoch nicht erwähnt werden möchte. Mein Dank gilt ihrer Kooperationsbereitschaft und ihren interessanten Beiträgen und Antworten auf meine Fragen.

Auch danke ich ausdrücklich Anna Hanusch und Paul Bickelbacher für ihre ausführlichen Antworten auf meine Fragen innerhalb des Fraktions-Arbeitskreises *Stadtplanung* am 12.Juli 2021.

Großer Dank geht an Julia Hinderink und Markus Sowa von der *Kooperative Grossstadt e.G.*, die mir nicht nur inhaltlich geholfen haben, sondern mir zusätzlich die Möglichkeit geben, am 12.September 2021 beim Festival *OpenQ - Auto oder du?* auf dem St-Quirin-Platz über meine Arbeit zu sprechen.

Antonia Cruel, den 01.09.2021 in München

Zitiervorschlag

Cruel, Antonia (2021): *Zwischennutzung. Zwischen den Fronten*. Masterthesis am Lehrstuhl für Raumentwicklung, Technische Universität München, München.

Zusammenfassung

In deutschen Städten sorgt der Nachfrageüberhang nach bezahlbarem Wohnraum seit Jahren für wohnungspolitischen Konfliktstoff. Es fehlt einerseits an bezahlbarem Wohnraum und andererseits an bebaubaren Flächen, Verdichtungen stellen dabei langfristig keine nachhaltige Lösung dar. Gleichzeitig hat die SARS-CoV-2-Pandemie der Jahre 2020/ 2021 Möglichkeiten der Veränderung in der Arbeitswelt aufgezeigt. *Homeoffice*-Modelle gewannen an Bedeutung und wurden von Unternehmen und Politik schnell und unbürokratisch ermöglicht. So ist laut *Statista 2021* erkennbar, dass die *Homeoffice*-Nutzung insgesamt seit Beginn der Pandemie deutlich zugenommen hat, da Ende Januar 2021 knapp ein Viertel der Befragten einer Studie der *Hans-Böckler-Stiftung* zufolge angaben, ausschließlich bis überwiegend im *Homeoffice* zu arbeiten (*Statista 2021a*). Dieser Trend hat einen direkten Einfluss auf den Immobilienmarkt gehabt. Ein Rückgang der Vermietung von Bürofläche ist bereits im Jahr 2020 deutschlandweit ablesbar. Im ersten Halbjahr 2021 wird sogar der zehnjährige Schnitt des Flächenumsatzes um ein Drittel verfehlt mit knapp über 200.000m² im Vergleich zu ca. 300.000m² im ersten Halbjahr 2012 (BNP 2021b: 1). Laut *Colliers* liegt der Flächenumsatz von 230.200 m² sogar mit knapp 40 % unter dem 10-Jahres-Durchschnitt (*Colliers 2021b: 1*). Gleichzeitig findet sich immer mehr Bürofläche auf dem Vermietungsmarkt. Eine schwächere Nachfrage sowie höhere Fertigstellungszahlen als in den vergangenen Jahren haben dazu geführt, dass der Leerstand weiter gestiegen ist (*Colliers 2021b: 1*). Perspektivisch werde der Leerstand aufgrund absehbarer Baufertigstellungen weiter steigen (BNP 2021b: 2). Der Druck Gewerbelagen umzuwidmen, um wiederum die Spannung vom Wohnungsmarkt zu nehmen, ist laut *Zentralem Immobilien Ausschuss* seit vergangem Jahr dementsprechend groß (ZIA 2020: 107).

Das Ziel der vorliegenden Arbeit ist es, auf der Grundlage einer zunächst kurzen historischen Einordnung und sich dann anschließenden Analyse bereits vorhandener, aber bislang nicht systematisch erfasster Zwischennutzungsansätze ein Maßnahmenangebot zu entwerfen, das das kreative Potential einer entbürokratisierten Zwischennutzung von Büroräumen am Beispiel von München aufzeigt.

1. Einleitung	1
1.1. Theoretischer Hintergrund und Forschungsfrage	2
1.2. Standortanalyse zur Hypothesenformulierung	3
1.3. Methodik	8
2. Darstellung unterschiedlicher Problemfelder und Positionen zum Thema Zwischennutzung	11
2.1. Büroleerstand in Abgrenzung zu Wohnungsleerstand	11
2.2. Historische Dimension und Herausforderungen bei Zwischennutzungen	14
2.2.1. Abgrenzung von Zwischennutzung und Wohnzwischenutzung	18
2.2.2. Eingehende Analyse selektierter Wohnzwischenutzungen	22
2.3. Ökonomische Dimension und Herausforderungen bei Zwischennutzungen	26
2.3.1. Grundsätzliche Einschätzung der Machbarkeit von Zwischennutzung im gewerblichen Raum	26
2.3.2. Anforderungen	29
2.4. Rechtliche Dimension und Herausforderungen bei Zwischennutzungen	33
2.4.1. Leerstandserfassung	33
2.4.2. Leerstandsahndung	34
2.4.3. Leerstandsbewältigungsmechanismen	36
2.4.4. Genehmigungsverfahren bei potentieller Zwischennutzung	37
2.4.5. Vertragliche Erfordernisse	43
2.4.6. Umsetzung des Rechts auf Wohnen	46
3. Darstellung unterschiedlicher aktueller Ansätze und Vorgehensweisen im Problemfeld Zwischennutzung im gewerblichen Raum	49
3.1. Identifizierung von Aufgabenfeldern bei der Umsetzung	51
3.1.1. Interessenskonflikt Wohnungsmarkt	51
3.1.2. Eigentumsrecht	53
3.1.3. Unzureichende Datengrundlage von Leerstand	54
3.1.4. Aktuelles Bauplanungs- und Bauordnungsrecht	55
3.2. Identifizierung von Möglichkeiten der Umsetzung	58
3.2.1. Potential der Ausnahmesituation	58
3.2.2. Eigentumsrecht auf dem Prüfstand	60
3.2.3. Reformierung des Bauplanungs- und Bauordnungsrecht	62
3.2.4. Handlungsbedarf	65
4. Diskussion der Ergebnisse	66
5. Folgerungen	67
6. Fazit	71
Literaturverzeichnis	73
Abbildungsverzeichnis	86

1. Einleitung

Der Münchner Wohnungsmarkt ist stark strapaziert. Wohnraum in Innenstadtlage ist begehrt und im deutschlandweiten Vergleich teuer, gleichzeitig ist die Nachfrage nach bezahlbarem Wohnraum konstant hoch. Bei einer Befragung 2019 schätzte die Mehrheit der Expert*innen die Situation auf den Wohnungsteilmärkten für die Landeshauptstadt München als angespannt bis stark angespannt ein, eine Entspannung der Märkte ist bis 2021 nicht in Sicht (LHM 2019: 8). Diese Versorgungslücke mit leistbaren Wohnungen deckt sich mit den deutschlandweiten Berechnungen, dass „[...] in den bundesdeutschen Großstädten insgesamt 1.901.544 Wohnungen fehlen bzw. 27,4 Prozent aller Haushalte unterversorgt sind“ (Holm und Junker 2019: 1665). Im Jahr 2017 prognostizierte das *Referat für Stadtplanung und Bauordnung*, dass ein zu erwartendes starkes Bevölkerungswachstum die hohe Nachfrage am Wohnungsmarkt verstärkt (Piesch und Kirchner 2017: 17) und den Mut erfordert, neue Wege der Wohnraumbeschaffung zu beschreiten (Piesch und Kirchner 2017: 33), um die avisierten Ziele für den Wohnungsbau mit einem Gesamtbedarf von weiterhin mind. 8500 Wohneinheiten pro Jahr zu erreichen (Piesch und Kirchner 2017: 37). Obwohl die stärkeren Zuwächse zuletzt durch die SARS-CoV-2-Pandemie abflachten, rechnet die Landeshauptstadt doch mit langfristig moderaten Einwohnerzuwächsen und einem jährlichen Bevölkerungswachstum von ca. 0,71%, was im Jahr 2040 ca. 1,845 Millionen Menschen bedeuten wird (LHM 2021a). Es mangelt insbesondere an bezahlbarem Wohnraum. Insgesamt 40% der Münchner*innen erleben über 35% Mietbelastungsquote, obwohl aus einer sozialpolitischen Perspektive eine Mietkostenbelastung von mehr als 30% des Haushaltsnettoeinkommens bereits die Grenzen der Leistbarkeit übersteigt, und die entsprechenden Wohnungen demnach im Verhältnis zum Einkommen zu teuer sind (Holm und Junker 2019: 1644). Dieser Mangel an Wohnraum wird noch verstärkt durch die Nicht-Verfügbarkeit von Flächen, besonders in den zentrumsnahen Lagen, weshalb dort kaum Wohnungen entstanden, wobei die Bevölkerungsentwicklung hier rückläufig war (LHM 2021c). Während bezahlbarer Wohnraum also Mangelware darstellt, ergab die Pandemie massive Transformationen im Büromarkt. „Der *Lockdown* ab Frühjahr 2020 hat zu einer massiven Ausweitung von Heimarbeit geführt – oft als mobiles Arbeiten deklariert, um nicht an den Standards der Arbeitsstättenrichtlinie gebunden zu sein“ wie es vergleichsweise beim *Homeoffice* wäre, schreibt Alexander Fieback im Blog der *Bulwiengesa* (Fieback 2021). Zwar mag diese arbeitsrechtliche Grauzone zwischen *Homeoffice* und mobilem Arbeiten auf Dauer nicht Bestand haben (Fieback 2021), doch wirkt sich dieser Trend unmittelbar auf den Wohnungsmarkt und die Büronachfrage aus. Während der nun notwendige Platzbedarf für das Arbeiten von zuhause neue Raumanforderungen an die Wohnungen stellt, und sich bereits anhand der Wegzugstendenzen aus München ablesen lässt, beeinflusst das *Homeoffice* auch die Büronachfrage nachweislich (Fieback 2021). Eine dauerhafte Einrichtung verbindlicher *Homeoffice*-Arbeitsplätze findet laut einer Studie der *Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen* (kurz *ARGE*) Ende 2020 bereits statt (Walberg und Gniechwitz 2020: 19), künftig soll den Vorstellungen der Bundesregierung zufolge sogar ein – die Arbeitgeber verpflichtender – Grundanspruch auf *Homeoffice* gewährleistet werden (Walberg und Gniechwitz 2020: 16).

Aufbauend auf diesen Beobachtungen liegen der Forschungsfrage folgende Annahmen zugrunde: Die Büroflächennachfrage stagniert durch die Verstetigung und Annahme des *Homeoffice* Angebots, während die Büro-Leerstandsquote weiter steigt und die Nachfrage nach bezahlbarem Wohnraum in zentralen Lagen gleichbleibt.

1.1. Theoretischer Hintergrund und Forschungsfrage

Es wird folgende Forschungsfrage untersucht: **Kann die temporäre Bewohnung von Büroleerstand den Wohnungsmarkt in München nachhaltig entlasten und stellt eine entbürokratisierte Zwischennutzung damit ein sinnvolles Instrument zur Lösung des Nachfrageüberhangs dar?**

Bereits 2017 erkannte das *Referat für Stadtplanung und Bauordnung* der Stadt München die Notwendigkeit einer innovativen urbanen Immobilienstrategie und priorisierte „die Schaffung von neuem oder zusätzlichem Baurecht“ und die Entwicklung neuer Wohnungsbaupotenziale, um Wohnungsziele zu erreichen (Piesch und Kirchner 2017: 37), räumte allerdings ein, dass die städtischen Leitlinien sowie die in Gesetzen formulierten Ziele bezüglich der Versiegelung und Biodiversität schon unter den damaligen (Frühjahr 2017) Flächenentwicklungen kaum einzulösen waren (Piesch und Kirchner 2017: 35). Alternativ erkannte man 2017 Wohnungsbaupotenziale unter anderem in der „[...] Umstrukturierung beziehungsweise Umwandlung von Gewerbegebieten, die nicht mehr der reinen Gewerbenutzung dienen und teilweise oder komplett zu Wohngebieten werden“ (Piesch und Kirchner 2017: 33), wenn auch die meisten rentablen Umwandlungen von Büros in Wohnen in München bereits durchgeführt worden waren (Piesch und Kirchner 2017: 81). Bei der Expert*innenbefragung 2019 stimmten über die Hälfte der Befragten einer Umstrukturierung von Gewerbeflächen in Wohnen als geeignetes Mittel der Wohnraumbeschaffung zu (LHM 2019: 17). Da sich das Gewerbeflächenangebot seit 2000 aufgrund vermehrter Zielkonflikte, zunehmenden Umwandlungsdrucks und standortbezogener Unzulänglichkeiten stark verringert hat, wurde das *Gewerbeflächenentwicklungsprogramm* konzipiert, um der Wirtschaft in Zukunft die nötige Planungssicherheit zu geben (LHM 2021b). Inwieweit das *Referat für Stadtplanung und Bauordnung* in München jedoch vorbehaltlos bereit ist, mutig postulierte neue Wege zu gehen (Piesch und Kirchner 2017: 33), bleibt kontrovers. Eine im Mai 2021 im Rahmen der Recherchen der vorliegenden Arbeit zunächst positiv beschiedene Anfrage beim *Kommunalreferat Mietanfragen zur Zwischennutzung* (LHM Kommunalreferat o.J.) wurde kurzfristig wieder zurückgenommen. Die Kooperation hätte darin bestanden, Planmaterial des Objektes zur Verfügung zu stellen und einen Termin für Fotoaufnahmen zu vereinbaren. Dieses Angebot, in der Blumenstraße 29, wurde jedoch nach einem ausführlichen Telefonat mit der zuständigen Sachbearbeiterin Simone Hahn am 26.05.2021 zur Beschreibung des Projektes mit der Begründung zurückgenommen, man wolle das Objekt schnellstmöglich auf den Markt bringen und eine Verzögerung der Vermarktung vermeiden. Die in der Theorie mögliche Zwischennutzung von vereinzelt temporär leerstehenden Grundstücken oder Gebäuden im kommunalen Bestand bleibt damit praktisch nur schwer umsetzbar. Dies legt die Vermutung nahe, dass klare Handlungsstrategien für eine innovative urbane Immobilienstrategie fehlen und legitimiert erneut die Zielsetzung der vorliegenden Arbeit.

1.2. Standortanalyse zur Hypothesenformulierung

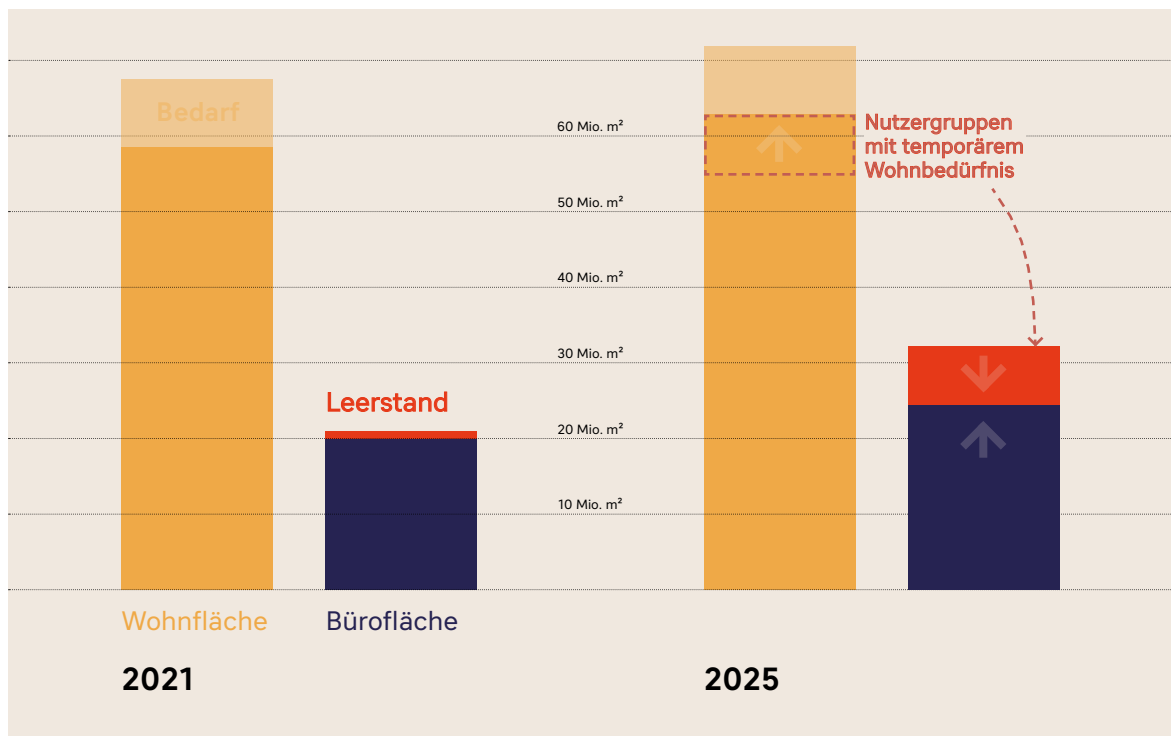


Abbildung 1: Voraussichtliche Entwicklung der Wohnfläche versus der der Bürofläche in der Landeshauptstadt München [Eigene Darstellung basierend auf Schätzungen innerhalb der Publikation Wohnungsbauatlas (LHM 2018: 4,12), Statista 2021c und Colliers 2021b]

In München bemüht man sich um die Wahrung der integrativen und intergenerativen *Münchner Mischung*, worunter neben Familien unterer und mittlerer Einkommen oder Genossenschaften und Baugemeinschaften auch wohnungslose Haushalte, anerkannte Flüchtlinge, städtische Bedienstete und Angestellte der Wohlfahrtspflege fallen (Piesch und Kirchner 2017: 12). Einer Studie der *Hans-Böckler-Stiftung* im März 2019 zufolge lebt knapp die Hälfte (47,9%) der Münchner*innen in Singlehaushalten (Holm und Junker 2019: 1641). 2020 sind es schon 53,9 % Einpersonenhaushalte, während knapp ein Viertel in Zweipersonenhaushalten leben (LHM 2021c). Mehr als ein Viertel aller Münchner*innen haben einen Wohnflächenverbrauch von mehr als 60m² pro Person (Holm und Junker 2019: 1640). Der durchschnittliche Flächenverbrauch in der Region München sind 49 m² Wohnfläche pro Einwohner*in (LHM 2018: 13), in der Landeshauptstadt München bei durchschnittlich 39m² je Münchner*in im Jahr 2016 (LHM 2018: 12). Expert*innen bestätigen, dass die Nachfrage nach Mietimmobilien über alle Einkommensgruppen und Haushaltstypen hoch ist und weiter zunehmen werde (LHM 2019: 12) und die Nachfrage nach Wohnungen unter 40m² vor allem im Zentrum hoch ist (LHM 2019: 11). Der Anteil an Wohn-Eigentümer*innen ist mit 22,9% hingegen vergleichsweise gering (Holm und Junker 2019: 1642), was belegt, dass die Mehrheit der Münchner*innen in Mietverhältnissen lebt.

Zusätzlich lässt sich in München das Phänomen beobachten, dass immer mehr möblierte Wohnungen nachgefragt werden und dieser Markt in den vergangenen Jahren nicht nur stark gewachsen ist (LHM 2020b: 3), sondern sich durch eine kaum gesunkene Auslastungsquote

besonders krisensicher gezeigt hat (BelForm 2021). „Hierfür könnten die (Reise-)beschränkungen und die Wirtschaftsentwicklung im Zuge der SARS-CoV-2-Pandemie ausschlaggebend gewesen sein, da möblierte Wohnungen oft auch an sogenannte Fachkräfte aus dem Ausland (sogenannte „Expats“), Studierende oder neu zugezogene Personen vermietet werden“ (LHM 2020b: 18). Dem Marktreport zu *Serviced Apartments* zufolge würden neue Gästegruppen wie Klinikpersonal, Behördenmitarbeiter*innen, die Bundeswehr oder Studierende das *Serviced Apartments* Angebot erstmals als Zweitzu Hause auf Zeit nutzen (Tophotel 2020). Man vermutet, dass möblierte Wohnungen vor allem in zentralen Lagen nur für kurze Zeiträume vermietet und gerade kleine Wohnungen möbliert angeboten werden (LHM 2020b: 19). Die Nachfrage nach studentischem Wohnen und Wohnformen mit flexiblen Grundrissen wurde 2019 als hoch eingestuft (LHM 2019: 13). Laut Felix Embacher ist 2021 besonders auffällig gewesen, „[...] dass speziell die wohnwirtschaftlichen Apartmenthäuser im Segment des Temporären Wohnens gehandelt wurden, [...]“, man tut sich bei der Vermietung an Studierende aus Deutschland und Europa jedoch schwer (BelForm 2021). Gerade im teuren Bereich haben die Betreiber*innen momentan Schwierigkeiten, eine ausreichende Belegung sicherzustellen (BelForm 2021).

Gewerbemarkt München

Um die Entwicklungen im Gewerbebereich zu verstehen, stellt sich die Frage nach der Lokalisierung des Gewerbes in München. Eine entsprechende Datengrundlage bietet die *Gesamtschau Typisierung des Referats für Stadtplanung und Bauordnung* (siehe Anlage A_01), wobei der aktuellste Stand aus dem Jahr 2015 stammt. Abgesehen von dem Umstand, dass aktuellere Informationen fehlen, ist der Grafik zu entnehmen, dass sich die Büroflächen vor 6 Jahren entlang der Hauptverkehrsachsen durch München befanden. Einer groben Einschätzung nach im Norden entlang des Frankfurter Rings, im Westen und Zentrum entlang der Landsbergerstraße, im Süden entlang der Boschetsriederstraße und im Osten entlang der Bahngleise parallel zur Friedenstraße. Damit sind die Büroflächen räumlich gesehen im urbanen Kontext gut erschlossen.

Büromarkt München

Die unmittelbaren Folgen der SARS-CoV-2-Pandemie äußern sich in Form von rückläufigem Büroflächenumsatz bei gleichzeitig steigender Leerstandsquote auf dem Münchner Immobilienmarkt, auch wenn der Vergleich mit Situationen wie der Finanzkrise 2008/2009 Expert*innen zufolge bislang ausgeschlossen ist (RAW 2020: 17). Laut *Jahreswirtschaftsbericht 2021* stieg die Leerstandsquote in München von 2,2% auf 3,5% an, was der Zunahme des Leerstandsvolumens um 61% auf 787.900 m² entspricht (RAW 2021: 64). *Colliers International* geht auf Basis einer Szenarioanalyse von einer Verdoppelung des noch niedrigen Leerstandsniveaus bis Ende 2021 aus, und damit einer Leerstandsquote zwischen 3,4 bis 4,9% (RAW 2020: 17). Diese Prognose wird von den aktuellen Quartalszahlen zur Jahreshälfte 2021 mit einer Leerstandsquote von 4,4% belegt (Colliers 2021b). Beim direkten Vergleich der Datenerhebungen zum Büroflächenleerstand unterschiedlicher Institutionen fällt vor allem auf, wie unterschiedlich die Ergebnisse ausfallen:

2019	2020	Q1 2021	Q2 2021	Quelle
	548.000 m ²	3,4% 749.000 m ²	4,0% 879.000 m ²	BNP Paribas S.A.
	3,4%			Bulwiengesa
	2,7%	3,6% 794.000 m ²	3,7%	CBRE
2,2%		4,0% 889.800 m ²	4,4% 980.400 m ²	Colliers
	516.400 m ²	3,7% 786.400 m ²		Cushman & Wakefield
2,3% 478.500 m ²	2,4% 498.600 m ²	3,8% 795.900 m ²	4,2%	Jones Lang LaSalle (JLL)
2,2% 489.400 m ²	3,5% 787.900 m ²			Referat für Arbeit und Wirtschaft
			3,6%	Savills
	787.900 m ²			Statista
	1,4%	2,3%		Zentraler Immobilien Ausschuss e.V.

Abbildung 2: Aktuelle Entwicklung des Büroflächenleerstands [Eigene Darstellung basierend auf BNP 2020, BNP 2021a, BNP 2021b, bulwiengesa 2021, CBRE 2021a, CBRE 2021b, Colliers 2020, Colliers 2021a, Colliers 2021b, Cushman Wakefield 2021, JLL 2020, JLL 2021, RAW 2020, RAW 2021, Savills 2021, Statista 2021b, ZIA 2020 und ZIA 2021]

In folgenden Kernaussagen sind sich die Unternehmen einig. Die Leerstandsquote ist in Folge der SARS-CoV-2-Pandemie gestiegen und München verzeichnet einen erheblichen Rückgang des Büroflächen-Umsatzes im Vergleich zu den Vorjahren. „Der seit dem zweiten Quartal 2020 zu beobachtende sukzessive Anstieg des Leerstands setzt sich fort“ (BNP 2021a). Als Gründe für die Entwicklungen erkennen Institutionen wie *Colliers* die Findungsphase, in der sich viele Unternehmen derzeit bezüglich ihrer räumlichen Anforderungen an den Flächenbedarf befinden, wodurch insbesondere Großanmietungen zuletzt ausgeblieben sind (Colliers 2021a: 1). Der Markt wird aufgrund pandemiebedingter Unsicherheiten auch weiterhin geprägt durch verhaltene An- und Verkaufsentscheidungen seitens Investor*innen und Eigentümer*innen (Colliers 2021a: 2). Die *BNP Paribas* weist darauf hin, dass sich die Büroflächenleerstände hinsichtlich ihrer Lage und Ausstattungsstandards stark unterscheiden, wonach die Mehrzahl leerstehender Büroflächen außerhalb der Innenstadt in normaler Ausstattung zu finden ist (BNP 2021a). *Cushman & Wakefield* benennt die Situation am Büroflächenmarkt als schwächsten Jahresstart seit der Jahrtausendwende, da ein geringerer Wert der Anmietungsaktivitäten für ein erstes Quartal in den 2000er Jahren bisher noch nicht registriert wurde (Cushman Wakefield 2021). Diese Entwicklung veranschaulichen die Zahlen der *BNP Paribas* auf der folgenden Seite:

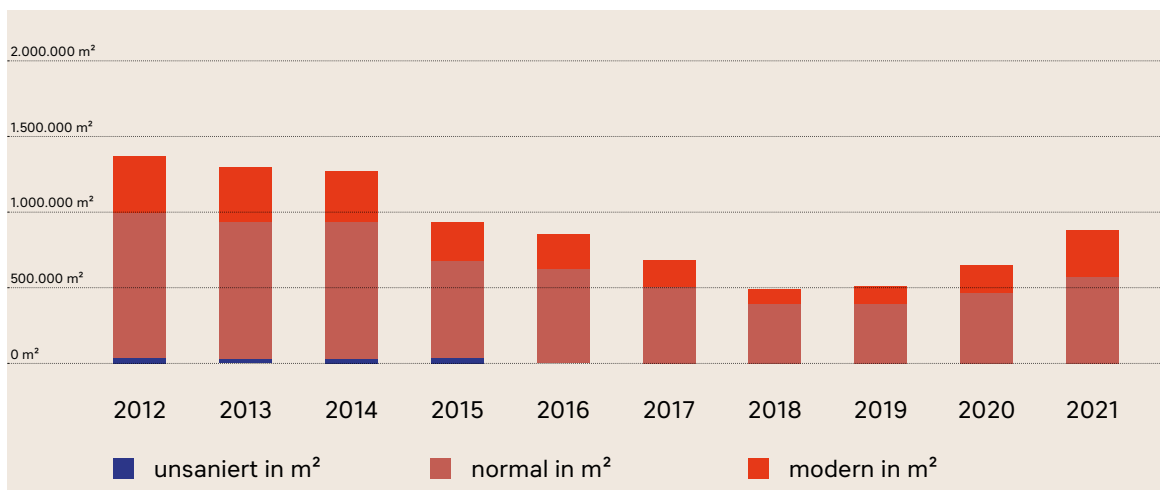


Abbildung 3: Entwicklung des Büroflächenleerstands im vergangenen Jahrzehnt [Eigene Darstellung basierend auf BNP 2021b]

Die Erkenntnisse werfen einige Zwischenfragen auf. Zum einen die Frage nach der Definition des Büroleerstands, auf Basis derer die Institutionen die Daten erhoben haben. Da viele Unternehmen sich in einer Art Wartehaltung befinden, ist die Fläche aktuell nicht genutzter Büros trotz bestehender Mietverträge nicht irrelevant. Allerdings zählen diese Flächen offiziell nicht als Leerstand, da ein Vertragsverhältnis vorliegt. Es bleibt festzuhalten, dass eine umfassende Leerstandsdefinition, die temporäre Nichtnutzung mitberücksichtigt, zur sinnvollen Einordnung der Zahlen notwendig ist. Eine unbestreitbare Gemeinsamkeit der datenerhebenden Institutionen ist ihre wirtschaftliche Ausrichtung, weshalb sich die Frage nach der jeweils verfolgten Zielsetzung der Unternehmen durch die Datenerhebung aufdrängt.

BNP Paribas S.A. (Fusion der Banque Nationale de Paris und der Bank Paribas) ist eine französische Großbank,

Bulwiengesa AG ein unabhängiges Analyseunternehmen der Immobilienbranche in Kontinentaleuropa,

bei *CBRE Group Inc.* handelt es sich um ein Dienstleistungsunternehmen auf dem gewerblichen Immobiliensektor mit Sitz in Dallas, Texas,

bei *Colliers International* um ein in Kanada ansässiges Unternehmen für professionelle Dienstleistungen und Investmentmanagement.

Cushman & Wakefield ist ein US-amerikanisches Gewerbeimmobilien Beratungsunternehmen mit Sitz in Chicago,

Jones Lang LaSalle Inc. ist ein Dienstleistungs-, Beratungs- und Investmentmanagement Unternehmen im Immobilienbereich.

Das *Referat für Arbeit und Wirtschaft* agiert als Ansprechpartner für Arbeitsmarkt- und Wirtschaftsakteure bei der Landeshauptstadt München.

Die *Statista GmbH* ist ein deutsches Online-Portal für Statistik, das Daten von Markt- und Meinungsforschungsinstitutionen sowie aus Wirtschaft und amtlicher Statistik zugänglich macht.

Beim *Zentralen Immobilienausschuss e.V.* handelt es sich um einen in Berlin und Brüssel sitzenden Wirtschaftsverband, der 28 Verbände der Branche bündelt.

Ein unmittelbarer Preiseffekt wird derzeit noch durch den niedrigen Leerstand verhindert (RAW 2020: 18). Durch die mehrheitlich wirtschaftliche Orientierung der Institutionen stellt sich daher die Frage, ob die derzeitige Darstellung einer niedrigen Leerstandsquote darauf abzielt, einen Preissturz zu verhindern. Das legt die Vermutung nahe, dass seitens Wirtschaftsunternehmen ein Interesse darin besteht, die Leerstandszahlen niedriger abzubilden, als sie in Realität möglicherweise sind. Nicht zuletzt bleibt zu hinterfragen, ob die Notwendigkeit einer sogenannten *Fluktuationsreserve* für den Büromarkt, die laut Einschätzungen aller Unternehmen noch gering ist, das Leerstehen einer sechsstelligen Quadratmeterzahl im Raum München rechtfertigt. Wenn man vom durchschnittlichen Wohnflächenverbrauch von 39m² pro Person in der Landeshauptstadt München ausgeht (LHM 2018: 12), entspricht ein Büroflächenleerstand von 980.400 m² (Colliers 2021b) immerhin dem Wohnflächenverbrauch von 25.138 Menschen. Hinzu kommt, dass durch das aktuelle Bauvolumen in Zukunft noch Büroflächen mit moderner Ausstattung hinzukommen.



Abbildung 4: Gegenüberstellung des aktuellen Büroflächenleerstands und dem Wohnflächenverbrauch je Münchner*in, ausgehend von 39m² im Jahr 2016 [Eigene Darstellung basierend auf Colliers 2021b und der Publikation Wohnungsbauatlas (LHM 2018: 12)]

Während im Zeitraum von Juli bis November 2021 eine neue gesamtstädtische Bestandserhebung für den Einzelhandel in München stattfindet, „[...] um die wesentlichen Entwicklungen und Auswirkungen in den Zentren und im Marktgeschehen zu erfassen [...]“ (LHM 2021d), ist man bei der Suche nach Zahlen zum Büroflächenleerstand auf obige Institutionen angewiesen, da die Stadt hier keine eigenen Erhebungen durchführt. Um die durch die SARS-CoV-2-Pandemie beeinflusste aktuelle Situation besser einschätzen zu können und die Entwicklungsziele des Zentrenkonzepts überprüfen und anpassen zu können, gehen Mitarbeiter*innen der Auftragnehmerin GMA während der Öffnungszeiten von Geschäft zu Geschäft und erfassen die Flächen als Grundlage für eine neue flächendeckende Datenbasis (LHM 2021d). Auf Nachfrage beim *Statistischen Amt* in München wies die Zuständige am Telefon darauf hin, dass die Stadt München keine eigene Datenerhebung zu gewerblichen Leerstand erhebt, da es zu aufwendig sei. Aktiv wurde das *Kompetenzteam Kultur- und Kreativwirtschaft* der Stadt München hingegen im Interesse der Kultur- und Kreativwirtschaft, indem es

beispielsweise das Beratungsangebot angepasst und eine Hotline eingerichtet hat (RAW 2020: 22). Im nächsten Schritt will man das Instrument der Zwischennutzung weiter ausbauen, um die „[...] vermutlich langanhaltende Finanzschwäche der Branche über günstige Zwischennutzungsangebote abzufedern, um Zeit bis zu einer Anpassung entweder der Immobilienpreise oder der Einnahmesituation der Branche zu gewinnen“ (RAW 2020: 22ff).

Die einleitende Standortanalyse hat ergeben, dass Handlungsbedarf in München besteht und die Voraussetzungen für Transformation gegeben sind. Während der Druck auf dem Wohnungsmarkt und die Nachfrage nach bezahlbarem Wohnraum auch weiterhin zunehmen, hat die Einführung der *Homeoffice*-Regelung zu einer geringeren Auslastung der Büroflächen geführt. In fast der Hälfte der Münchner Haushalte leben Singles und der Flächenverbrauch pro Kopf ist regional mittlerweile auf 49m² gestiegen. Aufgrund der hohen Nachfrage nach Wohnraum haben sich Marktmodelle wie möblierte Wohnungen im *Serviced-Apartment*-Segment auf dem Wohnungsmarkt etabliert. Das gibt darüber Aufschluss, dass ein bestimmter Personenkreis (Fachkräfte, Studierende, Zugezogene, Klinikpersonal, Behördenmitarbeiter*innen, Bundeswehr etc.) explizit und alternativlos auf dieses Angebot zentral gelegener, voll ausgestatteter *Miniapartments* angewiesen ist. Parallel dazu zeigt die Entwicklung des Büroflächenleerstands eine steigende Tendenz seit Ausbruch der SARS-CoV-2-Pandemie, der je nach datenerhebender Institution unterschiedlich abgebildet und gedeutet wird. Unstrittig ist jedoch, dass der Büroflächenleerstand temporär zunimmt. Fragen nach der zugrundeliegenden Leerstandsdefinition, den Interessen der jeweiligen datenerhebenden Institutionen sowie der Legitimation einer *Fluktuationsreserve* für den Büromarkt bleiben offen. Während die gezielte Erhebung von Leerstand im Wohnungs- und mittlerweile auch im Einzelhandelssegment durchgeführt wird, bleibt der Büroleerstand bisher von städtischer Seite ein unbeachtetes Potential.

Die vorliegenden Erkenntnisse resultieren in der Hypothese, **wenn die Stadt München die zwischenzeitliche Nutzung von Büroleerstand zu Wohnzwecken ermöglicht, dann kann der angespannte Wohnungsmarkt in München entlastet werden.**

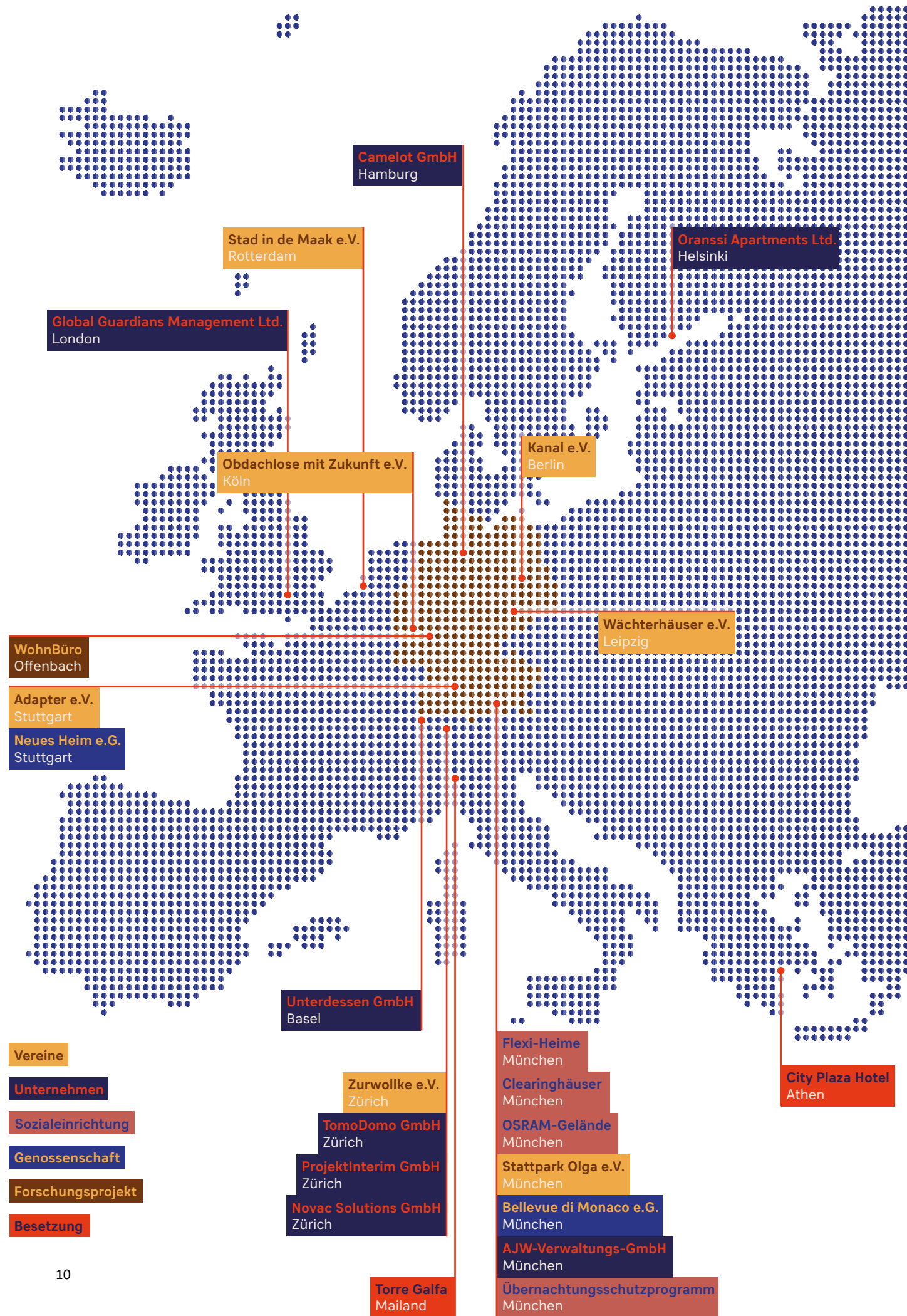
1.3. Methodik

Um zu untersuchen, inwiefern leerstehende Büroflächen interimweise als Wohnraum genutzt werden können, wurden neben einer umfassenden, systematischen Literaturrecherche auch Expert*inneninterviews durchgeführt. Basierend auf der Analyse einschlägiger Literaturquellen zu Wohnzwischenutzungen mittels Internetrecherche und von Interviews mit beteiligten Autor*innen bzw. Expert*innen wurden Daten zur Problemstellung Zwischennutzung erfasst.

Die Analyse der wissenschaftlichen Literatur zu Wohnzwischenutzungen gibt dabei in einem ersten Schritt Einblick in die grundlegenden historischen, ökonomischen und rechtlichen Zusammenhänge der Problemstellung Zwischennutzung, um so in ihrer Relevanz für die gegenwärtige Zwischennutzungsthematik erarbeitet zu werden. Der Rückgriff auf seriöse Qualitäts-Print-Medien wie der *Süddeutschen Zeitung*, *TAZ* oder *ZEIT* bietet die Möglichkeit, aktuelle Lösungsstrategien einzubeziehen und unterstreicht erneut die Relevanz der

vorliegenden Thematik. Dabei wird Wohnungsleerstand abgegrenzt zu Büroleerstand, um potentielle Maßnahmen-Muster zu generieren. Die umfassende Projektanalyse existierender Wohnzwischenutzungen gibt Aufschluss über grundlegende Unterschiede in Hinblick auf Lebensform, Organisation, Akteure und Zielsetzung. Den Fokus bilden dabei Projekte innerhalb Europas mit Schwerpunkt München. Die Auswahl der Projekte fand neben der Literaturrecherche unter anderem auf Basis von Empfehlungen durch Expert*innen statt, jedoch ohne Anspruch auf Vollständigkeit. Vielmehr sollen die ausgewählten Projekte einen Überblick über die prominentesten und am besten dokumentierten Beispiele geben.

Die hieraus gewonnenen Erkenntnisse werden dann in Beziehung gesetzt zu den in den Expert*inneninterviews gewonnenen aktuellen Lösungsstrategien. Die von Anfang Mai bis Anfang Juli 2021 in semistrukturierten Interviews mit einer Auswahl von Expert*innen (siehe Anlage A_03) gewonnenen Daten werden qualitativ erfasst und in den Kontext zur wissenschaftlichen Literatur gesetzt. Es wurde diese Form der Interviews gewählt, um geordnete Antworten auf die Teilfragen zu bekommen. So wurde außerdem die Möglichkeit geschaffen, auf einige Fragen genauer einzugehen, um situationsspezifisch mehr Informationen zu einer potentiellen Durchführbarkeit von temporärer Wohnnutzung in Münchner Bürogebäuden zu erhalten. Die Auswahl der Expert*innen fand einleitend im Prozess des vorbereitenden Seminars im Wintersemester statt und wurde im Sommersemester innerhalb der fortlaufenden Projektanalyse ergänzt. Während der Interviewphase wurden weitere Gesprächspartner*innen empfohlen, die daraufhin ebenfalls einbezogen wurden. Auch wenn die Auswahl an Expert*innen zunächst willkürlich anhand der Recherche stattfand, ergaben sich im Bearbeitungszeitraum weitere hilfreiche Kontakte innerhalb des Zwischenutzungs-Netzwerks. Der Erkenntnisgewinn im Zeitraum der Interviewphase führte zur fortwährenden Anpassung des Fragenkatalogs auf betreffende Expert*innen, während der Basis-Katalog vergleichbare Parameter enthielt (siehe Anlagen A_05.1 und A_05.2). Die Interviews fanden – abgesehen von den Münchner Gesprächspartner*innen – hauptsächlich im Online Format statt und dauerten zwischen 30 und 60 Minuten. Sie wurden mit dem Einverständnis der Teilnehmenden aufgezeichnet, um die Antworten effektiver analysieren zu können. Die Audiomitschnitte befinden sich im digitalen Anhang (siehe Anlagen A_04.1 bis A_04.22). Um die gewonnenen Erkenntnisse optisch zu vergleichen, wurden Schaubilder erarbeitet, die die Ergebnisse bildlich veranschaulichen und Zusammenhänge erkennen lassen. Die Schaubilder bieten somit die Möglichkeit, komplexere Sachverhalte kompakt auf engem Raum klar und verständlich zu vermitteln. Am Ende der Arbeit werden die Ergebnisse abrissartig zusammengefasst und kritisch reflektiert.



Camelot GmbH
Hamburg

Stad in de Maak e.V.
Rotterdam

Oranssi Apartments Ltd.
Helsinki

Global Guardians Management Ltd.
London

Obdachlose mit Zukunft e.V.
Köln

Kanal e.V.
Berlin

Wächterhäuser e.V.
Leipzig

WohnBüro
Offenbach

Adapter e.V.
Stuttgart

Neues Heim e.G.
Stuttgart

Unterdessen GmbH
Basel

Vereine

Unternehmen

Sozialeinrichtung

Genossenschaft

Forschungsprojekt

Besetzung

Zurwolke e.V.
Zürich

TomoDomo GmbH
Zürich

ProjektInterim GmbH
Zürich

Novac Solutions GmbH
Zürich

Flexi-Heime
München

Clearinghäuser
München

OSRAM-Gelände
München

Stattpark Olga e.V.
München

Bellevue di Monaco e.G.
München

AJW-Verwaltungs-GmbH
München

Übernachtungsschutzprogramm
München

City Plaza Hotel
Athen

Torre Galfa
Mailand

Abbildung 5: Lokalisierung analysierter Projekte in Europa, siehe Seite 10 [Eigene Darstellung basierend auf Quellen siehe Anlage A_02]

Die Relevanz der vorliegenden Arbeit besteht darin, über die Darstellung von historischen und aktuellen Lösungsansätzen zum Thema Zwischennutzung sowie der rechtlichen Rahmenbedingungen Perspektiven aufzuzeigen, die der steigenden Wohnungsknappheit in München entgegenwirken können und durch die Einführung neuer Wohnpotentiale Alternativen zu steigenden Mieten aufzeigen. Die Zielsetzung ist daher herauszufinden, ob die wohnliche Zwischennutzung von Büroleerstand in München angewendet werden kann und welche Voraussetzungen dafür geschaffen werden müssen.

2. Darstellung unterschiedlicher Problemfelder und Positionen zum Thema Zwischennutzung

2.1. Büroleerstand in Abgrenzung zu Wohnungs-Leerstand

Leerstand

Um die Fragestellung der Zwischennutzung untersuchen zu können, muss zunächst geklärt werden, wie Leerstand definiert ist. Das *Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung* kam im Jahr 2017 bei der Untersuchung, wie Leerstände besser erhoben werden können, zu dem Ergebnis, dass es keine allgemein anerkannte, einheitliche Definition des Leerstands von Wohnungen und Wohngebäuden gibt (Korinke, Schürt und Waltersbacher 2017: 5). Stattdessen „[...] existieren unterschiedliche Definitionen, die entsprechend der jeweiligen disziplinären Perspektive bzw. des Zwecks variieren“ (Korinke, Schürt und Waltersbacher 2017: 5). Dabei hat die jeweilige Definition von Leerstand gravierende Auswirkungen auf das, was gemessen wird und damit auf die Quote (Korinke, Schürt und Waltersbacher 2017: 5). Eine solche Wohnungs-Leerstandsquote wird beispielsweise vom *Empirica Institut* erhoben. Die Daten werden mithilfe des Dienstleisters *Techem* ermittelt, welcher Geschosswohnungen mit Zentralheizung und/ oder zentraler Warmwasserversorgung (incl. Fernwärme) bewirtschaftet. Dabei handelt es sich um eine bundesweite Studie auf Stichprobenbasis ohne den Anspruch, exakte Leerstandszahlen zu erfassen (Empirica 2011). Diese Erkenntnisse deuten darauf hin, dass die Identifizierung eines Leerstands von den Parametern der datenerhebenden Institution abhängt und somit stark variiert. Im Folgenden muss zwischen Wohnungsleerstand und gewerblichem Leerstand differenziert werden.

Gründe für Wohnungs-Leerstand

Eine präzise Definition von Leerstand basiert auf der Klärung der Frage, ab welchem Zeitpunkt und unter welchen Bedingungen der Begriff Leerstand Anwendung finden kann. So kann ein Objekt aus wirtschaftlichen Gründen und damit zur Gewinnmaximierung oder wegen geplanter Umbaumaßnahmen unvermietet sein (Kleber 2020). Viele Gebäude fungieren heute als Wertanlage. So legen beispielsweise Pensionskassen Rentengelder in Gebäuden an, Geld für den Ruhestand wird in Immobilienfonds investiert, weshalb Wohnraum als „geronnenes Kapital und begehbare Geldanlagen“ bezeichnet werden kann (Grabolle nach Fuhrhop 2015: 68). Leerstehende Häuser lassen sich besser verkaufen und vermieten, wenn sie das Potential zur

Luxussanierung haben (Fuhrhop 2015: 110). Einer Umfrage des *Empirica-Instituts* zufolge wird Leerstand durch Neubau verursacht (Braun nach Fuhrhop 2015: 40). Erwiesen ist, dass Leerstand viele Gründe hat, das Provokanteste am Leerstand sei jedoch, dass er nicht verboten sei, schlussfolgert Daniel Fuhrhop (Fuhrhop 2015: 108), Autor und Oberbürgermeisterkandidat der Stadt Oldenburg. Durch Leerstand wird der ursprüngliche Zweck von umbautem Raum, Menschen unterzubringen, zweckentfremdet und somit geraten leerstehende Objekte immer dann in den gesellschaftlichen Fokus, wenn eine steigende Wohnraum-Nachfrage auf ein geringes Wohnraum-Angebot trifft, und somit der Nachfrageüberhang auf dem Wohnungsmarkt leerstehende Gebäude widersinnig macht.

Maßnahmen gegen Wohnungsleerstand

Wie eine Studie der *immovativ GmbH* im April 2020 zum kommunalen Leerstandsmanagement infolge der SARS-CoV-2-Pandemie gezeigt hat, unterscheidet sich der kommunale Umgang mit Leerstand stark (Immovativ 2020: 2). Erklärungsmuster dafür sieht das Unternehmen einerseits darin, dass Leerstand teilweise für die Kommunen wegen Nichtigkeit keinen Handlungsbedarf erfordere, andererseits, dass sich in der Vergangenheit der Immobilienmarkt der Thematik annahm (Immovativ 2020: 2). Bei einer deutschlandweiten Umfrage von insgesamt 265 Kommunalverwaltungen, darunter 46 Kommunen in Bayern, zu dem Thema des kommunalen Leerstandsmanagements infolge der SARS-CoV-2-Pandemie, gaben 77% der Befragten an, in der Vergangenheit bereits aktiv Eigentümer*innen von Leerstandsimmobilien angesprochen zu haben (immovativ 2020: 5). Das Ergebnis der Studie bezüglich zukünftiger Maßnahmen zur Leerstandsbekämpfung zeigt lediglich eine 47,7%ige Bereitschaft für den Aufbau eines Leerstandskatasters. Das Unternehmen *Immovativ* kommt in der Studie ferner zu dem Schluss, dass die Erarbeitung von Leerstandskatastern, Leerstandsmeldern und kommunalen Immobilienportalen Leerstand aktiv dezimieren könnte (immovativ 2020: 21). Die Kenntnis über Leerstand ist zentrale Voraussetzung für die Möglichkeit, dagegen vorzugehen, doch „Zwei Drittel der deutschen Städte und Gemeinden wissen nicht, wie viele Häuser, Wohnungen oder Büros bei ihnen leerstehen“ (Fuhrhop 2015: 114). Auch in München ist Leerstand nur unzureichend erfasst. „Eine verlässliche Zahl, wie viele Wohnungen vermeidbar leer stehen, gebe es laut Planungsreferat nicht“ (Kastner 2021). Im Bereich des Wohnens gehen Städte bereits seit geraumer Zeit gegen den Leerstand vor, die dafür notwendigen Gesetze gegen sogenannte Zweckentfremdung liegen in der Verantwortung der Bundesländer (BR 2018: 19:25). Auch die Stadt München hat eine Satzung, in der Zweckentfremdung unter anderem als Leerstand über 3 Monate hinweg definiert ist (LHM 2017: 2). Da die Zweckentfremdung in München auf dem Wohnungsmarkt ein wachsendes Problem darstellt (Piesch und Kirchner 2017: 86), wird die Ausweitung eines Instrumentariums zur Ahndung, wie beispielsweise die bereits durchgesetzte Erhöhung des Bußgeldrahmens und eine erweiterte Auskunftspflicht, angedacht.

Diese Maßnahmen gehen politischen Gruppierungen wie der Partei *Die Linke* nicht weit genug, da Leerstand ihrer politischen Position entsprechend mit dem Grundgedanken der Sozialbindung des Eigentums kollidiere. Deshalb bezweifelte *Die Linke* Ende 2020, dass die Stadt München nach dem Baugesetzbuch alle Möglichkeiten ausschöpfe, um Leerstand zu verhindern (Krass 2020) und forderte aufbauend auf Mitteln des *Modernisierungs- und Instandhaltungsangebots* oder durch eine potentielle *Umstrukturierungssatzung* (Krass 2020) erneut eine Erhebung verlässlicher Daten durch neue Mittel wie *Stromzählerspione* oder eine Meldepflicht seitens der Vermieter*innen, im

äußersten Fall die Androhung einer Beschlagnahme bei Leerstand, um den Druck auf Immobilieneigentümer*innen zu erhöhen (Kastner 2021). Honorarprofessorin Christiane Thalgott hebt in einem Interview 2018 das Recht der Städte hervor, im Falle von Leerstand eingreifen zu können, die notwendigen Instrumente dafür zu schärfen und Verwaltungsmitarbeiter*innen zur Ahndung zur Verfügung zu haben (BR 2018: 12:45). Sie beruft sich auf das Eigentumsrecht. Auf der einen Seite gibt sie zu bedenken, dass Eigentumsentzug nicht die richtige Methode ist, eine Beschränkung des Eigentums aber eine Möglichkeit darstellt, da es laut dem deutschen Grundgesetz auch verpflichtet (BR 2018: 18:30). In Hamburg ist die vorübergehende Enteignung leerstehender Wohnungen und Zwischennutzung durch Treuhänder*innen seit 2013 bereits gängige Praxis und wurde 2016 erstmals angewendet (BR 2018: 18:55). Fuhrhop zufolge kann Enteignung einerseits zwar den Druck vom Wohnungsmarkt nehmen (Fuhrhop 2015: 69), andererseits spreche der Kostenaufwand dagegen, da private Konzerne entschädigt werden müssen (Fuhrhop 2015: 65). Zwischenbelegungsmodelle finden in München bereits Anwendung. So werden Wohneinheiten, die aufgrund anstehender Sanierungs- bzw. Modernisierungsarbeiten nicht regulär vermietet werden können, hinsichtlich einer Zwischenbelegung durch das *Amt für Wohnen und Migration* geprüft (RSB et al. 2020: 15). Das Instrument der Zwischennutzung ist vor allem in Zusammenarbeit mit dem besagten Amt sowie dem *Kompetenzteam Kultur- und Kreativwirtschaft des Kulturreferates* der Landeshauptstadt München etabliert (RSB et al. 2020: 14). In den Niederlanden darf zum Wohle der Gemeinschaft bereits ins Eigentumsrecht eingegriffen werden (Fuhrhop 2015: 123). Das neue Leerstandsgesetz seit 2011 sieht in Amsterdam eine Leerstandsverordnung in drei Schritten vor: Nach der Meldung einer leerstehenden Immobilie durch Eigentümer*innen findet nach spätestens 3 Monaten eine Aufklärung über mögliche Optionen durch Büromarktlotsen statt. Anschließend können durch die Stadt Mieter*innen zugewiesen werden (Fuhrhop 2015: 122).

Zusammenfassend bedeuten obige Aussagen, dass Gründe für und Maßnahmen gegen Leerstand im Wohnungssegment grundsätzliche Fragen zur Bewertung von Eigentum und den damit verbundenen Rechten und Pflichten aufwerfen. Lösungsansätze hängen dabei stark von der jeweiligen Position zu Wohneigentum ab und variieren zwar, zeigen aber durchgängig die dringende Forderung nach klaren Handlungsparametern.

Gründe für Büroleerstand

Büroleerstand „[...] ist in den meisten Fällen darin begründet, dass das Nutzungsangebot des Gebäudes den Anforderungen des Marktes nicht mehr genügt“ (Kähler, Kritzmann und Venus 2009: 247). In der aktuellen Situation bedeutet das, dass die wenigsten Büros die durch die SARS-CoV-2-Pandemie notwendigen Hygiene- und Schutzmaßnahmen garantieren konnten und somit Arbeiten von zu Hause notwendig wurde. Zudem kam es infolge der SARS-CoV-2-Pandemie flächendeckend zu Zeitarbeit und Stellenabbau. Dem Bürocenter-Anbieter *Regus* zufolge schrumpfen Büros nicht mit, wenn es nach Krisen weniger Mitarbeiter*innen gibt (Fuhrhop 2015: 129). „Raumreserven sind also auch Geldreserven. Bislang optimieren deutsche Unternehmen vor allem ihre Produktion, aber nicht ihre Immobilien“ (Fuhrhop 2015: 130). Viele Firmen gehen von einer Rückkehr zur ursprünglichen Büroarbeit aus. Das *Institut der Deutschen Wirtschaft* (kurz *IW*) weist allerdings darauf hin, dass die aktuell veröffentlichten Zahlen zum Leerstand ein verzerrtes Bild zeichnen, da Bürofläche für die restliche Arbeitszeit im Betrieb vorgehalten werden muss, um eine Rückkehr in den Regelbetrieb zu gewährleisten (Stettes und Voigtländer

2021: 2), und durch umfangreiche Konjunkturlösungen der konjunkturelle Effekt bislang abgefedert wurde, wodurch Insolvenzwellen ausblieben, die zum Einbruch der Nachfrage geführt hätten (Stettes und Voigtländer 2021: 1). Der Ermittlung von Büroleerstand fehlt es zum jetzigen Zeitpunkt daher an verlässlichen Zahlen.

Maßnahmen gegen Büroleerstand

Im Gegensatz zum Wohnungssegment gibt es bei Büroleerstand keinerlei Ahndungsmöglichkeiten von Leerstand. Maßnahmen gegen Büroleerstand, bis auf die individuelle Flächenreduktion durch Unternehmen selbst, gibt es bislang keine. Dennoch sprachen sich innerhalb der *immovativ* Studie 2020 46,5% der befragten Kommunen für die Erarbeitung von Zwischennutzungskonzepten aus, sowie 35,7% für die Umwandlung von Gewerbe in Wohnraum (*immovativ* 2020: 16) als Reaktion auf den erwarteten deutlichen Zuwachs an Gewerbeleerstand (*immovativ* 2020: 4).

Bei der vergleichenden Gegenüberstellung von Leerstand im Wohnungs- und Bürosegment fällt auf, dass eine verbindliche Leerstandsdefinition sowie verlässliches Zahlenmaterial in Bezug auf die kommunalen Leerstandsquoten eine wesentliche Voraussetzung für die Formulierung eines Maßnahmenkatalogs darstellt. Die Leerstandserfassung ist dabei von der Initiative der jeweiligen Kommune abhängig und sollte motiviert werden. Eine Ausweitung der Handlungsbefugnisse wird mit Blick auf das europäische Umland zunehmend gefordert, wo offizielle Leerstandsgesetze Anwendung finden. Fest steht, dass es in Deutschland bereits Mittel gibt, um Wohnungsleerstand zu ahnden und notfalls auch zu sanktionieren, diese im Vergleich zu Praktiken im europäischen Umland jedoch nicht effizient alle Möglichkeiten auszuschöpfen scheinen. Zudem wird Leerstand nur im Wohnsegment geahndet, nicht jedoch bei Büroflächen.

2.2. Historische Dimension und Herausforderungen bei Zwischennutzungen

Um Wohnzwischenutzungen in ihrer gesellschaftspolitischen Bedeutung und Relevanz für die Gegenwart einordnen zu können, lohnt sich ein fragmentarischer, geschichtlicher Abriss.

Trockenwohnen

„Schon im Mittelalter wurden Neubauten dem Gesinde kostenlos oder zu einem verbilligten Mietzins überlassen. Das so genannte „Trocken wohnen“ dauerte meist 6 bis 12 Monate“ (Hautsache 2010), und bot anstelle permanentem Wohnungsmangel und hohen Mieten eine geeignete Alternative zur Obdachlosigkeit. Nachteilig waren Überlieferungen zufolge jedoch die gesundheitlichen Konsequenzen durch die hohe Luftfeuchtigkeit im Wohnraum sowie die konstanten Wohnungswechsel.

Hausbesetzung

Die ersten dokumentierten Besetzungen fanden in England nach dem Zweiten Weltkrieg infolge einer Wohnungsnot statt (Hinterbrandner und Westerheide 2018: 98). Besetzungen mit aktivistischem Hintergrund gab es erst in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts als Antwort auf Strategien des Immobilienmarkts - in Deutschland war es der *Frankfurter Häuserkampf* während

der Studierendenproteste 1968 (Hinterbrandner und Westerheide 2018: 98). Die Hochphase der Hausbesetzungen in Deutschland war um 1980 mit circa 170 besetzten Häusern in Berlin, was jedoch 1981 mit Einführung der *Berliner Linie* zur umgehenden Räumung unterbunden wurde (Fuhrhop 2015: 120). In der Ausgabe *An Atlas of Commoning* von Arch+ wird zwischen drei Formen von Besetzungen unterschieden: So gibt es Besetzung zur Verwirklichung alternativer Lebensformen (z.B. *Instand(be)setzungen* in Kreuzberg 1979-1985 oder *Torre Galfa* bzw. *Macao* in Mailand 2012), ephemere Besetzungen und Besetzungen aus Notwendigkeit (z.B. *City Plaza Hotel* in Athen seit April 2016) (Hinterbrandner und Westerheide 2018: 98ff).

Die legale Hausbesetzung ab einem Jahr Leerstand existierte in den Niederlanden bis Oktober 2010, dann wurde das sogenannte *Kraaken* gesetzlich verboten (Dürr 2010). Als Gegenbewegung zu den *Kraakern* formierten sich die *Antikraaker* (Hinterbrandner und Westerheide 2018: 98), auf denen heutige Leerstandsmanagements wie die *Camelot GmbH* aufbauen.

Kommerzielles Leerstandsmanagement

Organisationen, die mit der Vermittlung von Zwischennutzer*innen, sogenannten Hauswächter*innen, ihr Geld verdienen, entstanden als institutionelle Antwort und im Interesse der Eigentümer*innen. Ziel ist der Gebäudeerhalt und die Vorbeugung von Vandalismus. Seit 1993 gibt es *Camelot*, den wohl bekanntesten Dienstleister, in den Niederlanden. Seit 2010 agiert *Camelot* erstmals auch in Deutschland (Camelot Deutschland GmbH o.J.), wobei Kooperationen mit der Stadt München selten bis gar nicht stattfinden. Mittlerweile gibt es neben *Camelot* viele Anbieter, deren Geschäftsmodelle auf dem internationalen Leerstandsmanagement aufbauen, z.B. *Global Guardians*. Die Geschäftsmodelle unterscheiden sich jedoch stark nach den zugrundeliegenden Organisations- und Vertragsformen.

Clearinghäuser

Das 2001 von der *Wohnungslosenhilfe* ins Leben gerufene Projekt der *Clearinghäuser* in München erweitert erneut die Unterbringungsmöglichkeit von Wohnungslosen, die ansonsten in Notunterkünften untergebracht wurden (Loerzer 2018). Neben sozialpsychologischen Vorteilen wie der Vermeidung von Angst vor sozialem Abstieg seitens der Betroffenen schuf dieser Ansatz vor allem auch Kostenvorteile für die Stadt München (Loerzer 2018). So sei die Anmietung ganzer Wohnungen günstiger im Vergleich zur Anmietung von Bettplätzen in Notquartieren (Loerzer 2018). Im Frühjahr 2018 sind es schon vier städtische und drei verbandsgeführte *Clearinghäuser*, wobei die theoretisch angedachte Aufenthaltsdauer von maximal drei bis sechs Monaten bei Weitem überschritten wird und 2018 aufgrund des „katastrophalen Wohnungsmarkts“ bei durchschnittlich acht bis neun Monaten lag (Loerzer 2018).

(Aparthotel) Boardinghouse oder Serviced Apartment

Dieses Konzept des gewerblichen Wohnens auf Zeit entstammt der Hotelbranche und kommt ursprünglich aus den USA. Geschäftsreisende, Freiberufler, Zugezogene oder Pendler bilden die Zielgruppen dieses Geschäftsmodells (Smartments o.J.). *Boardinghouses* und *Serviced Apartments* unterscheiden sich durch ihr angebotenes Leistungsspektrum, wobei *Boardinghouses* dem klassischen Hotelbusiness ähneln und *Serviced Apartments* wohnwirtschaftlicher Nutzungen (Smartments o.J.). Seit 2011 gibt es *Serviced Apartments* in Form des *Residence Inn* in München. Seit 2016 verzeichnet München einen Boom. Laut Cornelius Mager, Leiter der

Lokalbaukommission, wurden zwischen 2016 und 2020 allein 50 Genehmigungen für *Boardinghouses* veranlasst (Strobach 2021).

Flüchtlingsunterbringungen nach § 246 BauGB

Die befristete Sonderregelung für Flüchtlingsunterkünfte wurde als Antwort auf die Zuwanderung im Jahr 2015 ins Baugesetzbuch integriert, als man innerhalb kürzester Zeit möglichst viel Raum zur temporären Unterbringung bereitstellen musste. Unter Absatz 12 Satz 2 ermöglichte er sogar Nutzungsänderungen zulässigerweise errichteter baulicher Anlagen in Gewerbe- und Industriegebieten sowie in Sondergebieten. Vor dem Hintergrund andauernder hoher Migrationsbewegungen hat der *Deutsche Bundesrat* Anfang 2020 beschlossen, das Gesetz zur unbürokratischen Schaffung von Unterkünften für Flüchtlinge und Asylbewerber*innen um weitere drei Jahre zu verlängern (Deutscher Bundestag 2020).

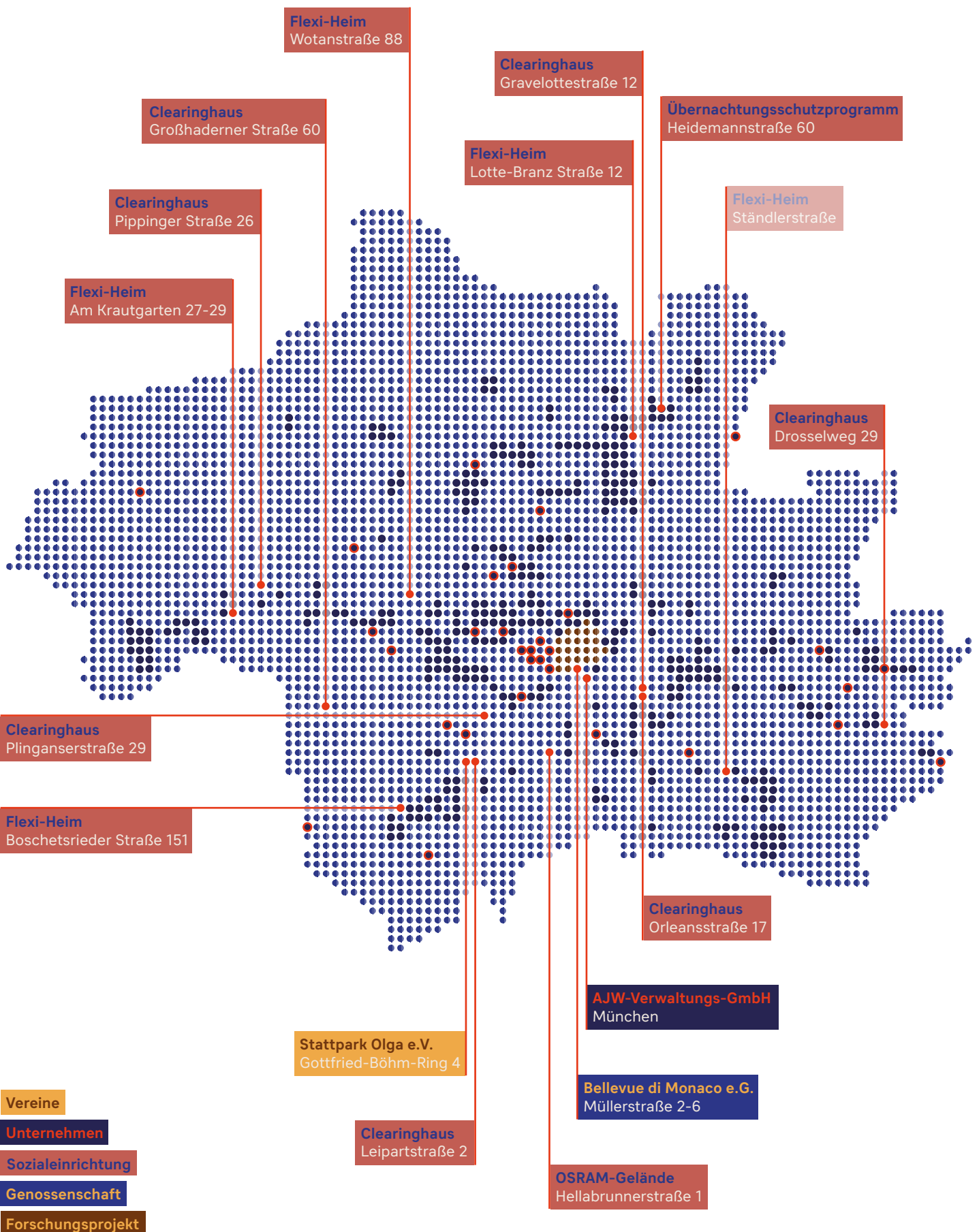
Flexi-Heime

Seit Oktober 2019 widmen sich sogenannte *Flexi-Heime*, das erste davon in der Wotanstraße 88, der übergangsweisen Unterbringung von Wohnungslosen in München (Löschau 2019). Die Dauer des Aufenthaltes der Betroffenen hängt dabei oftmals davon ab, wie schnell sich eine Folgewohnung im Stadtgebiet finden lässt.

Hotels

Während der SARS-CoV-2-Pandemie stellten Hoteleigentümer*innen in den Wintermonate 2020/21 ihre Hotelzimmer der temporären Unterbringung von Wohnungslosen zur Verfügung. Die Initiative *Hotels for Homeless* aus einem Zusammenschluss gemeinnütziger Organisationen sammelt nach wie vor Geld für diesen Zweck (Betterplace.org o.J.). Anderorts formierten sich Businessmodelle mit *Co-Living*-Konzept zur zwischenzeitlichen Belegung von Hotels. Beispiele in der Schweiz sind das *Swissôtel* von *Novac Solutions* oder das *X-TRA* von *TomoDomo*.

Abbildung 6: Lokalisierung analysierter Projekte in München, siehe Seite 17 [Eigene Darstellung basierend auf Anlagen A_01 und A_02]



Die historischen Beispiele von Wohnzwischenutzungen zeigen, dass Zwischenutzungen eine lange Tradition haben, die zurück bis ins Mittelalter reicht (Trockenwohnen). Parallelen zur gegenwärtigen Situation zeigen sich insbesondere bei der generellen Bestimmung der Zielgruppen. Kostengünstige Wohnzwischenutzungen werden primär von einkommensschwachen sozialen Gruppen oder bedürftigen Gruppierungen wie Wohnungslose und Geflüchtete beansprucht. Komfort und Planungssicherheit sind irrelevant. Eine Ausnahme bildet die Gruppe der Berufspendler, die das hohe Maß an räumlicher Flexibilität zum temporären Wohnen motiviert. Typologisierend kann man feststellen, dass die Gruppen immer aus Privatpersonen bestehen, die sich eine langfristige Nutzung zum Wohnen wünschen, sich aber aufgrund persönlicher Umstände mit temporären Nutzungen zufriedengeben und dabei zuweilen eigenständig den Wohnzustand der Gebäude herstellen.

Ausgelöst wird die gesellschaftliche Aneignung von Räumen, die ursprünglich nicht zum Wohnen konzipiert worden waren, auch in der Vergangenheit durch Krisen. Ein Beispiel der jüngeren deutschen Geschichte ist die Flüchtlingskrise 2015, als ein erhöhter Bedarf an temporärem Wohnraum Beweggrund für das Wohnen in Zwischenutzung war. Dies führte 2015 zur Anpassung des Rechtsrahmens und machte die temporäre Unterbringung von Geflüchteten in Gewerbegebieten durch Sonderregelungen möglich. Die SARS-CoV-2-Pandemie hat 2020/21 Hoteleigentümer*innen dazu bewegt, ihre Hotels temporär Obdachlosen zur Verfügung zu stellen. Beide Ereignisse stellten die Gesellschaft vor präzedenzlose Herausforderungen und können als gesellschaftliche Krisen definiert werden. Der von ihnen ausgelöste politische Druck hat nach Jahrzehnten eines informellen Rahmens von Wohnzwischenutzung zu den heutigen formellen Antworten geführt, so zum Beispiel das Leerstandsmanagement durch organisierte Hausbewachung bei Hausbesetzungen in den Niederlanden. Diese Institutionalisierung der Wohnzwischenutzung fußt ursprünglich auf dem gesetzlichen Verbot von Hausbesetzungen. Temporäre Wohnformen sind zu einem Wirtschaftsmodell geworden, was an Konzepten wie den *Boardinghouses* oder *Serviced Apartments* deutlich wird. Der Prozess einer konzeptuellen Lösungsfindung beim Problem des Nachfrageüberhangs auf dem urbanen Wohnungsmarkt ist demzufolge durch die gegenwärtige SARS-CoV-2-Pandemie angestoßen.

2.2.1 Abgrenzung von Zwischenutzung und Wohnzwischenutzung

Herausforderungen bei Zwischenutzungen

Das Phänomen der Gentrifizierung betrifft viele Großstädte. Da Zwischenutzungen auch als Mittel der *Image*-Aufwertung eines Stadtquartiers vor einer größeren Entwicklung eingesetzt werden besteht seitens der Zwischenutzer*innen eine berechtigte Angst vor Instrumentalisierung (ZZZ 2012: 82). Somit geraten Zwischenutzungen als Pioniere von Gentrifizierungsprozessen und Aufwertungsmotoren zunehmend in Kritik (Rink und Görbing 2019: 604) und scheitern vor allem an der Umsetzung in der Praxis und der Angst vor Unwägbarkeiten seitens genehmigenden Behörden – denn das Risiko einer Fehleinschätzung will bei sachlicher Überprüfung keiner tragen (Schäfer und Urban Catalyst 2013: 127) – zumal es Zugang zu Immobilieneigentum schaffen kann (Schäfer und Urban Catalyst 2013: 120). Problematisch ist bei Zwischenutzungen beispielsweise ein Bedarf nach anderen als den im Bebauungsplan festgeschriebenen Nutzungen (Schäfer und Urban Catalyst 2013: 119), während

der Zugang zu Objekten durch das in Deutschland stark geschützte Eigentumsrecht reglementiert ist. Auch die *ZwischenZeitZentrale* bedauert, dass Eigentümer*innen nicht auf eigene Initiative hin Leerstände anbieten und es rechtlich keine Handhabe gibt (Heinrich-Böll-Stiftung 2020: 12:00). Der Erfolg von Zwischennutzungen steht und fällt mit der Bereitschaft der Eigentümer*innen, welche eine besondere Ansprache und Best-Practice-Beispiele brauchen (ZZZ 2012: 78). Organisationen wie die *ZwischenZeitZentrale* vermerkten bereits 2012, dass das Angebot an offenen Räumen für die Deckung der bestehenden Nachfrage zu gering sei, und hofften daher auf die Möglichkeit der Aktivierung gemeldeter Objekte im Leerstandsmelder (ZZZ 2012: 82).

Vorteile von Zwischennutzungen

Kulturelle Zwischennutzungen sind bewährte Mittel der Stadtplanung in urbanen Gegenden. Mithilfe von Zwischennutzungen ist es möglich, Gebäude effizienter auszunutzen und Leerstandskosten zu minimieren (ZZZ 2012: 81). So bereiten Zwischennutzungen entweder eine Nachnutzung vor, oder sie entwickeln sich selbst zur dauerhaften Lösung höherer städtebaulicher Qualität (Schlegelmilch et al. 2008: 107). Sie können als Testnutzungen eingesetzt werden, leiten somit den Prozess dauerhafter Nutzungen ein und schaffen die Basis für stabilere Bauleitplanungen und Investitionspläne (ZZZ 2012: 81). Weil Zwischennutzungen oftmals städtebauliche, soziale oder ökonomische Qualitäten als Ergebnisse ihrer Temporalität hervorbringen (Hayden/Temel nach Honeck 2015: 60), sind sie geeignete strategische Lösungen im Rahmen unternehmerischer Flächenentwicklung (Honeck 2015: 69). Reale Experimente in Form von Zwischennutzungen sind heute wichtiger als je zuvor, da sie temporäre Raumnutzungen und innovative Planungshandlungen sichtbar und erlebbar machen und neuartige Raumbilder provozieren (Honeck 2015: 71). Konsequenterweise stellen Leerstände damit aktuell Versuchsflächen dar, um mit gebauten Räumen zu experimentieren, und die offerierten Möglichkeiten der Gebäude ideal auszuloten (Heinrich-Böll-Stiftung 2020: 05:10). Aufgrund der Komplexität und Zeitintensivität der Planungsprozesse von Zwischennutzungen haben sich Unternehmen und Organisationen hervorgetan, die – meistens aufbauend auf einem Geschäftsmodell – gezielt Zwischennutzungen planen und steuern. Diese Unternehmen werden in einem späteren Kapitel gesondert beleuchtet.

Temporäres Wohnen in Zwischennutzungen wurde 2008 im Rahmen eines *ExWoSt*-Projektes als Seltenheit und weitgehend ungenutzte Option analysiert, abgesehen von den Unterkünften für Flüchtlinge und Bauarbeiter*innen (Schlegelmilch et al. 2008: 121ff). Ihr Potential besteht in der Behebung temporärer Engpässe als Studierendenwohnheim oder für soziale Zwecke wie Notunterkünfte für Straßenkinder (Schlegelmilch et al. 2008: 121ff). 2012 prognostizierte die *ZwischenZeitZentrale*, dass im Zuge steigender Immobilien- und Mietpreise das Thema Wohnen in Zwischennutzungen zum Gegenstand werden könnte (ZZZ 2012: 85). Im Bereich des Wohnens bleibt das ausgeschöpfte Potential der Zwischennutzungen bisher weit hinter dem Kulturellen zurück. Das hat mehrere Ursachen, von denen die wichtigsten mittels tabellarischem Vergleich beleuchtet werden sollen. Der Überblick über die namentlich bekanntesten Zwischennutzungen soll Aufschluss über die Unterscheidungsmerkmale zwischen den einzelnen Projekten geben. In einer anschließenden Analyse werden Zusammenhänge aufgedeckt. Für einen besseren Überblick wurde die Tabelle im Fließtext auf die wichtigsten Merkmale reduziert, die ausführliche Tabelle aller betrachteten Wohnzwischennutzungen findet sich im Anhang (siehe Anlage A_02).

		Name / Programm	Lebensform	Vertragsform	Organisationsform
Informelle Zwischennutzung	Besetzung	City Plaza Hotel (Athen)	Aufenthalt 2016-2019	n. a.	Flüchtlingshilfe
		Obdachlose mit Zukunft (Köln)	Aufenthalt Seit 2020	Stillschweigende Duldung	Obdachlose mit Zukunft e.V.
		Torre Galfa (Macao) (Mailand)	Aufenthalt 2012	n. a.	Bürgerinitiative
	Grundstücks- zwischen- nutzung	Kanal (Berlin)	Bauwagen-siedlung Seit 1991	Befristeter Duldungsvertrag, Gebrauchsgestattungsvertrag	Kanal e.V.
		Stattpark Olga (München)	Bauwagen-siedlung Seit 2011	Stillschweigende Duldung, früher Räumungsvereinbarung	Stattpark Olga e.V.
	Not- Zwischennutzung	Clearinghäuser (München)	Unterbringung theoretisch max. 3 Monate praktisch 8-9 Monate	Betreuungsvertrag, Benutzungsverhältnis	Wohnungslosenhilfe im Amt für Wohnen und Migration
		Flexi-Heim (München)	Unterbringung Max. 6 Monate	Mietvertrag bis 2045, Nutzungsvertrag gem. §549 Abs. 2 Ziffer 3 BGB, Dienstleistungsvertrag	Amt für Wohnen und Migration (Vermittlung), Katholischer Männerfürsorgeverein München e.V. (Fürsorge)
		OSRAM-Gelände (München)	Unterbringung Nov. 2015 – Sept. 2017	Gem. § 246 BauGB	Landeshauptstadt München
		Übernachtungs- schutzprogramm (München)	Nächtliche Unterbringung (während Pandemie tagsüber)	n. a.	Landeshauptstadt München, Evangelisches Hilfswerk gGmbH
	Zwischennutzung zum Selbstzweck	Hohlske [Zurwollke] (Zürich)	Hallenwohnen seit 2000er	n.a. Ehem. Besetzung	Zuwollke e.V. (loser Verbund bis 2019)
Oranssi (Helsinki)		Seit 1980er	n.a. Ehem. Besetzung	Soziale Bewegung [NPO, 1990 Association, 1991 Apartments Ltd.]	
z.B. Pension Almonde (Rotterdam)		Instandsetzung zum Wohnen Seit 2013	Pachtvertrag (Laufzeiten bis zu 10 Jahre)	Stad in de Maak e.V. , Künstlerkollektiv Stealth.-unlimited	
Formelle Zwischennutzung	Organisierte Zwischennutzungs-Dienstleistung	Wächterhäuser (Leipzig)	Wohnen zum Selbstausbau / Bewachung	Gestattungsvereinbarung Haus und Raum	HausHalten e.V.
		Anti-Kraaker (urspr. Niederlande, EU-weit)	Leerstands-Bewachung	Personenbezogener Gebrauchsüberlassungsvertrag, Dienstleistungsvertrag	Camelot Deutschland GmbH
		Property Guardians (urspr. England, EU-weit)	Leerstands-Bewachung	Monatliche, einfache Lizenz	Global Guardians Management Ltd.
		z.B. Domo Vuelo (Zürich)	Gewerbliches Wohnen Hier: Seit Okt. 2020	Befristeter Mietvertrag (max. 3 Monate), Bewirtschaftungsvertrag	TomoDomo GmbH
		z.B. Swissôtel (Zürich)	Gewerbliches Wohnen Hier: Feb. 21 - Dez. 21	Befristeter Mietvertrag (max. 11 Monate)	Novac Solutions GmbH
		z.B. Dolder Waldhaus (Zürich)	Temporäres Wohnen Hier: Okt. 2017-2020	Gebrauchsleihvertrag, Pachtvertrag, Dienstleistungsvertrag	Projekt Interim GmbH
		Flushing Meadows (München)	Gewerbliches Wohnen 2015 - 2021	Beherbergungsvertrag	AJW Verwaltungs- GmbH
		z.B. Bäumleingasse 9 (Basel)	Temporäres Wohnen und Arbeiten Hier: 2012 - 2022	Befristeter Mietvertrag	Unterdessen GmbH (ehemals e.V.)
	Experimentelle Zwischennutzung	Adapter (Stuttgart)	Probewohnen (geplant)	Befristeter Mietvertrag (max. 6 Monate)	Adapter e.V.
		Bellevue di Monaco (München)	Temporäres Wohnen seit Juli 2017	40-jähriger Erbpachtvertrag, Mietvertrag (max. 2 Jahre)	Initiative Goldgrund, gemeinnützige Sozialgenossen- schaft Bellevue di Monaco e.G.
Quartier am Rotweg (Stuttgart)		Temporäres Wohnen	Befristeter Mietvertrag mit Untermieterlaubnis	Neues Heim e.G. Studierendenwerk Stuttgart (Mieter)	
WohnBüro Offenbach (Offenbach)		Temporäres Wohnen und Arbeiten	Nutzungsvereinbarung, befristete Mietverträge	Bb22 Architekten , Stadt Offenbach (Mieterin)	

Objekt	Eigentümer*innen	Zwischennutzer*innen	Zweck
Leerstehendes Hotel (126 Zimmer)	Insolvente Privatbesitzerin	400 Wirtschafts- und politische Flüchtlinge	Notunterkunft
Abbruchhäuser	Stadt Köln	30 Obdachlose	Behelfsmäßige Unterkunft
Leerstehendes Hochhaus	Privateigentum	Mailänder Bürger*innen	Aktivistischer Protest
Regelmäßige Umzüge, Seit 2010 Kiefholzstraße 74	Bauunternehmen Hochtief	25 Aktivist*innen	Aktivistischer Protest alternatives Wohnbedürfnis
Regelmäßige Umzüge, Gottfried-Böhm-Ring 4 bis Ende 2022	Referat für Bildung und Sport	20 Erwachsene, 8 Kinder (Vereinsmitglieder)	Gesellschafts-politisch alternatives Wohnbedürfnis
z.B. Plinganserstraße 29 (31 Wohnungen)	KSWM Katholisches Siedlungswerk München GmbH	~ 85 Wohnungslose (Alleinstehende, Paare und Familien)	Gemeinnützig
z.B. Wotanstraße 88 (49 Wohnungen) (ehem. Bürobau)	n.a. Landeshauptstadt München ist Mieterin	~ 240 - 250 (akut) Wohnungslose	Gemeinnützig
Ehem. OSRAM Bürogebäude	AGB- und Büschl-Unternehmensgruppe	~ 800 Flüchtlinge mit laufenden Asylanträgen	Notunterkunft
Bayernkaserne	Landeshauptstadt München	~ 890 Obdachlose im Winter, ~ 300 im Sommer	Notunterkunft
Zollhaus (Ehem. Motorenwerkstatt)	Genossenschaft Kalkbreite e.G.	24 Kreative (Einzelpersonen, Familien, Paare)	alternatives Wohnbedürfnis
Leerstand, Holzhäuser unter Denkmalschutz	Stadt, Regierung, Verwaltung, Bauunternehmen	~ 130 junge Mittellose mit Wohnbedarf (u25)	Bezahlbarer Wohnraum
Abbruchhäuser (52 Wohnungen)	Wohnungsbaugesellschaft Havensteder	Urbane Nomaden	Kollektives Eigentum
Privater Leerstand	Privateigentum	Künstler*innen, Kulturschaffende, Vereine und soziale Initiativen	Gemeinnützige Objektbewachung
(Privater), institutioneller und öffentlicher Leerstand	(Privateigentum), öffentliche Hand, institutionelle Investor*innen	Personen mit Erstwohnsitz (ü18)	Wirtschaftliche Objektbewachung
Öffentlicher Leerstand	Öffentliche Träger	Arbeitnehmer*innen (ü21)	Wirtschaftliche Objektbewachung
Ehem. Hotel „Fly Away“	Welcome Hotels Schweiz	~ 38 Urbane Nomaden	Wirtschaftlich, Bewirtschaftungsmodell
Ehem. Hotel „Swissôtel“ vor Sanierung	Credit Suisse	~ 250 Arbeits-nomaden, Studierende, Berufspendler	Wirtschaftlich, Bewirtschaftungsmodell
Institutioneller, öffentlicher Leerstand Hier: Ehem. Hotel vor Sanierung	Institutionell, privat bis öffentlich Hier: n. a.	~ 100 Zürcher*innen, Studierende, Arbeitspendler	Wirtschaftlich, Zwischennutzung
3. und 4. OG ehem. Bürofläche (11 Doppelzimmer)	n. a.	Tourist*innen	Hotelzwischennutzung
Institutioneller, privater und öffentlicher Leerstand Hier: gemischt genutztes Stadthaus	Institutionell, privat bis öffentlich Hier: Immobilien Basel-Stadt	Kreative, Start-ups, Pioniere	Gemeinnützig
Privater und öffentlicher Büroleerstand	Privat bis öffentliche Eigentümer*innen	Menschen mit alternativem Wohnbedürfnis	alternative Wohnformen
Leerstehendes Gebäude in Müllerstraße 6 vor Sanierung	Landeshauptstadt München	~ 6 Flüchtlinge bzw. alleinerziehende Frauen	Gemeinnützig, Kollektives Eigentum
Leerstehende Wohnungen vor Sanierung	Neues Heim e.G.	23 Studierende	Wirtschaftlich
Ehem. Büro	Investor	Kreative, Start-ups, Pioniere	Experiment, (ExWoSt-Projekt)

Abbildung 7: Tabellarischer Vergleich analysierter Projekte in Europa, siehe Seiten 20-21 [Eigene Darstellung basierend auf Quellen siehe Anlage A_02]

Vorteile von Wohnzwischenutzungen

Ähnlich wie Zwischenutzungen bieten Wohnzwischenutzungen das Potential, vor einer Umnutzung die Akzeptanz neuer Wohnformen und –typologien zu testen (Nowak, Wagner und Mohr o.J.: 83). Am Beispiel des *WohnBüros* in Offenbach kann man erkennen, dass Wohnzwischenutzungen eingesetzt werden können, um eine „[...] Nutzungsänderung durch eine Zwischennutzung zu testen und den Weg für eine langfristige Nutzungsänderung zu ebnet [...]“ (Nowak, Wagner und Mohr o.J.: 83). Die gezielte Auszeit konnte hier neue Impulse setzen und eine Wert- und Imagesteigerung des Gebäudes auslösen (Nowak, Wagner und Mohr o.J.: 92).

2.2.2. Eingehende Analyse selektierter Wohnzwischenutzungen

Wohnzwischenutzungen sind in der Regel Pilotprojekte, bewegen sich demnach in rechtlichen Grauzonen und machen es erforderlich, Ermessungsspielräume auszuschöpfen (Nowak, Wagner und Mohr o.J.: 93). Der Umstand, dass bei Wohnzwischenutzungen die Gebäude den Zwischenutzern ein Zuhause bieten sollen, bedeutet einen Zuwachs an bautechnischen und rechtlichen Voraussetzungen an die Gebäude und den Planungsprozess gegenüber kulturellen Zwischenutzungen. Dieser Zuwachs geht oftmals einher mit einer hohen erwarteten Flexibilität und Anpassungsfähigkeit seitens der genehmigenden Behörden und Zwischenutzer*innen. Die wichtigsten Unterscheidungsmerkmale sind wie folgt:

Die zugrundeliegenden Lebensformen bei Wohnzwischenutzungen reichen von Aufenthalt (z.B. bei Besetzung), Bewachung, Unterbringung, Gewerblichem bis hin zu Temporärem Wohnen. Je informeller die Wohnzwischenutzung, umso weniger hat die zugrundeliegende Lebensform mit Wohnen zu tun. Wohnzwischenutzung in Nichtwohngebäuden ist insbesondere dann möglich, wenn es sich um Aufenthalt und Unterbringung handelt. In Hotels ist Wohnen einfacher durchzusetzen, da die Genehmigung bereits das Gewerbliche Wohnen vorsieht. Eine Gewerbeimmobilie, die als Gewerbe erstellt und bewilligt wurde, darf auch während einer Zwischennutzung nicht einer Umnutzung zugeführt werden, es sei denn, bei der Zwischennutzung handelt es sich nicht um Wohnen, sondern um die Bewachung des Gebäudes.

Der Zeitfaktor und die Zielsetzung sind wesentliche Unterscheidungsmerkmale, welcher Wohnzwischenutzungen aufteilt in die befristete Nutzbarkeit der Objekte (z.B. unternehmerisches Leerstandsmanagement) und befristete Wohnformen (z.B. Wohnungslosenhilfe). Dieser Zeitfaktor verrät jedoch nicht, ob die temporäre Wohnform gewollt ist, oder nur aufgrund mangelnder langfristiger Angebote Verwendung findet. Daher ist der Grund für die Entscheidung zur Zwischennutzung zu betrachten. Entweder handelt es sich um die beabsichtigte temporäre Nutzung oder um die unbeabsichtigte aus Alternativlosigkeit (siehe Abbildung 8).

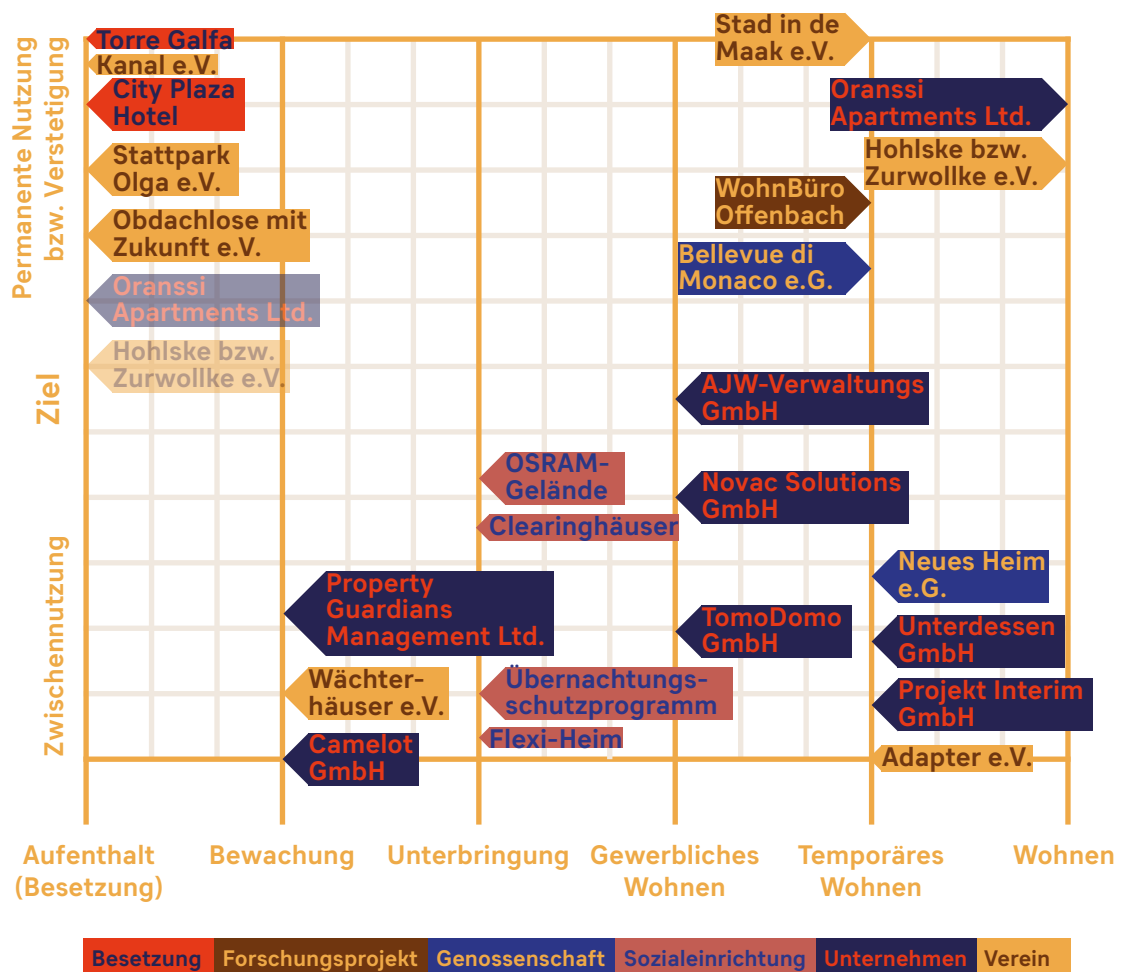


Abbildung 8: Kategorisierung analysierter Projekte nach Lebensform [Eigene Darstellung basierend auf Quellen siehe Anlage A_02]

Abhängig von der Lebensform unterscheiden sich auch die vertraglichen Grundlagen, welche nur bei befristeten Mietverträgen auch Mieterrechte umfassen. In den wenigsten Fällen werden die Verträge direkt zwischen den Nutzenden und den Eigentümer*innen geschlossen, sondern meistens über zwischengeschaltete Organisationen. Letztere schließen Verwaltungs- oder Dienstleistungsverträge mit Nutzer*innen oder fungieren als Ankermieter*innen und vermieten unter. Zwischennutzer*innen können vertraglos stillschweigend geduldet werden oder unterzeichnen einen *Gebrauchsgestattungsvertrag* (auch *-überlassungsvertrag* oder *Gestattungsvereinbarungen*), *Nutzungsverträge* (-genehmigungen oder -vereinbarungen), *Gebrauchsheilverträge*, selten *Pachtverträge* und befristete *Mietverträge*.

Eine deutliche Korrelation besteht zwischen den unterschiedlichen Organisationsformen (staatlich, Unternehmen, Verein, Genossenschaft) und dem jeweiligen Zweck (sozial, wirtschaftlich). Während staatliche Institutionen oder Vereine dem sozialen Zweck

zugeordnet werden können, verfolgen Unternehmen mehrheitlich wirtschaftliche Interessen.

Die zwischengenutzten Objekte umfassen Leerstände aufgrund bevorstehender Sanierungen oder Abriss und Neubau (im Gewerbe- und im Wohnsegment), nicht vermarktbar Immobilien (Sondernutzung) sowie aktuell leerstehende Hotels.

Eigentümer*innen sind in den seltensten Fällen Privatpersonen, sondern überwiegend öffentlich (städtisch) oder institutionell (Investoren, Banken, Unternehmen).

Die Typologie der Zwischennutzer*innen weist folgende übereinstimmende und leicht variierende Merkmale auf: es handelt sich vorwiegend um Einzelpersonen in unterschiedlich prekären Lebenssituation, entweder in Notsituationen (z.B. Wohnungslose), mittelfristig finanziell bedürftig (z.B. Studierende) oder derzeit zeitlich bedürftig (Berufspendler). Darunter befinden sich ebenfalls Kreative, die neue Wohnformen erproben wollen, oder generell Menschen, die über die Erbringung von eigenständiger Instandsetzung vergünstigt wohnen möchten. Um die Motivation der Beteiligten nachvollziehen zu können, bietet sich die grafische Veranschaulichung mithilfe der *Maslowschen Bedürfnishierarchie* an, die die unterschiedlichen Bedürfnisebenen hinter den Projekten vereinfacht aufzeigt (siehe Abbildung 9). Dabei muss berücksichtigt werden, dass es sich um eine subjektive Einordnung innerhalb eines sozialpsychologischen Modells handelt, und demzufolge lediglich der Motivations-Unterscheidung dient. Während sich die temporäre Unterbringung innerhalb der Sozialeinrichtungen tendenziell an physiologischen Bedürfnissen und maximal Sicherheitsbedürfnissen orientiert, sind die meisten anderen Projekte unter dem Bereich Selbstverwirklichung einzuordnen, da hier die erwähnten Bedürfnisse bereits erfüllt erscheinen.

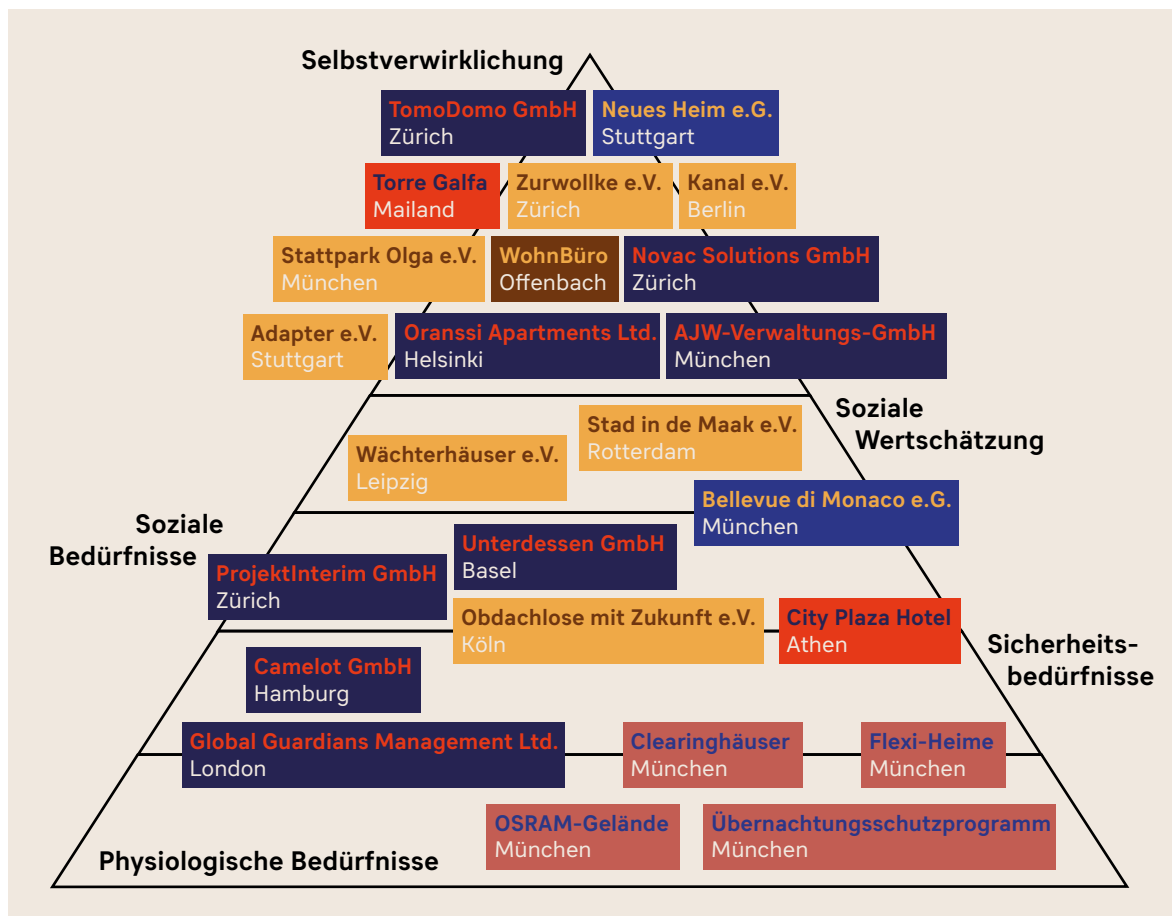


Abbildung 9: Einordnung analysierter Projekte in Maslows Bedürfnispyramide [Eigene Darstellung basierend auf Quellen siehe Anlage A_02]

Gerade für eine dynamische Stadtentwicklung und mittelfristige Transformation nach Krisen sind Zwischennutzungen vorteilhaft. Aufgrund ihrer zeitlichen Befristung können sie als Experimentierräume verstanden werden, in denen Nutzungen getestet und Nachnutzungen vorbereitet werden können. Im Gegensatz zu langfristigen Planungen liefern sie die Möglichkeit, die Ergebnisse bei negativem Ausgang zu verwerfen und nicht zu verstetigen.

Problematisch wird die Umsetzung vor allem in der Praxis, i.e. Zugang zu Raumressourcen und Genehmigungsfähigkeit. Der Vorteil der zeitlichen Begrenzung wird bei Zwischennutzungen auch zum Problem, als sie ein willkommenes Mittel zur temporären Quartiersbelebung darstellen und unausweichlich Prozesse der Gentrifizierung ankurbeln. Der Spezialfall von Wohnzwischennutzungen kommt insbesondere deshalb so selten vor, da die idealen Voraussetzungen selten zu finden sind. Die Wohnzwischennutzung von Nichtwohngebäuden findet hauptsächlich im Bereich der Unterbringung von Menschen ohne Zuhause, experimentellen Forschungsrahmen oder im Kreativbereich statt. Infolge der SARS-CoV-2-Pandemie kam es aber zu einem Zuwachs organisierter Wohnzwischennutzungen, vor allem im Schweizer Hotelsegment. Immer mehr Unternehmen scheinen in temporären Wohnmodellen einen wachsenden Markt zu erkennen, während Bedürftige trotz des eigentlichen Wunsches nach einem langfristigen und bezahlbaren Zuhause teilweise auf Wohnzwischennutzungen angewiesen sind.

2.3. Ökonomische Dimension und Herausforderungen bei Zwischennutzungen

2.3.1. Grundsätzliche Einschätzung der Machbarkeit von Zwischennutzung im gewerblichen Raum

Vor der SARS-CoV-2-Pandemie

2009 untersuchte man in der Studie *Redevelopment* die Fragestellung, „ob ein Potential vorliege, innerstädtisches Wohnen auf wirtschaftliche Weise durch Umnutzung von unwirtschaftlich gewordenen Bürobauten zu ermöglichen“ (Kähler, Kritzmann und Venus 2009: 240). Der Studie zufolge entsprach das Thema Umnutzung in München – als wachsenden Ballungsraum – damals nicht der dortigen Stadtpolitik (Kähler, Kritzmann und Venus 2009: 240) und man lehnte ein *Redevelopment* der vorgeschlagenen Art dezidiert ab (Kähler, Kritzmann und Venus 2009: 248). Die Studie kam einerseits zu dem Ergebnis, dass die Umnutzung von Bürobauten bautechnisch keine Herausforderung darstellt, technische und konstruktive Aspekte beherrschbar sind (Kähler, Kritzmann und Venus 2009: 250) und die Baukosten im Vergleich zu Neubau sogar günstiger ausfallen (Kähler, Kritzmann und Venus 2009: 251). Andererseits konnten die Studienverfasser*innen aufgrund der unterschiedlichen Interessenslagen der Beteiligten am Umnutzungs-Vorhaben keine eindeutige Antwort als Ergebnis des Forschungsprojektes geben (Kähler, Kritzmann und Venus 2009: 248). Letztlich sei man immer auf die Bereitschaft der Eigentümer*innen einer Immobilie angewiesen, sich überhaupt mit dem Thema zu beschäftigen (Kähler, Kritzmann und Venus 2009: 251), da sie die Entscheidung trafen, ob eine Umnutzung tatsächlich realisiert werde oder nicht (Kähler, Kritzmann und Venus 2009: 247). Das Projekt *WohnBüro* in Offenbach ist ein umgesetztes Beispiel für die temporäre Wohnzwischenutzung eines Bürogebäudes unter Einwilligung des Immobilieneigentümers. Anlass für das Projekt war es, eine mögliche Nutzungsänderung durch eine Zwischennutzung zu testen und den Weg für eine langfristige Nutzungsänderung zu ebnen (Nowak, Wagner und Mohr o.J.: 83). Zu diesem Zweck fand das Projekt als Machbarkeitsstudie im Rahmen eines Forschungsprojektes des *Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS)* statt (bb22 o.J.). Trotz positiver Erfahrungen seitens aller Beteiligten während des Projektes kam es aufgrund der schwierigen Eigentümerfindung jedoch weder zu einer Verstetigung noch zu einem Folgeprojekt. Im Jahr 2014 prüfte die Stadt München und das *Sozialministerium*, „[...] ob etwa ehemalige Siemenbüros im Stadtteil Bogenhausen als Flüchtlingsunterkünfte zumindest zwischen-genutzt werden könnten“ (Matzig 2014). Dieses Vorhaben wurde aufgrund bürokratischer Planungsunterschieden jedoch nicht umgesetzt. „Wohnraum-Experten Peter Ebner zufolge wäre die auch temporäre Umnutzung etwa von Gewerbegebieten oder Bürobauten durchaus im Sinne der Planungsbehörden“, jedoch sei Wohnnutzung nur in bestimmten Gebieten bauplanungsrechtlich zulässig (Matzig 2014). Insofern stehe einer Nutzung leerstehender Büros meist nur die Bürokratie, der mangelnde Blick für das sozial Gebotene und der politische Wille entgegen (Matzig 2014) und nicht etwa die Machbarkeit. Der Frage nach der Schaffung von bezahlbarem Wohnraum durch Umwandlungen widmete sich eine 2017 veröffentlichte Studie zum Thema der Umwandlung von Nichtwohngebäuden in Wohnimmobilien, laut der die Umwandlungen „[...] einen spürbaren Beitrag zur Entlastung des innerstädtischen Wohnungsmarktes leisten“ (Lorenz-Hennig et al. 2017: 69) könnten, unter der Voraussetzung einer schwachen Nachfrage nach Büroimmobilien und gleichzeitig erheblichem Nachfragedruck im Wohnungsmarkt (Lorenz-

Hennig et al. 2017: 71). Doch auch diese Studie kam zu dem Ergebnis, dass nebst immissionsschutzrechtlichen Konflikten durch Verkehrs-, Gewerbelärm oder Geruchsbelastungen, insbesondere die Pfadabhängigkeit von Eigentümer*innen entscheidende Hemmnisse darstellen (Lorenz-Hennig et al. 2017: 70).

Nach der SARS-CoV-2-Pandemie

Spätestens seit Beginn der SARS-CoV-2-Pandemie und dem daraus resultierenden *Lockdown* wird in den Tagesmedien wieder die Möglichkeit diskutiert, Bürogebäude zu Wohnzwecken umzunutzen. Befürworter*innen finden sich bei *Mieterbund*, der Baubranche und der *Caritas* (Das Erste 2021: 01:25). Der Bundesvorstand der *IG Bau*, Robert Feiger, spricht sogar von einer attraktiven Möglichkeit in zentralen Lagen schnell Wohnraum zu schaffen, da Feuer- und Brandschutz bereits vorhanden sind und teils sogar Gas- und Wasserinstallationen (Das Erste 2021: 00:20). Genau diese attraktive Innenstadtlage vieler Objekte stellt laut Präsident des *Deutschen Mieterbundes* Lukas Siebenkotten jedoch ein Problem dar, weshalb man mittels steuerlicher Erleichterungen oder direkter Prämien die Investor*innen von lukrativen Luxuswohnungen abhalten und für bezahlbaren Wohnraum begeistern müsse (Das Erste 2021: 01:05). *WDR* und *Tagesschau* greifen diesen Umnutzung-zugewandten Ansatz auf und bewerben die attraktiven Einsparmöglichkeiten, die sich für Unternehmen dadurch ergeben. Man zitiert den Vorstand des *Prestel Instituts* Matthias Günther, der nicht nur von einem Baustein zur Lösung der Wohnungsknappheit spricht, sondern mit der Bereitschaft vieler Unternehmen rechnet, bei *Homeoffice* ohne Produktivitätsverlust Einsparungen bei Büroflächen vornehmen zu können (Wundersee 2021). In Paris praktizieren Firmen wie *Novaxia* bereits seit 15 Jahren die Umwandlung von Bürobauten in Wohnimmobilien, seit der SARS-CoV-2-Pandemie sei der Markt größer geworden und man gehe davon aus, dass der Preis für Bürobauten deutlich sinken werde (Das Erste 2021: 01:40). In einer April Ausgabe des Schweizer *Tagesanzeigers* werden Beispiele zahlreicher Bürotransformationen in Zürich gezeigt, die aufgrund der eingebrochenen Nachfrage nach Arbeitsräumen wegen der SARS-CoV-2-Pandemie ihre Geschäftshäuser in Wohnbauten umgebaut haben, die meisten darunter allerdings zu Luxus-Wohnungen oder *Business-Apartments* (Schneebeli 2021). Ursina Kubli von der *Zürcher Kantonalbank* (kurz *ZKB*) zufolge hat sich dieser Trend in den Pandemie-Monaten verstärkt (Schneebeli 2021). In Deutschland zitiert die *TAZ* Dietmar Walberg vom Kieler Beratungsinstitut *ARGE*, und plädiert für Umnutzungen. Entscheidende Gründe für eine Umnutzung laut Walberg sind einerseits die Flächeneffizienz von Heimarbeitsplätzen (5 - 10m²) gegenüber Büroarbeitsplätzen (25 - 45m²) und andererseits die Kosteneffizienz eines Büroumbaus zu Wohnraum, der mit lediglich 1/3 der Kosten für Neubauwohnungen veranschlagt werde (Dribbusch 2021). Das Verbändebündnis *Soziales Wohnen* fordert daher bis zum Jahr 2021 die Umwidmung von nicht mehr benötigten Büroflächen zu Wohnraum, wodurch 235.000 Wohnungen entstehen könnten (Dribbusch 2021). Die Aussagen in dem Artikel basieren auf zwei Studien, zum einen die der *ARGE*, *Bezahlbarer Wohnen 2021*, und zum anderen vom *IW*, *Büroflächenabbau bleibt Ausnahme*. *ARGE* geht davon aus, dass die zunehmende Tätigkeit im *Homeoffice* eine gewisse Redundanz bei bestehenden Büro- und Gewerbeflächen erzeugt und auch künftig ein Grundanspruch auf *Homeoffice* ermöglicht werden soll (Walberg und Gniechwitz 2020: 16). Sie argumentieren dabei, dass das Potential der Wohnungen in ehemaligen Nichtwohngebäuden darin besteht, diese Wohnungen unter zeitgemäßen Aspekten errichten zu können: „Gleichzeitig wäre genug Potenzial vorhanden,

aus den Erfahrungen der Pandemie erlernte, funktionale und notwendige Zusatzflächen, wie Ausweichräume, individuelle Gemeinschaftseinrichtungen und anpassungsfähige Wohnungstypologien, wie zum Beispiel „Cluster-Wohnungen“ oder auch ergänzende Angebote, wie „Coworking Spaces“ zu schaffen“ (Walberg und Gniechwitz 2020: 21). *IW* macht hingegen auf die damit einhergehenden arbeitsrechtlichen Schwierigkeiten und die notwendige Anwendung der Arbeitsstättenverordnung aufmerksam (Stettes und Voigtländer 2021: 2). Man gehe nicht von einem Einbruch im Immobilienmarkt aus, sondern einer Anpassung des bestehenden Angebots (Stettes und Voigtländer 2021: 1), außerdem sei *Homeoffice* nicht bei jeder Berufsgruppe anwendbar und ein betrieblicher Arbeitsplatz bei den meisten betroffenen Beschäftigten vertraglich festgelegt. Dieser Einschätzung schließen sich auch die Autor*innen des *ZKB*-Magazins *Immobilien aktuell* an. Die Vermarktung von Büros ist demnach anspruchsvoller geworden und Wohnflächen werden gleichzeitig mehr nachgefragt, was mittels Umnutzungen wieder ausbalanciert werden kann (Kubli und Rapp 2021: 8). Man geht aber auch davon aus, dass die Flächennachfrage durch moderne Büroräumlichkeiten nicht unbedingt einbrechen wird, selbst wenn in Zukunft hybrid gearbeitet wird (Kubli und Rapp 2021: 9). Als Hürden von Umnutzungen erkennt die Studie das rechtlich enge Korsett (Kubli und Rapp 2021: 10) und die Nichttauglichkeit von Bürogebäuden der Baujahre zwischen 1950er und 1960ern (Kubli nach Schneebeli 2021). Damit seien Umnutzungen „[...] bislang keine flächendeckende Immobilienstrategie, die den Büromarkt von Leerständen befreien könnte“ (Kubli und Rapp 2021: 10). Das könne sich erst ändern, wenn die Angebotsschere zwischen Wohnen und Büro sich weiter öffnet, und dadurch das investorenseitige Interesse an Umnutzungen zunimmt (Kubli und Rapp 2021: 10). Einen aktuellen Beitrag liefert Niels Boeing in einer dreiteiligen Serie im *ZEIT Wissen* Magazin. „Die Umwandlung von Bürogebäuden zu Wohnraum könnte einen Beitrag zu nachhaltigerem Bauen leisten“ (Boeing 2021: 65). Auch wenn es kein Standard-Umwandlungsmodell für sämtliche Bürogebäude gebe, haben Städte wie Frankfurt 2005 bereits eine Fachabteilung für Umnutzungen gegründet, weshalb dort jede dritte Wohnung bereits auf ehemaligen Büroflächen entsteht (Boeing 2021: 65). Dass Umnutzungen von leeren Bürogebäuden nicht schon länger stattfinden, liege vor allem daran, dass Eigentümer*innen unvermietbare Büros bisher als Verlust verbuchen können (Boeing 2021: 64).

Die durch die SARS-CoV-2-Pandemie ausgelöste, zunehmende Bereitschaft zum gesellschaftlichen Wandel kann die Lösungsfindung im Bereich Wohnungsknappheit im urbanen Raum antreiben. Die Thematik der Büroumnutzungen zu Wohnraum wird seit der SARS-CoV-2-Pandemie und den damit verbundenen *Homeoffice* Angeboten regelmäßig von den nationalen und internationalen Tagesmedien aufgegriffen. Während Büroumnutzungen vor 2020 hauptsächlich Gegenstand von Machbarkeitsstudien waren und Zwischennutzungen im Rahmen von Forschungsprojekten stattfanden, widmen sich nun regelmäßig Tagesmedien der Veröffentlichung von Umnutzungsansätzen. Studien greifen explizit die SARS-CoV-2-Pandemie als Ausgangslage auf, um die Umwandlungsfähigkeit von Bürobauten zu Wohnen zu untersuchen. Auf bautechnischer Seite sind die Möglichkeiten erfolgreicher Umwandlungen heute noch umfangreicher, weshalb die Mehrheit der Publikationen vor und nach der SARS-CoV-2-Pandemie zu dem Ergebnis kommt, dass Umwandlungen bautechnisch machbar sind.

Als Problem wird nach wie vor die Rentabilität von Umnutzungen zur Schaffung von bezahlbarem Wohnraum erkannt, da das investorenseitige Interesse für die Umwandlung zu Luxuswohnungen nach wie vor größer sei als für sozialen Wohnungsbau. Dieses investorenseitige Interesse für Umwandlungen dürfe jedoch zunehmen, so es zu einem Preisverfall bei Bürobauten kommt. Auch nach der SARS-CoV-2-Pandemie polarisiert das Thema Umwandlung stark. Während Befürworter*innen einen Einbruch des Büroimmobilienmarktes prognostizieren, gehen Gegner*innen von einer Anpassung aus. Dabei werden zukünftige Büroumnutzungen stark von der Durchsetzung und rechtlichen Umsetzung des *Rechts auf Homeoffice* abhängen. Letztlich sind *Redevelopments* nach wie vor von den jeweiligen Eigentümer*innen und Investor*innen abhängig, das verbindliche *Recht auf Homeoffice* und der damit einhergehende Strukturwandel dürften in Zukunft den Veränderungsdruck auf Bürobauten noch verstärken. Dabei sollen Einsparmöglichkeiten Unternehmen von Umnutzungen überzeugen. Somit werden Umwandlungen auch in München zukünftig eine Rolle spielen, wenn behördliche und planungsrechtliche Hürden erfolgreich überwunden werden. Ob dabei bezahlbarer Wohnraum entsteht ist auch hier abhängig von Investor*innen. Hier könnte die Kosteneffizienz einer Umwandlung gegenüber einem Neubau überzeugen.

2.3.2. Anforderungen

Voraussetzungen

Bereits bei der Umnutzungsstudie 2009 stellte man fest, dass Flexibilität seitens der genehmigenden Behörden und eine enge Zusammenarbeit mit Eigentümer*in oder Verwalter*in einer Immobilie die Kernvoraussetzungen für ein Umnutzungsprojekt darstellen (Kähler, Kritzmann und Venus 2009: 242ff). Die unterstützende und aktiv fördernde Verwaltung und Planung erkannten auch Rink und Görbing als voraussetzend (Rink und Görbing 2019: 613). Für Umnutzungen appelliert *ARGE* deshalb an die aktive Unterstützung der Kommunen für bauleitplanerische und verfahrenstechnische Erleichterungen (wie Standsicherheitsnachweise, Brand- und Schallschutz), Beseitigung bauleitplanerischer Hemmnisse und die notwendige Anpassung von Förderprogrammen (Walberg und Gniechwitz 2020: 16), um Flächenpotenziale vor Ort ermitteln und Gebäudekataster erstellen zu können (Walberg und Gniechwitz 2020: 22).

Lage

Für den optimalen urbanen Kontext nach Rink und Görbing sind die Existenz freier Brach- und Gewerbeflächen sowie leerstehender Wohnungen zwar notwendig, aber keineswegs hinreichend, sondern vielmehr bildet Re-urbanisierung bzw. moderates Wachstum nach Schrumpfung ihnen zufolge optimale Grundvoraussetzungen (Rink und Görbing 2019: 613). Das städtebauliche Umfeld entscheidet nicht nur über Nutzungsart und Entwurfskonzept, sondern maßgeblich über den Erfolg einer Wohnzwischenutzung, für welche eine gute Versorgungslage und ein ansprechendes sozialräumliches Umfeld wichtig seien (Nowak, Wagner und Mohr o.J.: 85). Die Lage müsse sich perspektivisch hinsichtlich Infrastruktur und Immissionen für Wohnen eignen (Lorenz-Hennig et al. 2017: 70). Da oft nur in boomenden Regionen aus Zwischenutzungen eine dauerhafte Revitalisierung hervorgehe, empfehlen die Autor*innen von *WohnBüro* 2014 bezogen auf die Makrolage eine städtische Umgebung mit wachsenden

Entwicklungstendenzen und Nachfrage am Wohnungsmarkt (Nowak, Wagner und Mohr o.J.: 85). „Für eine Wohnnutzung ist eine gute Versorgungslage und ein ansprechendes sozialräumliches Umfeld wichtig“, weshalb sich bezogen auf Mikrolage Mischgebiete mit kulturellem Angebot besser als Wohnlage aktivieren lassen als hauptsächlich gewerblich genutzte Bereiche (Nowak, Wagner und Mohr o.J.: 85). Das Vorhandensein von verkehrlichen ÖPNV-Anbindungen und Parkplätzen, soziale und gewerbliche Infrastruktur und eine nachbarschaftliche Nutzung seien für Wohnen förderlich (Nowak, Wagner und Mohr o.J.: 85).

Gebäude in Abhängigkeit von Baujahr und Gebäudestruktur

In der Studie *Redevelopment* fand man anhand von Fallstudien heraus, „[...] dass es bei einer Bürorumwandlung zu Wohnen fast immer einer größeren baulichen Maßnahme bedarf, unabhängig von der Zielgruppe der späteren Wohnnutzer“ (Kähler, Kritzmann und Venus 2009: 242). Abgesehen von der Höhe der Baukosten, war man aber bereits 2009 in der Lage, jeden Altbau zu sanieren und technisch auf den aktuellen Stand zu bringen (Kähler, Kritzmann und Venus 2009: 245): „Die technischen und konstruktiven Aspekte spielen kaum noch eine Rolle. Akustische Probleme, Nachinstallation von Sanitärausstattung, Trennwände, Fassaden, sowie die Feuersicherheit sind technisch lösbar geworden.“ Man verglich die technische Machbarkeit einer Umnutzung (z.B. ausreichende Deckenhöhe, Abstandsflächen und Tragfähigkeit des statischen Gerippes) damals mit einer umfassenden baulichen Erneuerung als Bürohaus zu damaligen technischen und energetischen Standards (Kähler, Kritzmann und Venus 2009: 250). Auch akustische Probleme, Nachinstallationen von Sanitärausstattung, Trennwände und Fassade sowie die Feuersicherheit seien technisch lösbar geworden, weshalb man zu dem Schluss kam „dass aus konstruktiven und technischen Aspekten eine Umnutzung von Bürohausflächen in Wohnungsbau (fast) ohne Einschränkung möglich ist“ (Kähler, Kritzmann und Venus 2009: 250). Bezüglich der Gebäudetauglichkeit ist zu beachten, dass Gebäude mit Skelettstruktur anstelle von tragenden Wänden grundsätzlich besser geeignet sind, da Raumtrennungen zum Wohnen flexibler gestaltet werden können (Nowak, Wagner und Mohr o.J.: 84). Wenige tragende Elemente bedeuten die Möglichkeit einer variablen neuen Zonierung und Unterbringung von Haustechnik, Heizung und Elektroinstallationen (Nowak, Wagner und Mohr o.J.: 83). Die Publikation zeigte drei Gebäudekategorien auf, nach denen unterschieden werden kann.

Der Vorteil von Gründerzeitbauten besteht darin, dass es bei Wohn- und Geschäftshäusern seltener zu Problemen bezüglich des geltenden Bebauungsplanes kommt (Nowak, Wagner und Mohr o.J.: 84), während das größte Problem die Einhaltung der Energiesparverordnungen unter Denkmalschutz darstellt (Nowak, Wagner und Mohr o.J.: 83). Wohnungsbau bei Bürorumnutzungen findet vor allem bei Gebäuden der 20er, 30er und 80er statt (Kubli und Rapp 2021: 10). Eine Abstimmung mit der Denkmalbehörde ist auch laut der Studie zu *Zwischennutzungen und Nischen im Städtebau* als Beitrag für eine nachhaltige Stadtentwicklung unerlässlich, im Bewahren des Gebäudes vor Verfall kann jedoch ein gemeinsames Interesse der Zwischennutzer*innen und des Denkmalschutzes vorliegen, das ausgelotet werden soll (Schlegelmilch et al. 2008: 130).

Bei Bauten der Nachkriegsjahre sind dem Team von *WohnBüro* zufolge relativ kleine Dimensionierung, innerstädtische Lagen und Zellenstruktur im Vergleich zu Großraumstruktur vorteilhaft (Nowak, Wagner und Mohr o.J.: 84). Weil sich kleinere Bürogebäude aufgrund von Gebäudetiefe und Raumhöhe grundsätzlich gut für eine Zwischen- und Umnutzung eignen, sind Gebäude aus den 50er und 60er Jahren zumindest grösstentechnisch relativ unproblematisch (Nowak, Wagner und Mohr o.J.: 82ff). Bauten der Nachkriegsjahre bis in die 60er Jahre hingegen sind meist aufgrund der geringen Anzahl an Erschließungskernen problematisch für den Brandschutz und die sanitäre Ausstattung (Nowak, Wagner und Mohr o.J.: 83). Sie weisen zumal eine mangelhafte Gebäudestatik und Bauqualität auf (Nowak, Wagner und Mohr o.J.: 83), und auch der Schallschutz lässt sich schwierig realisieren (Nowak, Wagner und Mohr o.J.: 84). Eine entgegengesetzte Haltung vertritt die *Zentrale Kantonbank*. Neben Denkmalschutz sind demnach Bürogebäude aus den 1950er und 1960er Jahren aufgrund der Raumtiefen und engen Verhältnisse für Umnutzungen ungeeignet (Kubli nach Schneebeli 2021). Das sei der Grund, weshalb sich bei Nachkriegsbauten vorwiegend Abriss rentiere (Kubli und Rappl 2021: 10).

Bei Gebäuden ab den 70er Jahren, als vorwiegend repräsentative Bürogebäude in solitärer Stellung, ergibt sich zwar ein Vorteil von Regeldurchbrüchen für Nachinstallationen von Versorgungssträngen, allerdings stellen die Gebäudetiefen und Belichtung oftmals eine Herausforderung dar (Nowak, Wagner und Mohr o.J.: 84). Die Anzahl der Versorgungsschächte determiniert die Anzahl möglicher Wohneinheiten wegen des Bedarfs nach Zu- und Abwasserleitungen für Badezimmer und Küchen - „Bei nur einem Installationsstrang sind kleine abgeschlossene Wohneinheiten kaum zu realisieren, während Wohnformen wie Großraumwohnungen und Wohngemeinschaften Lösungen ermöglichen“ (Nowak, Wagner und Mohr o.J.: 84).

In dem 2017 veröffentlichten Projekt des Forschungsprogramms *Experimenteller Wohnungs- und Städtebau* (kurz *ExWoSt*) beobachtete man einen Zusammenhang zwischen wachsenden Leerständen von Gewerbeimmobilien und zunehmend schwieriger Vermietbarkeit von Büroflächen in Großstädten (Lorenz-Hennig et al. 2017: 69). Das wurde zurückgeführt auf den strukturell bedingten Bürogebäudeleerstand in Gebäuden der 50er und 60er, Leerstand in Gebäuden aus der Zeit der Industrialisierung und gleichzeitigen Angebotsengpässen auf dem Wohnungsmarkt mit der Folge steigender Mieten, was zu Umwandlungen führte (Lorenz-Hennig et al. 2017: 69). Laut *ARGE* waren im vergangenen Jahr 20% der Büro- und Verwaltungsgebäude mit mittlerem baulichen Aufwand und 30% mit einfachem bis geringem baulichen Aufwand für den Umbau und die Umnutzung zu Wohnungen technisch und funktional geeignet (Walberg und Gniechwitz 2020: 20). Der Zürcher Beitrag der *Kantonbank* differenziert zwischen der guten Anpassungsfähigkeit neuer Bürobauten aufgrund ihrer Flexibilität, und der starren Nutzungsmöglichkeiten alter Bürobauten (Kubli und Rappl 2021: 9). Der Vorteil von Abriss und Neubau gegenüber Umnutzungen im Bestand sei der, dass bei Abbrüchen mehr Wohnungen generiert werden können (Kubli und Rappl 2021: 9). Damit zeichnet die *Zentrale Kantonbank* ein eher negatives Bild von Umnutzungen.

Sicherheitsauflagen

Auch bei Zwischennutzungen und Umnutzungen können die üblichen Sicherheitsauflagen, wie das Einhalten der Abstandsflächen, den Stellplatznachweis oder Brand-, Lärm- und Schallschutzanforderungen nicht umgangen werden (Matzig 2014). „Hinzu kommt, dass die vermehrt zum Tragen kommenden Nutzungskonflikte einen höheren Aufwand im Bereich der Lärmvorsorge erfordern“ (Piesch und Kirchner 2017: 35). Die Nutzungsänderung eines Gebäudes erfordert bautechnische Anpassungen, wie die Anpassung des Brandschutzes (z.B. durch Brandschutzkonzept, Prüfsachverständiger, Brandschutzmeldeanlage, Rauchmelder, Fluchtwege, Schließung EDV Schächte), was bei temporären Projekten mit kurzer Laufzeit durch Maßnahmen aus dem betrieblichen und organisatorischen Brandschutz (z.B. regelmäßige Begehungen) gelöst werden kann (Nowak, Wagner und Mohr o.J.: 88). Bei Nutzungsmischungen von Wohnen und Gewerbe wird jedoch das brandschutztechnische Schließen von Gebäudeabschnitten oder bauliche Lösungen zum Rauchabzug empfohlen (Nowak, Wagner und Mohr o.J.: 89).

Wohnzwischenutzer*innen

Rink und Görbing erkannten die Notwendigkeit einer kritischen Masse an Zwischenutzer*innen, die Zwischennutzung nachfragen (Rink und Görbing 2019: 613). Obwohl das Problem auftritt, dass Wohnnutzer*innen höhere Nutzungsansprüche an den baulichen Zustand haben als gewerbliche Nutzer*innen, kommt es dennoch zu Wohnnutzungen in Gewerbemietverhältnissen (Schlegelmilch et al. 2008: 125ff). Die *Redevelopment*-Studie identifizierte als klassische Klientel von Zwischennutzungen einerseits die sogenannten *Dinks* mit regelmäßigem, überdurchschnittlichem Einkommen (Kähler, Kritzmann und Venus 2009: 241) oder den Großstadt-Single (Kähler, Kritzmann und Venus 2009: 249). Dem gegenüber zeigen *Bottom-up*-Projekte wie *Pension Almonde* oder *Oranssi*, dass Zwischenutzer*innen auch junge, kreative Mittellose mit dem Wunsch nach bezahlbarem Wohnraum und der Bereitschaft zum Selbstausbau sein können. Klassische Wohnzwischenutzer*innen gibt es demnach nicht, vielmehr ist in allen Gesellschaftsschichten eine Nachfrage vorhanden. Während der Durchführung des Experiments *WohnBüro* konnte man beobachten, dass eine Organisation der Raumpioniere als Gruppe förderlich war (Nowak, Wagner und Mohr o.J.: 86). Diese Clusterbildung ist laut Forschungsprojekt zu *Zwischennutzungen und Nischen im Städtebau* vorteilhaft für die Standortvorbereitung (Schlegelmilch et al. 2008: 125).

Kosten

Kostentechnisch kam die Studie *Redevelopment* zu dem Ergebnis, dass ein Umbau selbst bei vergleichbaren Kosten mit einem Neubau finanziell günstiger ist, da Abrisskosten entfallen, die Bauzeit sich verkürzt und damit geringere Kosten der Zwischenfinanzierung anfallen (Kähler, Kritzmann und Venus 2009: 251). Dabei ist die Wert- und Imagesteigerung eines Gebäudes durch gezielte Auszeit aufgrund von Zwischennutzung noch nicht berücksichtigt (Nowak, Wagner und Mohr o.J.: 92). Auch Genehmigungskosten sind bei Zwischennutzung geringer als bei Neubau, denn die Gebühren bemessen sich an der Höhe der Investitionen und Umbaumaßnahmen (Nowak, Wagner und Mohr o.J.: 88). Auf Basis ihrer Erfahrungen empfiehlt das Projektteam die Verantwortlichkeit für Kosten des Umbaus im Vertrag festzuhalten (Nowak, Wagner und Mohr o.J.: 87). Bei der Studie 2017 zur *Umnutzung von Nichtwohngebäuden* gelang es nur im Rahmen eines Modellvorhabens, preiswerten Wohnraum zu schaffen. Das Projekt zeichnetet sich aus

durch eine hohe Eigenleistung nicht-renditeorientierter Selbstnutzer*innen und den Verzicht auf bestimmte Standards, um einen günstigen Mietpreis zu erzielen (Lorenz-Hennig et al. 2017: 69). Als Voraussetzungen für eine kostengünstige Umwandlung nannte die Studie baulich intakte Gebäude mit einfacher Kubatur und funktional anpassungsfähiger Gebäudestruktur, nicht zu großer Breite oder Länge bei ausreichender Raumhöhe und geeigneter innerer Erschließung (Lorenz-Hennig et al. 2017: 70). Im Vergleich zu festgestellten Kosten im Neubau sind Umnutzungen laut ARGE sogar bis zu 2/3 günstiger (Walberg und Gniechwitz 2020: 22). Damit bleibt festzuhalten, dass sich die Wirtschaftlichkeit einer Umnutzung mit zunehmender Komplexität und Größe des Gebäudes reduziert (Nowak, Wagner und Mohr o.J.: 84).

Vergleicht man die Studien zu Umnutzungen von Bürobauten, kann zwischen umnutzungszugewandten und tendenziell umnutzungsablehnenden Quellen unterschieden werden. Grundsätzlich bildet die aktive Unterstützung durch Kommunen die notwendige Voraussetzung für bauleitplanerische und verfahrenstechnische Erleichterungen. Eine städtische Umgebung mit guter Versorgungslage ist ideal für Wohnen in der Zwischennutzung. Prinzipiell bedarf es bei jeder Umnutzung baulicher Maßnahmen, technisch und konstruktiv ist ein Umbau von einer Büronutzung zu Wohnzwecken jedoch ohne Einschränkung realisierbar. Flexible Grundrisse und die Ausstattung mit Versorgungsschächten entscheiden über die Anordnung und Anzahl der Bäder und Kücheneinbauten. Je nach Baujahr weisen die Gebäude unterschiedliche Merkmale auf, wobei eine Skelettstruktur und geringe Gebäudetiefe immer vorteilhaft sind. Umnutzungen erfordern die üblichen Sicherheitsauflagen wie bei Neubau, wobei bei temporären Projekten auch mit angepassten Maßnahmen (z.B. aus betrieblichen und organisatorischem Brandschutz) gearbeitet werden kann. Die Wirtschaftlichkeit einer Umnutzung reduziert sich mit zunehmender Komplexität und Größe des Gebäudes. Die Umnutzung ist daher zwar günstiger als Neubau aber keinesfalls ein Garant für niedrige Investitionskosten. Preiswertes Wohnen kann vor allem durch hohe Eigenleistung und den Verzicht auf Standards erzielt werden.

2.4. Rechtliche Dimension und Herausforderungen bei Zwischennutzungen

Im Folgenden werden rechtliche Möglichkeiten auf dem Weg einer Nutzbarmachung von existierendem Leerstand basierend auf den Kernaussagen der Literaturrecherche zusammengefasst.

2.4.1. Leerstandserfassung

Hindernis Eigentumsrecht

Wie im Vorfeld bereits ausgeführt ist die Informationslage über leerstehende Gebäude stark von der Kooperation und Auskunftsbereitschaft der jeweiligen Eigentümer*in abhängig. Da das Eigentumsrecht in Deutschland stark geschützt ist, sind Eigentumsverhältnisse oftmals nicht öffentlich einsehbar. Der *Urbanen Liga*, einem Bündnis zukünftiger Stadtmacher*innen und Projektschmiede, zufolge enthält das Recht auf Eigentum die „Pflicht, dieses zum Wohle der Allgemeinheit zu gebrauchen (BBSR im BBR 2020: 137). Fuhrhop interpretiert diesen Satz als Verpflichtung seitens der Eigentümer*innen, ihre Gebäude instand zu halten, doch leider zögern

manche Städte noch bei der Ahndung von Verstößen gegen dieses Gebot (Fuhrhop 2015: 118). Auch Frauke Burgdorff, Stadtbaurätin in Aachener *Dezernat für Stadtentwicklung, Bau und Mobilität*, erkennt das Problem, dass Eigentum bislang nicht verpflichtet: „Insbesondere Fonds und weit entfernt lebende Immobilieneigentümer, aber auch einige lokale Mitspieler am Immobilienmarkt, hoffen immer noch auf eine Wende am Gewerbemietmarkt und lassen ihre Immobilien so lange liegen, bis sie umliegende Adressen infizieren und der Leerstand sich Schritt für Schritt Bahn bricht“ (Burgdorff 2020: 2). Selbst bei einem vermuteten „Missbrauch des Eigentumsrechts“ angesichts des Leerstands und einer „Kollision mit Grundgedanken der Sozialbindung des Eigentums“ könne die Stadt bislang nicht rechtswirksam entgegengetreten, da Eigentümer*innen rechtlich zulässig agieren (Krass 2020). Es fehle dem Bundesgesetzgeber in Deutschland bislang an einer rechtlichen Handhabe, weshalb man in vielen Fällen wenig gegen Leerstand tun könne (Krass 2020). Christiane Thalgott gibt zu bedenken, dass eine Verpflichtung des Eigentums, die sich auf null reduziert, im gesellschaftlichen Zusammenhang wirklich schädlich und auch gefährlich ist (BR 2018: 18:30). Doch auch wenn seitens vieler Expert*innen Zweifel an der bislang geltenden Auslegung des Eigentumsrechts bestehen, legitimiert das bislang keinerlei Eingriffe.

Transparenz der Eigentumsverhältnisse

Theoretisch können Eigentümer*innen nach den heutigen Regelungen schon nach Darlegung eines berechtigten oder öffentlichen Interesses beim Grundbuchamt identifiziert werden (BBSR im BBR 2020: 139). Der notwendige Antrag auf Einsicht wird schriftlich mit genauer Begründung gestellt und ist anschließend abhängig von einer individuellen Ermessungsentscheidung (BBSR im BBR 2020: 139). Praktisch und im konkreten Fall werden die Informationen dem Antragstellenden jedoch häufig aus datenschutzrechtlichen Gründen verwehrt (BBSR im BBR 2020: 139). Laut einer repräsentativen Umfrage in München sind viele Eigentümer*innen nicht bekannt (Daniels und Nierle 2020). Während man in München praktisch keine Übersicht über die Eigentümerstruktur habe, könne man in einigen Mitgliedsländern der EU die Eigentumsverhältnisse bereits öffentlich einsehen (Daniels und Nierle 2020). Mitglieder der *Urbanen Liga* vertreten den Standpunkt, dass es Möglichkeiten geben muss, sich bei der kommunalen Verwaltung über Leerstand – unabhängig von städtischem oder privatem Eigentum – zu informieren und Hilfestellung bei der Aneignung und Nutzung von Räumen zu erhalten (BBSR im BBR 2020: 64). Sie fordern mehr Transparenz über Eigentumsverhältnisse und einen niedrighwelligen Zugang zum Grundbuch für die Öffentlichkeit ähnlich dem niederländischen Vorbild, um bei der Akquise von Räumen und Nutzung Ansprechpersonen zu haben (BBSR im BBR 2020: 76). Als Positivbeispiele einer Stadt, die ihre Eigentumsverhältnisse transparent gestaltet, nennt die *Urbane Liga* das transparente Liegenschaftskataster in Kopenhagen (BBSR im BBR 2020: 139). Ein weiteres Beispiel der öffentlichen Sichtbarmachung von Leerstand sind die *Hannover Voids* (BBSR im BBR 2020: 137), wo leerstehende Objekte in Hannover online einsehbar sind.

2.4.2. Leerstandsahndung

Zweckentfremdungsrecht ausweiten auf Büroleerstand

Im Bereich des Wohnungsleerstands wurde 2017 bereits über Erleichterungen beim Vollzug des Zweckentfremdungsrechts diskutiert, etwa durch weitere spezielle Auskunftsrechte oder

Sanktionen, wenn die Mitwirkungspflicht der Eigentümer*innen verletzt werde (Piesch und Kirchner 2017: 87). „Wohnraum wird zweckentfremdet, wenn er durch die Verfügungsberechtigte bzw. den Verfügungsberechtigten und/oder die Mieterin bzw. den Mieter anderen als Wohnzwecken zugeführt wird. Eine Zweckentfremdung liegt insbesondere dann vor, wenn der Wohnraum [...] länger als drei Monate leer steht [...]“ (LHM 2017). Berufliche oder gewerbliche Nutzungen von Wohnraum, der Abbruch oder ein Leerstand von mehr als drei Monaten bedürfen einer Genehmigung, damit dem Wohnungsmarkt kein Wohnraum entzogen wird (Piesch und Kirchner 2017: 86). Laut *Wohnungspolitischen Handlungsprogramm* werden alle rechtlichen Möglichkeiten (z.B. *Erhaltungssatzung*, *Zweckentfremdungssatzung* oder Mietberatung) bereits vollumfänglich ausgeschöpft (Piesch und Kirchner 2017: 14) Während im Bereich des Wohnungsleerstands bereits rechtliche Mittel zur Verfügung stehen, Zweckentfremdungen zu ahnden, ergibt sich im Bereich des gewerblichen Leerstands noch Handlungsbedarf. Thomas Adler, Stadtrat und Fraktionsvorsitzender der Partei *Die Linke*, mangelt es zur Umsetzung der Zweckentfremdung an Personal, da die Gründe des Leerstands zunächst geprüft werden müssen (Adler und Illiom 2020: 86).

Leerstandsobergrenze einführen

Um die Nutzbarmachung leerstehender Liegenschaften zu erreichen, ließe sich neues Baurecht auch an Bedingungen knüpfen. So schlägt Fuhrhop 2015 vor, dass Kommunen zunächst Innenentwicklung betreiben und Leerstand erfassen müssen, bevor sie ihr Recht auf Neubau geltend machen können (Fuhrhop 2015: 14). Dieser Vorschlag beruht auf einem Vorschlag des *Sachverständigenrats für Umweltfragen* der Bundesregierung, der besagt, dass Kommunen ihr Recht auf Flächenverbrauch kaufen oder verkaufen können müssen (Fuhrhop 2015: 80). Solange könnte man an Orten mit nachweislich viel ungenutztem Leerstand Baupausen verhängen, bis der Leerstand wieder unter eine bestimmte Grenze fällt (Fuhrhop 2015: 78). Da momentan insbesondere im Bürosegment viel gebaut wird, ist ein bedingter Baustopp naheliegend.

Steuerliche Regulierung

Eine Kommune kann Zwischennutzungen direkt unterstützen, indem sie Steuern und Abgaben erlässt, wie etwa durch Grundsteuererlass für kooperierende Grundeigentümer*innen (Schlegelmilch et al. 2008: 135). Alternativ kann man orientiert am Beispiel der Strafsteuer auf ungenutzte innerstädtische Brachen in Großbritannien über einen Grundsteueranstieg bei Nichtnutzung eines Gebäudes anstelle eines Grundsteuererlasses nachdenken, auch wenn das in Deutschland aufgrund der Angst vor stiller Enteignung politisch schwer durchsetzbar sei (Schäfer und Urban Catalyst 2013: 121). Auch die *Urbane Liga* schlägt anstelle von Steuererleichterungen Leerstandssteuerfonds in Form einer höheren Besteuerung von leerstehenden Gebäuden und brachliegenden Flächen vor (BBSR im BBR 2020: 137). Eine Form der Steuererleichterungen gibt es laut Lecke-Lopatta, 2012 Referent beim *Senat für Umwelt, Bau und Verkehr* in Bremen, bereits in Baltimore, USA, in Form von sogenannten *Entertainment Districts* (Lecke-Lopatta 2012: 40ff). Für einen begrenzten Zeitraum würden in solchen städtischen Zonen Steuererleichterungen und eine Aussetzung des geltenden Bau- und Planungsrechts vorgesehen, um Zwischennutzungen zuzulassen (Lecke-Lopatta 2012: 40ff). Burgdorff schließt sich der Idee von Sanktionen auf Leerstehenlassen oder überzogene Spekulation an (Burgdorff 2020: 3). Beispiele finden sich im europäischen Umland. Abgesehen von der kommunalen Leerstandssteuer in Frankreich, wolle

die französische Regierung mit einem steuerlichen Zusatzaufschlag seit 2017 leerstehende Immobilien ahnden (Wüpper 2017). Um gesellschaftliche Gerechtigkeit wiederherzustellen, sind – Christiane Thalgotz zufolge – Eingriffe in den Bodenmarkt notwendig, denn Boden ist Allgemeingut. Deshalb dürfe der Boden entsprechend den Regeln des deutschen Grundgesetzes und der Bayerischen Verfassung nicht länger dem freien Spiel des Marktes überlassen werden (BR 2018: 40:05). *Die Initiative für ein soziales Bodenrecht*, die es seit Anfang 2017 gibt, fordert die Einführung einer *Bodenwertzuwachssteuer* und die Abschaffung der Grund- und Grunderwerbssteuer, um Bodenspekulationen und Leerstand einzudämmen (BR 2018: 40:35). Das Problem sei jedoch hier, dass solche Bestrebungen bereits in den 70ern existierten, jedoch damals am fehlenden politischen Willen scheiterten, die Rechte der Immobilien- und Grundeigentümer*innen beschneiden zu wollen (BR 2018: 40:05).

2.4.3. Leerstandsbewältigungsmechanismen

Eigentumsbeschränkung statt Enteignung

Die *Urbane Liga* hält ein gesetzlich verankertes Handlungsrecht bei Nichtnutzung von Grundstücken durch Eigentümer*innen für sinnvoll (BBSR im BBR 2020: 77). In den Niederlanden etwa gab es bis 2010 ein Gesetz, dass bei Nichtnutzung von Gebäuden eine Nutzung durch andere in Form einer legalen, regulierten Besetzung ab einem Jahr Leerstand ermöglichte (Schäfer und Urban Catalyst 2013: 120). Dieses würde in Deutschland jedoch mit dem Eigentumsrecht kollidieren. „Dafür zum Wohle der Gemeinschaft derart tief in das Eigentumsrecht einzugreifen wie die Niederländer scheint in Deutschland noch undenkbar“ schreibt auch Fuhrhop (Fuhrhop 2015: 123). Burgdorff bezweifelt, dass die Mittel der BauGB Novelle und die Ressourcenverfügbarkeit der Städte zum Auskauf aggressiver Marktteilnehmer*innen ausreichen werden (Burgdorff 2020: 2). Während Thalgotz zufolge der Entzug des Eigentums im Wohnungsmarkt nicht die richtige Methode ist, findet sie eine Beschränkung des Eigentums vertretbar (BR 2018: 18:30). „Es müssten ganz andere Problemdrücke vorherrschen, bevor Gesetzgebung sich ändert“ (Schäfer und Urban Catalyst 2013: 121). So ist die Verfügungsgewalt von Eigentümer*innen nur in Ausnahmefällen eingeschränkt, solche sind beispielsweise städtebauliche Missstände oder Wohnungsleerstand bei gleichzeitiger Wohnraumknappheit (Schäfer und Urban Catalyst 2013: 121). Die Erfassung innerstädtischen Leerstands bei Nichtwohngebäuden erweist sich ebenso schwierig.

Kommunale Kontrolle über Gebäude

Burgdorff fordert in ihrem Thesenpapier, dass Kommunen sich zukünftig als starke Partner*innen am Immobilien- und Bodenmarkt etablieren: Sie sollten durch Anwendung des Vorkaufsrechts und aktive Ankäufe ein Portfolio jenseits des unmittelbaren kommunalen Zwecks erwirtschaften, dafür den notwendigen Rechtsrahmen mit Mitteln des Bauplanungs- und Sanierungsrechts schaffen und am Bodenmarkt mitwirken (Burgdorff 2020: 3). Man dürfe nicht länger Immobilienentwickler*innen als Löser der Wohnungsproblematik verstehen, müsse Grundstücksverkäufe durch die Stadt unterbinden (Adler und Illiom 2020: 85) und gleichzeitig mit geeigneten Instrumenten Leerstand ahnden (Adler und Illiom 2020: 86). Ein wichtiges kommunales Recht und damit Instrument, um Nutzungen steuern zu können, ist das Vorkaufsrecht, das zumindest in bestimmten Gebieten für Grundstücke angewendet werden

kann (Fuhrhop 2015: 119). In München schützt der Stadtrat laut eigenen Angaben mittels Vorkaufsrecht Mieter*innen vor Verdrängung durch Luxussanierung und entsprechenden Mietsteigerungen (Piesch und Kirchner 2017: 14). „Zuständig für die Ausübung der Vorkaufsrechte sei dabei das Kommunalreferat“ (Piesch und Kirchner 2017: 84). Laut eines Artikels in der *Abendzeitung* nütze dieses Vorkaufsrecht in sogenannten *Erhaltungssatzungsgebieten* der Stadt München aber per se nichts, da die Stadt erst in letzter Minute einsteigen könne, wenn seitens Verkäufer*in und Interessent die Verträge bereits ausgehandelt wurden (Hertel 2021). Damit sich die Kommunen den Erwerb von Schlüsselimmobilien leisten können, muss dieses Vorkaufsrecht jedoch dringend hinsichtlich der Wertermittlung in Richtung eines preislimitierten Ertragswertverfahrens reformiert werden, die Städtebauförderung aufgestockt oder Sonderbudgets für den Zwischenerwerb von Immobilien verteilt werden (Burgdorff 2020: 4). Eine derartige Städtebauförderung gegen die Folgen der Pandemie bietet der Sonderfonds des Bauministeriums *Innenstädte beleben*, für den man sich bis zum 10. Juni 2021 bewerben konnte (IHK 2021). Das Förderangebot umfasst unter anderem einen Projektfonds zur Innenstadtentwicklung bis hin zur vorübergehenden Anmietung leerstehender Räumlichkeiten durch die Gemeinde, den Zwischenerwerb leerstehender Einzelhandelsimmobilien und bauliche Investitionen für Zwischennutzungen (IHK 2021). Die Veräußerung von städtischen Liegenschaften in Konzeptvergabe unabhängig von der maximalen Rendite ist Aufgabe der Kommunen und der Politik, die die entsprechenden Rahmenbedingungen dafür schaffen muss (Jaissle und Vogt 2020: 94). Zusätzlich dazu ist die Bereitschaft kommunaler Liegenschaftsverwalter wichtig, Immobilien temporär auch unter den regulären Preisen zu vermieten (Schlegelmilch et al. 2008: 135). Alternativ zur Konzeptvergabe können Gebäude im Erbbaurecht für eine Dauer zwischen 30 und 99 Jahren vergeben werden, wobei die Besonderheit die Teilung des Grundstückseigentums in Boden und Gebäude darstellt (ExRotaprint o.J.). Während Erbbaurechtgeber*innen weiterhin Eigentümer*innen des Bodens sind, besitzen die Erbbaurechtnehmer*innen das Gebäude (ExRotaprint o.J.). Damit ist es ein geeignetes Mittel gegen Bodenspekulation.

2.4.4. Genehmigungsverfahren bei potentieller Zwischennutzung

Bauplanungsrecht

Das Bauplanungsrecht betrifft die Nutzung des Bodens und bezieht sich auf Grundstücke und Flächen und ist im Baugesetzbuch (kurz BauGB) und der Baunutzungsverordnung (kurz BauNVO) rechtlich verankert. In München erschweren die Durchführung der erforderlichen Bauleitplanverfahren wie beispielsweise die Einhaltung des Immissionsschutzgesetzes und die mangelnde Mitwirkungsbereitschaft von Seiten der Eigentümer*innen die Baurechtschaffung zunehmend (Piesch und Kirchner 2017: 35) und behindern damit ambitionierte und innovative Wohnbaupotenziale oder Zwischennutzungsoptionen. Das Problem der Zulassung befristeter oder bedingter Nutzungen, wie beispielsweise Zwischennutzungen, durch die verbindliche Bauleitplanung nach §4 Abs. 2 BauGB ist, dass man sich einfachere Lösungen wünscht, als die Aufstellung eines Bebauungsplanes, da letzterer keine Probleme der bauordnungsrechtlichen Zulassung löst (Schmidt-Eichstaedt 2008: 4). Thomas Lecke-Lopatta zufolge herrschte schon 2012 Unklarheit darüber, in welchem Umfang neue, gemischte Nutzungen realisierbar sind (Lecke-Lopatta 2012: 40). Damals habe man bei der Aufstellung eines neuen Flächennutzungsplanes die

Möglichkeit gehabt, Flächen weiß zu lassen, womit die Entscheidungen jedoch nur auf die verbindliche Bauleitplanung verlagert wurde (Lecke-Lopatta 2012: 40). Auch wenn viele Expert*innen das große Potential der Umnutzung in Gewerbegebieten erkennen, sei Wohnnutzung nur in bestimmten Gebieten bauplanungsrechtlich zulässig (Matzig 2014). Lecke-Lopatta vertrat daher den Standpunkt, dass der Verzicht auf einen frühzeitig festgelegten Rahmen, der Investitionssicherheit gewährleisten würde, in bestimmten Situationen vertretbar sei, da so urbane Entwicklungen befördert würden (Lecke-Lopatta 2012: 40).

Baurecht auf Zeit nach § 9 Abs. 2 BauGB (Befristete Festsetzung)

(2) Im Bebauungsplan kann in besonderen Fällen festgesetzt werden, dass bestimmte der in ihm festgesetzten baulichen und sonstigen Nutzungen und Anlagen nur

1. für einen bestimmten Zeitraum zulässig oder

2. bis zum Eintritt bestimmter Umstände zulässig oder unzulässig

sind. Die Folgenutzung soll festgesetzt werden.

Abbildung 10: Baurecht auf Zeit [Eigene Darstellung basierend auf §9Abs.2 BauGB]

Seit 2004 gibt es die Möglichkeit zeitlich bedingter Festsetzungen als Reaktion auf die zunehmende Bedeutung temporärer Nutzungen (Schlegelmilch et al. 2008: 113). Damit können Kommunen zeitlich klar planbare Zwischennutzungen in besonderen Fällen planungsrechtlich sichern, ohne dabei die langfristigen Entwicklungsmöglichkeiten für den Standort aufzugeben (Schlegelmilch et al. 2008: 113). 2008 untersuchte Gerd Schmidt-Eichstädt, Professor i.R. für Bau- und Planungsrecht an der *TU Berlin*, die Genehmigungsfähigkeit von Zwischennutzungen nach Bauplanungsrecht und nach Bauordnungsrecht. Er kam dabei zu dem folgenden Ergebnis, dass die *Befristete Festsetzung* nach §9 Abs.2 BauGB förmlich geplant werden muss, insofern eine *Befreiung* ausgeschlossen ist, wenn die Zwischennutzung eine Zwischenstation auf dem Weg zu einer gänzlichen Neuordnung darstellt (Schmidt-Eichstaedt 2008: 4). 2012 bemängelte Lecke-Lopatta den Umstand, dass das unlängst dem Instrumentenkasten zugefügte *Baurecht auf Zeit* in der damaligen Ausformulierung mit dem Erfordernis einer eindeutigen, wenn auch zeitlich begrenzten Zielformulierung kaum in Richtung Experimentierzonen nutzbar ist (Lecke-Lopatta 2012: 41). Das Planverfahren ist beim *Baurecht auf Zeit* vergleichsweise aufwändig, und der Zeitraum der Zulässigkeit muss bestimmt werden, weshalb sich das Instrument nur für wenige Zwischennutzungen eignet (Schlegelmilch et al. 2008: 113). Das Verfahren kann nur sinnvoll angewendet werden, „[...] wenn man bereits bei der Aufstellung eines Bebauungsplanes die Art der Zwischennutzung kennt“ (Schlegelmilch et al. 2008: 127). Staatsministerin für Wohnen, Bau und Verkehr in Bayern, Kerstin Schreyer, *CSU*, versuchte im Mai 2021 mit dem Antrag auf Einberufung eines Vermittlungsausschusses das vom Bund zur Abstimmung unterbreitete *Gesetz zur Mobilisierung von Bauland* zu verhindern (BSWBV 2021). Das Gesetz soll unter anderem die Möglichkeit schaffen, Grundeigentümer*innen durch Bescheid Baupflichten aufzuerlegen, die im Bebauungsplan nicht vorgesehen sind, und kann bei Nichteinhaltung der Pflichten sogar zur Enteignung führen. „Ich sehe hier nach wie vor einen zu großen Eingriff ins Eigentum“, erklärt Schreyer (BSWBV 2021). Sie sieht im *Baurecht auf Zeit* beziehungsweise Baurecht als Chance ein

effizienteres Handlungsspektrum, Grundeigentümer*innen dazu anzuhalten, ihr Grundstück zeitnah zu bebauen und damit den Wohnungsmarkt anzukurbeln (BSW BV 2021).

Befreiung vom Bebauungsplan nach § 31 BauGB

{2} Von den Festsetzungen des Bebauungsplans kann befreit werden, wenn die Grundzüge der Planung nicht berührt werden und

1. Gründe des Wohls der Allgemeinheit, einschließlich der Wohnbedürfnisse der Bevölkerung und des Bedarfs zur Unterbringung von Flüchtlingen oder Asylbegehrenden, die Befreiung erfordern oder
2. die Abweichung städtebaulich vertretbar ist oder
3. die Durchführung des Bebauungsplans zu einer offenbar nicht beabsichtigten Härte führen würde

und wenn die Abweichung auch unter Würdigung nachbarlicher Interessen mit den öffentlichen Belangen vereinbar ist.

Abbildung 11: Befreiung [Eigene Darstellung basierend auf §31 BauGB]

Die meisten Zwischennutzungen lassen sich über das Instrument der *Befreiung* genehmigen, unter der Bedingung, im bauordnerischen Genehmigungsverfahren ergebnisorientierter zu agieren und bezüglich öffentlicher Sicherheit und Ordnung auch behelfsmäßige, zweckmäßige Lösungen auf Eignung zu prüfen (Schlegelmilch et al. 2008: 112). In München findet die Schaffung von neuem Wohnbaurecht neben der Erstellung von neuen Bebauungsplänen auch in Form zusätzlicher Bebauungsmöglichkeiten durch *Befreiungen* von den Festsetzungen eines rechtsverbindlichen Bebauungsplanes Anwendung (Piesch und Kirchner 2017: 45). Gerd Schmidt-Eichstaedt untersuchte auch, ob Instrumente wie die *Befreiung* nach Bauplanungsrecht und Bauordnungsrecht eine Lösung der Umsetzung von Zwischennutzungen darstellen könnten (Schmidt-Eichstaedt 2008: 4). Er kam zu dem Ergebnis, dass bisher nur zeitlich klar begrenzte Zwischennutzungen, nach deren Beendigung der ursprüngliche Zustand wiederhergestellt werden kann und die während der Laufzeit das städtebauliche Umfeld nicht unwiederbringlich verändern, über eine *Befreiung* §31 Abs.2 Nr.2 BauGB planungsrechtlich zugelassen werden können (Schmidt-Eichstaedt 2008: 4). Die vertragliche Aussetzung von Baurechten kann nur auf Zeit stattfinden, wobei die Dauer eine Frage der Abwägung ist (Schmidt-Eichstaedt 2008: 4). Zudem muss der Vollzug der Beendigung und die Übernahme der Beseitigungskosten sichergestellt werden (Schmidt-Eichstaedt 2008: 4). Ein Vorhaben ist dann zulässig, wenn Gründe des Wohls der Allgemeinheit wie dringender Wohnbedarf, die vorübergehende Unterbringung und vorübergehendes Wohnen im Sinne des §31 Abs.2 Nr.1 BauGB vorliegen (Schmidt-Eichstaedt 2008: 13). Bei vorübergehender Unterbringung und Wohnen ist die *Befreiung* nicht auf Einzelfälle beschränkt (Schmidt-Eichstaedt 2008: 13). Zur Zeit der Veröffentlichung 2008 von Schmidt-Eichstaedt existierte die Ergänzung §31 Abs.2 Nr.1 BauGB „[...] einschließlich der Wohnbedürfnisse der Bevölkerung und des Bedarfs zur Unterbringung von Flüchtlingen oder Asylbegehrenden [...]“ noch nicht. Zu beachten ist, dass sie nur die Unterbringung von Personen betrifft, die noch keine Aufenthaltsberechtigung erworben haben (Hartl 2017).

Befreiung von der BauNVO

Eine *Befreiung* kann auch explizit von der BauNVO stattfinden. Da der Bebauungsplan die Gebietsart festlegt, kann die *Befreiung* gegebenenfalls auch von der Festsetzung der Gebietsart erfolgen (Hartl 2017). „Damit sind auch die Bestimmungen der für den B-Plan zutreffenden Baunutzungsverordnung (BauNVO) hinsichtlich der Gebietsart ausgehebelt“ (Hartl 2017). Von einem Flächennutzungsplan kann hingegen nicht befreit werden, da dieser kein verbindliches Baurecht festsetzt, und eine Flächennutzungsplanänderung nur angebracht ist, wenn "die sich aus der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung ergebende Art der Bodennutzung nach den voraussehbaren Bedürfnissen der Gemeinde in den Grundzügen“ dargestellt werden kann (§ 5 Abs. 1 BauGB) (Hartl 2017).

Abweichung vom Einfügegebot nach §34 Abs. 3a

(3a) Vom Erfordernis des Einfügens in die Eigenart der näheren Umgebung nach Absatz 1 Satz 1 kann im Einzelfall abgewichen werden, wenn die Abweichung

1. einem der nachfolgend genannten Vorhaben dient:
 - a. der [...] **Nutzungsänderung** [...] eines zulässigerweise errichteten Gewerbe- oder Handwerksbetriebs, [...]
 - b. städtebaulich vertretbar ist und
3. auch unter Würdigung nachbarschaftlicher Interessen mit den öffentlichen Belangen vereinbar ist.

Abbildung 12: Abweichung [Eigene Darstellung basierend auf §34 Abs.3a]

Lecke-Lopatta räumte 2012 die Möglichkeit ein, das alte Baurecht aufzuheben und §34 BauGB anzuwenden, um „etwas neues Abweichendes“ entsprechend §34 Abs. 3a einzufügen (Lecke-Lopatta 2012: 41). Bei Grundstücken im Innenbereich greift §34 BauGB, welchen Schmidt-Eichstaedt grundsätzlich als zwischennutzungsfeindlich betrachtet, da das sogenannte *Einfügegebot* auf einen städtebaulich erwünschten Endzustand abzielt und nicht auf Vorläufiges und Vorübergehendes (Schmidt-Eichstaedt 2008: 10). Grundstücke im Außenbereich nach §35 BauGB sind ihm zufolge – bis auf wenige, privilegierte Vorhaben – bebauungsfeindlich (Schmidt-Eichstaedt 2008: 11). Problematisch ist eine Abweichung von der im Bebauungsplan festgesetzten Art der Nutzung, da in diesem Fall die Grundzüge der Planung berührt sind (Schmidt-Eichstaedt 2008: 12). Eine Abweichung ist in diesem Fall nur möglich, wenn sie dem ursprünglichen Planerwille zugrunde liegt (Schmidt-Eichstaedt 2008: 12). Lecke-Lopatta schlug daher vor, den §34 um eine *Nachbarschaftsklausel* zu ergänzen, als eine Art „Konsens der betreffenden Bewohner beziehungsweise Gewerbetreibenden“, der die wesentliche Voraussetzung für eine dynamischere Entwicklung auch hinsichtlich der Nutzungsarten bildet (Lecke-Lopatta 2012: 41).

Besonderes Städtebaurecht

Das *Besondere Städtebaurecht* beinhaltet *städtebauliche Sanierungsmaßnahmen*, *Entwicklungsmaßnahmen*, die *Erhaltungssatzung* und städtebauliche Gebote. Ob die

Möglichkeiten des *Besonderen Städtebaurechts*, das bereits Anfang der 1970er entwickelt wurde, jedoch ausreichen, wurde innerhalb des Interviews im Jahr 2012 mit Lecke-Lopatta erörtert (Lecke-Lopatta 2012: 40). Lecke-Lopatta hielt das *Besondere Städtebaurecht* damals für geeignet, um das örtliche Mitbestimmungsrecht zu sichern und dialogische Verfahren zwischen Bewohner*innen und Zwischennutzer*innen einzuleiten (Lecke-Lopatta 2012: 41). Er kritisierte jedoch den hohen zeitlichen Vorlauf für das besondere Recht und schlug die Ablösung durch den Begriff eines *Innovationsgebiets* im BauGB vor (Lecke-Lopatta 2012: 41). Um liegengelassene Grundstücke und Gebäude strategisch aktivieren zu können, forderte Frauke Burgdorff Anfang 2021 die Verankerung durchsetzungsstarker Innenentwicklungsmaßnahmen im *Besonderen Städtebaurecht* (Burgdorff 2020: 4).

Bauordnungsrecht

Die bauordnungsrechtlichen Standards dienen der Gefahrenabwehr und dürfen nicht zwischen Dauer- und Zwischennutzung differenzieren, aber *Ausnahmen, Befreiungen* und *Abweichungen* sind gegebene Möglichkeiten für mehr Spielraum (Schäfer und Urban Catalyst 2013: 127). Zwar dürften die öffentliche Sicherheit und Ordnung nicht gefährdet sein, aber die Instrumente und Methoden mit denen dieser Schutz gewährleistet wird, sind austauschbar (Schmidt-Eichstaedt 2008: 4). Wenn wohnliche Zwischennutzungen in Bürobauten umgesetzt werden sollen, erfordert dies neben wesentlichen baulichen Änderungen am Gebäude eine Nutzungsänderung des Nichtwohngebäudes, was wiederum die Beantragung einer Baugenehmigung erfordert (Nowak, Wagner und Mohr o.J.: 88). Der dafür notwendige *Nutzungsänderungsantrag* beinhaltet einen Bauantrag mit ergänzenden Unterlagen, darunter die begründete Nutzungsänderung und klare Beschreibung der geplanten Umsetzung (Erwig o.J.). Je nach Vorhaben können sich Mischnutzungen innerhalb von Gebäuden ergeben und der Antrag ein vereinfachtes oder volles Baugenehmigungsverfahren nach sich ziehen (Erwig o.J.). Innerhalb eines Genehmigungsverfahrens wird dann die Zulässigkeit der geplanten Nutzung des Gebäudes laut Bebauungsplan beziehungsweise BauNVO geprüft (Nowak, Wagner und Mohr o.J.: 88). Die Studie zur *Umwandlung von Nichtwohngebäuden in Wohnimmobilien* konnte belegen, dass bauordnungsrechtliche Vorschriften und Bestimmungen entgegen vorherrschender Annahmen keine unüberwindbaren Hemmnisse in konkreten Umwandlungsvorhaben darstellen (Lorenz-Hennig et al. 2017: 70). Größere Hindernisse sind dagegen „immissionsschutzrechtliche Konflikte durch Verkehrs- und Gewerbelärm oder auch Geruchsbelastungen sowie die Stellplatznachweise“ (Lorenz-Hennig et al. 2017: 70). Letzteres kann Fuhrhop in seinem Buch insofern entkräften, als heutzutage nur wenig Gewerbe so viel Lärm mache, dass man daneben nicht wohnen kann (Fuhrhop 2015: 111). Grundsätzlich bleibt festzuhalten, dass es bei *Befreiungen* auf das Ergebnis ankommt und nicht auf die Einhaltung jeder generalisierenden Einzelvorschrift (Schlegelmilch et al. 2008: 130). Sicherheit und Ordnung sind dabei zwar unverzichtbar, können möglicherweise aber auch anders hergestellt werden als es im Regelfall vorgeschrieben ist (Schlegelmilch et al. 2008: 130).

Art. 63 Abweichungen BayBO

(2) 1 Die Zulassung von Abweichungen nach Abs. 1 Satz 1, von Ausnahmen und Befreiungen von den Festsetzungen eines Bebauungsplans, einer sonstigen städtebaulichen Satzung oder von Regelungen der Baunutzungsverordnung ist gesondert schriftlich zu beantragen; der Antrag ist zu begründen. 2 Für Anlagen, die keiner Genehmigung bedürfen, sowie für Abweichungen von Vorschriften, die im Genehmigungsverfahren nicht geprüft werden, gilt Satz 1 entsprechend; bei Bauvorhaben, die einer Genehmigung bedürfen, ist der Abweichungsantrag mit dem Bauantrag zu stellen.

Abbildung 13: Abweichungen [Eigene Darstellung basierend auf Art.63 BayBO]

Beim Einreichen eines Bauantrages kann auf dem entsprechenden Formular angekreuzt werden, dass das Bauvorhaben einer *Ausnahme* (§ 31 Abs.1 BauGB), *Befreiung* (§ 31 Abs.2 BauGB) oder *Abweichung* (Art.63 Abs.1 BayBO) bedarf.

Dynamische Stadtentwicklung zulassen

Rechtliche Regelungen werden in der Stadtentwicklung zum Problem, wenn positive aber unvorhergesehene Dynamiken behindert oder blockiert werden (Schäfer und Urban Catalyst 2013: 118). Schmidt-Eichstaedt nannte in seiner Untersuchung die *Befreiung auf Probe* im Niederländischen Recht als Weg einer befristeten *Befreiung* auch bei Aussicht auf eine dauerhafte Umplanung. Mittels dieses Instruments kann man den Planenden Gelegenheit geben, die Wirkungen einer veränderten Nutzung zu erproben und bei positivem Ergebnis nach Ablauf der Frist von sechs Jahren den Bebauungsplan zu ändern (Schmidt-Eichstaedt 2008: 13). Eine derartig experimentelle Auslegung der *Befreiung* gibt es in Deutschland bislang nicht.

Gemeinwohlorientiertes Baurecht fördern

Da Zwischennutzungen auf schnelle Genehmigungsverfahren angewiesen sind, und die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum im Sinne des Gemeinwohls ist, kann man über die Förderung eines gemeinwohlorientierten Baurechts als Ergänzung des BauGB nachdenken (BBSR im BBR 2020: 116). Die *Urbane Liga* hat dafür das Modell der Gemeinwohlprüfung entworfen, das gemeinwohlorientierten Initiativen ein vereinfachtes und beschleunigtes baurechtliches Genehmigungsverfahren ermöglicht (BBSR im BBR 2020: 104). Um den experimentellen Charakter von Wohnzwischenutzungen zu wahren, kann innerhalb eines baurechtlichen, prozessualen Genehmigungsverfahrens (BBSR im BBR 2020: 120) gerade zu Beginn eines Projektes „[...] über eine schrittweise Genehmigung von Vorhaben, Duldungen oder *Befreiungen* verhandelt werden“ (BBSR im BBR 2020: 104). Das würde den Zwischennutzer*innen nicht nur Kosten, sondern auch Zeit ersparen. Auch Burgdorff plädiert für die Förderung des Gemeinwohls, beispielsweise indem man Leerstand, dessen Eigentümer*innen keine Entwicklungsabsichten erkennen lassen, nach Ablauf eines Jahres kostenfrei für gemeinwohlorientierte Nutzungen zur Verfügung stellt (Burgdorff 2020: 5). Sie drängt darauf, den Rechtsrahmen gegen Leerstand zu erweitern, und gleichzeitig Eigentümer*innen stufenweise zu motivieren, ihre leerstehenden Liegenschaften wieder einer Nutzung zuzuführen (Burgdorff 2020: 5).

Gesetzliche Voraussetzung für Experimentierfelder schaffen

Bereits im Jahr 1998 hatte Uwe Altröck in seinem *Manifest für eine Kultivierung des Vorläufigen* die Idee eines *Nutzungs-Qualitäts-Beschaffungs-Programms* (Altröck 1998: 30). Altröck hält vier grundsätzliche Voraussetzungen für die Überlassung von Flächen, die sich in der öffentlichen Hand befinden, innerhalb eines solchen Programms für erforderlich. Diese Flächen könnten bis zur Realisierung ihrer zukünftigen Nutzung Zwischennutzer*innen überlassen werden, die nur geringe finanzielle Möglichkeiten haben, Flächen am Markt nachzufragen (Altröck 1998: 30). Zudem sollten die Flächen auch in der Zwischennutzung zum jeweiligen Standort passen und des Weiteren schnell und ohne Aufwand verlagerbar sein, wenn die neue Nutzung realisiert werden soll (Altröck 1998: 30). Zuletzt sollten sie auch eine neue Qualität städtischen Lebens mitgestalten helfen (Altröck 1998: 30). In Stuttgart setzt sich Thomas Adler 2020 während der Sars-Cov-2-Pandemie für die Idee einer innovativen Stadt ein, die auf eigenen Grundstücken „[...] Menschen, die andere Formen des Zusammenlebens erproben wollen, einen Rahmen bietet“ (Adler und Illiom 2020: 84). Ihm zufolge ist es in der Verantwortung der Stadtpolitik, diese *Experimentierräume* zu ermöglichen, an denen Investor*innen kein Interesse haben (Adler und Illiom 2020: 85). Das *Gutachten Reallabore* von *Ernst & Young GmbH* im Auftrag des *Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie* hat im Jahr 2020 die gesetzlichen Voraussetzungen für solche *Experimentierräume* geprüft und auf die Notwendigkeit einer verfassungsrechtlichen Lösung hingewiesen. „Will man [...] grundsätzlich experimentelle Gesetzgebung auf allen Ebenen (oder nur bestimmten Ebenen) ermöglichen und hier bestimmte Grundvoraussetzungen schaffen, so kann dies in Deutschland nur über eine verfassungsrechtliche Lösung bewerkstelligt werden. In Frankreich ist die experimentelle Gesetzgebung sogar bereits auf Ebene der Verfassung festgehalten (BfWE 2020: 6). Man befürchtet einerseits jedoch das Entstehen einer unübersichtlichen Rechtslage, wenn die Länder voneinander abweichende Vorschriften für Experimente einführen, auf der anderen Seite könnte die alleinige Experimentierkompetenz des Bundes zur Rechtszersplitterung führen (BfWE 2020: 27ff). Die Studie befand, dass die Einführung einer neuen Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Verfahren der experimentellen Gesetzgebung aus bestimmten Gründen vorteilhaft sein kann, zwar sei dafür eine Verfassungsänderung erforderlich, aber rechtlich sei es möglich (BfWE 2020: 29). Damit eine zuständige Stelle (beispielsweise für Zwischennutzungen) Entscheidungskompetenzen hat, wäre eine solche Änderung des Grundgesetzes notwendig, ansonsten sei nur informelles Agieren möglich (BfWE 2020: 11).

2.4.5. Vertragliche Erfordernisse

Duldungsvertrag

Rechtswidrige Nutzungen können für eine gewisse Zeit durch Genehmigungsbehörden geduldet werden, wobei die Duldung im pflichtgemäßen Ermessen der Behörde liegt (Schlegelmilch et al. 2008: 128). „Hierbei kann die Duldung in Form eines Verwaltungsaktes (Duldungsverfügung) oder aber stillschweigend erfolgen“ (Schlegelmilch et al. 2008: 128). Ein *Duldungsvertrag* kann eine nicht-genehmigungsfähige Nutzung für eine bestimmte Frist – insbesondere bei bereits verwirklichten, formell und materiell illegalen Nutzungen im Außenbereich – dulden (Schmidt-Eichstaedt 2008: 10ff). Es bleibt jedoch zu beachten, dass der *Duldungsvertrag* sich nur für die

Umnutzung bereits vorhandener baulicher Anlagen eignet und nur bei Zusage der Entfernung zu einem bestimmten Zeitpunkt (Schmidt-Eichstaedt 2008: 10ff). Wenn eine geduldete Zwischennutzung im Wissen der Genehmigungsbehörde über einen längeren Zeitraum besteht, kann es sogar zu einem Vertrauensschutz kommen (Schlegelmilch et al. 2008: 128). Ein Beispiel der Sicherung einer gewünschten Verstetigung in einem Teilbereich einer geduldeten Zwischennutzung stellen in München die *Domagkateliers* dar, wo in einem neu aufgestellten Bebauungsplan die zukünftige Nutzung durch Künstler*innen mit der Ausweisung des Sondergebiets *Künstlerhof* gesichert wurden (Schlegelmilch et al. 2008: 112).

Städtebaulicher Vertrag

Städtebauliche Verträge erlauben es, eine Zwischennutzung abweichend von festgesetzter Nutzung unter bestimmten Konditionen zu vereinbaren (Schäfer und Urban Catalyst 2013: 123). Anstatt einen Bebauungsplan aufzustellen, lassen sich mit *städtebaulichen Verträgen* Vereinbarungen zwischen Kommunen, Eigentümer*innen und potenziellen Zwischennutzer*innen über die befristete Grundstücksnutzung treffen (Schäfer und Urban Catalyst 2013: 122). „Es ist zulässig, die Grundstücksnutzungen zu befristen oder an bestimmte Bedingungen zu knüpfen (§ 11 BauGB)“ (Schlegelmilch et al. 2008: 127). In Zusammenhang mit klassischen Bebauungsplanverfahren für längerfristige Planungsziele können *städtebauliche Verträge* über Art und Dauer von Zwischennutzungen geschlossen werden, die sogar von der festgesetzten Nutzung abweichen können (Schäfer und Urban Catalyst 2013: 122ff). Die Verwendung abgeschöpfter Mittel muss kausal mit dem Investitionsprojekt verbunden sein und wenn eine Verstetigung gewünscht ist, müssen die neuen Bedingungen zur Nutzungsverstetigung innerhalb einer *Stakeholder*-Runde verhandelt werden (Schäfer und Urban Catalyst 2013: 125ff). Zu beachten ist jedoch, dass der *städtebauliche Vertrag* nicht die bauordnungsrechtliche und fachrechtliche Genehmigung der Zwischennutzung umfasst (Schlegelmilch et al. 2008: 127).

Überlassungsvertrag, Erbbaurechtsvertrag, Nutzungsvertrag, Gestattungsvereinbarung

Prinzipiell handelt es sich bei den Zwischennutzungsverträgen immer um *Gebrauchsüberlassungsverträge*, im Rahmen derer Eigentümer*innen die Immobilien den Zwischennutzer*innen überlassen (Schlegelmilch et al. 2008: 131). Um eine temporäre gemeinwohlorientierte Nutzung zu regeln, können Kommunen *Überlassungsverträge* initiieren (Schäfer und Urban Catalyst 2013: 121). Eine Art der dauerhaften *Überlassungsverträge* findet seit den 1970ern in den USA als sogenannte *Community Land Trusts* (kurz CLTs) Anwendung, die ähnlich wie Erbbaurechtsverhältnisse funktionieren und in denen Grundeigentümer*innen Nutzenden weitreichende Gestaltungs- und Verwaltungsrechte einräumen (Heyden 2018: 58). Dabei wird die Verantwortung für Gebäude zeitweise den Nutzenden übertragen, Grund und Boden werden im Gemeineigentum gehalten (Gruber 2018b: 164). Veräußerungen der von Nutzer*innen sanierten Räumlichkeiten finden nur mit antispekulativen Einschränkungen statt (Heyden 2018: 58). *Erbbaurechtsverträge* regeln das Verhältnis zwischen Erbbauberechtigten (z.B. einem gemeinnützigen Verein) und den Grundeigentümer*innen beschränkt auf spezifische Parzellen und ähneln mit einer Dauer bis zu 99 Jahren einem zeitlich befristeten, eigentumsähnlichen Recht (ExRotaprint o.J.). „Im Erbbaurecht können Zielsetzungen für die Art der Nutzung, der inhaltlichen Ausrichtung der Bewirtschaftung oder der baulichen Aktivitäten festgeschrieben werden“ (ExRotaprint o.J.). Beim *WohnBüro* Offenbach fungierte ein

Nutzungsüberlassungsvertrag als Mietvertrag (Nowak, Wagner und Mohr o.J.: 86). Dieser enthielt den genauen Nutzungs-Zeitraum, eine Kündigungssperre für die ersten drei Monate, eine anschließende Kündigungsfrist von 14 Tagen für alle Parteien, Versicherungen, den Mietpreis inklusive Nebenkostenpauschale, bauliche Veränderungen, Regelungen zur Untervermietung, die Verkehrssicherungspflicht, die zulässige Nutzungsart der Parteien sowie die Hausordnung (Nowak, Wagner und Mohr o.J.: 86). Die Ausführlichkeit dieses Vertrages zeigt, wie umfassend sich Eigentümer*innen im Vorfeld vertraglich absichern können. Die *Urbane Liga* schlägt das Mittel von *Nutzungsverträgen* oder *Gestattungsvereinbarungen* vor, um den Zugang zu Gewerbebrachen oder leerstehenden Gebäuden zwischen drei und fünf Jahren zu regeln (BBSR im BBR 2020: 78). Das Mittel der *Gestattungsvereinbarung* wurde im Zeitraum von 1999 bis 2010 in Leipzig angewendet, um die Zwischennutzung von Brachflächen und öffentlichen Grünflächen zu regeln (Heck/Will nach Rink und Görbing 2019: 606). Die Vereinbarung legte die zeitlich befristete Nutzung zwischen Stadt und Privateigentümer*innen fest, während die Stadt die bauliche Umsetzung aus Städtebaufördermitteln finanzierte (Rink und Görbing 2019: 606). Um Zwischennutzung zu fördern, wurden in dem Zeitraum *Gestattungsvereinbarungen* in Einzelfällen zusammen mit dem Erlass der Grundsteuer praktiziert (Schlegelmilch et al. 2008: 113).

Leihvertrag versus Mietvertrag

2014 beobachtete Büchi den Vorteil von *Gebrauchsleihverträgen* (Art. 305 OR in der Schweiz, als Leihvertrag nach §§ 598 ff. BGB in Deutschland) als Basis für wohnliche Zwischennutzungen gegenüber *Mietverträgen*. Um Hausbesetzungen von leerstehenden Liegenschaften zu vermeiden, lohne sich die Prävention durch organisierte Zwischennutzungen zur Vermeidung von Bauschäden und Ertragsausfall (Büchi und Gehring 2014: 2). Als vertragliche Basis empfahl Büchi die Anwendung einer Gebrauchsleihe, wenn bei Eigentümer*innen zeitliche Planbarkeit und Flexibilität im Vordergrund stehen, und nicht etwa die Ertragsmaximierung (Büchi und Gehring 2014: 6). Bei der unentgeltlichen Gebrauchsleihe können Eigentümer*innen nicht nur die Dauer der Zwischennutzung beliebig festlegen, ohne sich den mietrechtlichen Erstreckungsrisiken auszusetzen, sondern den Zwischennutzer*innen zudem strengere Sorgfalts- und Haftungspflichten auferlegen als beim Mietrecht (Büchi und Gehring 2014: 6). Die Zwischennutzer*innen zahlen Nebenkosten, gewöhnliche Unterhaltskosten und kleinere, werterhaltenden Ausgaben (Büchi und Gehring 2014: 6). So wirke „[...] die Aussicht, künftig vielleicht weitere günstige Arbeits- oder Wohngelegenheiten zu erhalten, auf die Zwischennutzer disziplinierend“ und es entstehe ein Gruppendruck, sich regelkonform zu verhalten (Büchi und Gehring 2014: 4).

2019 beobachtete Debrunner in ihrer Studie *Wohnen in der Zwischennutzung* einen Trend hin zu institutionalisiertem Wohnen in Zwischennutzung in der Schweiz (Debrunner, Balmer und Gerber 2019: 4), den sie kritisch betrachtete. In der Studie unterscheidet sie zwei Modelle von Wohnzwischenutzungen, dem einen unter Mietrecht (Debrunner, Balmer und Gerber 2019: 11) und dem anderen unter oben beschriebenen Leihrecht (Debrunner, Balmer und Gerber 2019: 12). Während das Modell unter Mietrecht mehrheitlich gemeinnützige Ziele verfolge und nicht-profitorientiert organisiert sei, so verstehe sich das Modell unter Leihrecht hauptsächlich als professionelles *Leerstandsbusiness*, bei dem Eigentümer*innen professionelles Leerstandsmanagement wünschen (Debrunner, Balmer und Gerber 2019: 13). Bei beiden Modellen würden die Eigentümer*innen das Ziel verfolgen, ihre Objekte vor Vandalismus und

Besetzung zu schützen, die Unterhaltskosten während des Leerstands zu decken und gleichzeitig Planungsflexibilität zu wahren (Debrunner, Balmer und Gerber 2019: 12). Lediglich beim Modell unter Mietrecht boten die Eigentümer*innen den Leerstand aus solidarischen Gründen an (Debrunner, Balmer und Gerber 2019: 12). Die gravierenden Unterschiede entstehen jedoch auf der Zwischennutzer*innen-Seite. Während die Zwischennutzer*innen bei Anwendung des Mietrechts durch entgeltliches Wohnen geschützte Rechte haben, wohnen sie bei Anwendung des Modells unter Leihrecht zwar unentgeltlich, verzichten aber auf ihre rechtlichen Widerstandsmöglichkeiten und begeben sich damit in ein prekäres Abhängigkeitsverhältnis (Debrunner, Balmer und Gerber 2019: 14). Debrunner schloss mit der Fragestellung, ob Zwischennutzungen von Wohnliegenschaften überhaupt unter Leihrecht organisiert werden dürfen oder nicht, und plädierte für die Anerkennung des *Rechts auf Wohnen* und ein Verbot der Organisation von Wohnzwischenutzungen unter Leihrecht (Debrunner, Balmer und Gerber 2019: 14). Sie begründet das Verbot mit der „[...] Gefahr, dass die Rechte und die soziale Stabilität einkommensschwacher Wohnungssuchender langfristig geschwächt und zu Gunsten der Akteure des Angebots profitorientiert ausgenutzt werden“ (Debrunner, Balmer und Gerber 2019: 14).

2.4.6. Umsetzung des Rechts auf Wohnen

„Die Vertragsstaaten erkennen das Recht eines jeden auf einen angemessenen Lebensstandard für sich und seine Familie an, einschließlich [...] Unterbringung der Lebensbedingungen. Die Vertragsstaaten unternehmen geeignete Schritte, um die Verwirklichung dieses Rechts zu gewährleisten, [...]“

Abbildung 14: Auszug aus dem UN-Sozialpakt [Eigene Darstellung basierend auf Art.11 UN-Sozialpakt]

Das *Recht auf Wohnen* ist ein Menschenrecht, zu finden in Artikel 11 des *UN-Sozialpakts*, einem internationalen Pakt über das wirtschaftliche, soziale und kulturelle Recht (DifM o.J.). Das Menschenrecht gibt den Staaten keine konkreten Handlungsanweisungen, um bezahlbaren Wohnraum verfügbar zu machen. Aus diesem Grund forderte die ehemalige UN-Sonderberichterstatterin für das *Recht auf Wohnen*, Leilani Farha, die Staaten 2018 dazu auf, eine umfassende menschenrechtsbasierte Wohnstrategie anstelle einer reinen Wohnungsbaupolitik zu erarbeiten (DifM o.J.). Zentraler Bestandteil dieses Planes ist die inklusive Beteiligung vulnerabler Gruppen und der wirklichen Akteure auf dem Wohnungsmarkt (DifM o.J.). In dem Interview des Stuttgarter Zwischennutzungsverein *Adapter* betonte Adler die gesellschaftliche Relevanz des *Rechts auf Wohnen*, weil die Verfügbarkeit von Wohnraum und Mieten keine individuellen Entscheidungen darstellen (Adler und Illiom 2020: 83). Er bedauerte jedoch die Absenz von Handlungsinitiativen und -verantwortung, um das Recht geltend zu machen (Adler und Illiom 2020: 83). Stattdessen brauche der emanzipative Gedanke, neue Wohnformen zu entwickeln, noch eine Menge Stimulation, um in der breiten Gesellschaft anzukommen (Adler und Illiom 2020: 85).

Die zwischenzeitliche Nutzbarmachung und damit Ausschöpfung des hohen Potenzials von Leerstand in Nichtwohngebäuden im urbanen Raum steht vor erheblichen Herausforderungen. An erster Stelle ist die Notwendigkeit einer Leerstandserfassung im Gewerbe im Allgemeinen und Bürosegment im Speziellen anzuführen, die durch fehlende, datenschutzbedingte Transparenz von Eigentumsverhältnissen und einen wenig Erfolg versprechenden Zugang zum Grundbuch erschwert wird. Die verpflichtende Auslegung von Eigentum auf Basis des Artikels 14 im Grundgesetz ist für die Leerstandserfassung allerdings unabdingbar. Eine Ahndung unbegründeten Leerstands auf der rechtlichen Basis der *Zweckentfremdungssatzung* findet bislang nur im Wohnsegment statt, aber nicht im Gewerbebereich. Die Einführung einer verbindlichen Leerstandsobergrenze kann bewirken, dass Kommunen erst Innenentwicklung betreiben und Leerstände ermitteln, bevor neu gebaut wird. Auch steuerlich sind effiziente Maßnahmen denkbar. Während Eigentümer*innen leerstehender Immobilien momentan steuerlich entlastet werden, kann eine zukünftige Sanktionierung mithilfe von Strafsteuern, Grundsteueranstieg oder höheren Besteuerung leerstehender Liegenschaften ein denkbare Instrument darstellen, Leerstand zu bekämpfen. Die Einführung einer *Bodenwertzuwachssteuer* anstelle von Grundsteuer und Grunderwerbssteuer kann Bodenspekulation zugunsten einer sozialen Bodenreform hinfällig machen. Kommunen bei Nichtnutzung einer Liegenschaft mit mehr Handlungskompetenz auszustatten, ist ein weiterer Schritt, potentiellen Büroleerstand zu nutzen, kollidiert aber mit dem deutschen Eigentumsrecht. Das Eigentum zumindest zeitweise zu beschränken, da innerstädtischer Leerstand bei gleichzeitiger Wohnungsknappheit Handlungsbedarf erfordern, ist theoretisch möglich, praktisch jedoch kompliziert, denn staatliche Eingriffe müssen rechtlich und eingehend begründet werden. Feststeht, dass Kommunen auch zukünftig ihre Rolle im Immobilien- und Bodenmarkt ausbauen und das Vorkaufsrecht vermehrt zum Einsatz bringen müssen. Dafür bedarf es einerseits finanzieller Unterstützung, wie beispielsweise durch den Sonderfonds *Innenstädte beleben*, andererseits einer Reformierung der Wertermittlung in Richtung eines preislimitierten Ertragswertverfahrens.

Die Vereinfachung und Vereinheitlichung von Genehmigungsverfahren von Zwischennutzungen stellen eine weitere Herausforderung dar. Die Genehmigungsfähigkeit von Zwischennutzungen hängt stark von der genehmigenden Behörde ab, da Wohnnutzung nur in bestimmten Gebieten bauplanungsrechtlich zulässig ist. Im Gegensatz zu verbindlicher Bauleitplanung durch die Aufstellung von Bebauungsplänen ist bei temporären Zwischennutzungen ein vereinfachtes Vorgehen vorteilhaft. Auch hier liegt die Anwendung von vereinfachten Genehmigungsprozessen in der Verantwortung der jeweiligen Kommune bzw. Behörde.

Die bekannten gesetzlichen Grundlagen im Zusammenhang mit Zwischennutzungen sind neben dem *Baurecht auf Zeit (Befristete Festsetzung)* nach §9 Abs. 2 BauGB, die *Befreiung* vom Bebauungsplan nach § 31 BauGB, *Befreiung* von der BauNVO, die *Abweichung* vom Einfügegebot nach § 34 Abs. 3a sowie Maßnahmen des *Besonderen Städtebaurechts*. Die Anwendung der rechtlichen Möglichkeiten unterscheidet sich je nach Eigenschaften der Zwischennutzung. Während die *Befristete Festsetzung* bei Zwischennutzungen mit der Möglichkeit zur Verstetigung Anwendung finden kann, werden *Befreiungen* nur gegen feste Zusage der Entfernung zu einem bestimmten Zeitpunkt eingeräumt. Bei der *Befreiung* spielt das Allgemeinwohl eine zentrale Rolle, wenn es um dringenden Wohnbedarf geht. Während von BauNVOs und der im Bebauungsplan festgelegten Gebietsart befreit werden kann, ist eine *Befreiung* vom Flächennutzungsplan nicht möglich. Hier muss gegebenenfalls eine Flächennutzungsplanänderung stattfinden.

Das Einfügegebot der *Abweichungen* wird einerseits als Möglichkeit verstanden, etwas Abweichendes einzufügen, andererseits als Hindernis für Vorläufiges, da es auf einen städtebaulich erwünschten Endzustand abziele. Eine *Abweichung* von der Art der Nutzung ist nur möglich, wenn sie dem ursprünglichen Planerwille zugrunde liegt. Das *Besondere Städtebaurecht* stellt eine Option dar, örtliches Mitbestimmungsrecht zu sichern und dialogische Verfahren in Vorbereitung von Zwischennutzungen einzuleiten. Zudem ermöglicht es, durchsetzungsstarke Innenentwicklungsmaßnahmen darin zu verankern. Die Standards im Bauordnungsrecht dienen der Gefahrenabwehr, weshalb eine Nutzungsänderung in einem Nichtwohngebäude immer auf ihre jeweilige Zulässigkeit geprüft werden muss. Dabei sind bauordnungsrechtliche Vorschriften keine unüberwindbaren Hemmnisse. Bauordnungsrechtliche Normen finden sich in der jeweiligen Landesbauordnung.

Das Ausmaß an vorhandenen rechtlichen Bestimmungen macht deutlich, dass eine systematische und Übersicht verschaffende, vereinheitlichende Aufarbeitung der rechtlichen Grundlagen zugunsten einer dynamischen Stadtentwicklung erforderlich ist. Mit Verweis auf das europäische Umland werden Vorschläge gemacht, den Rechtsrahmen hinsichtlich prozessualer Genehmigungsverfahren und gegen Leerstand zu novellieren. Um prinzipiell innerhalb von Experimentierräumen Wohnzwischenutzungen am Gebäude testen zu können, wäre eine Verfassungsänderung notwendig, die die jeweiligen Gremien mit Entscheidungsbefugnissen ausstattet.

Die vertragliche Ausgestaltung einer Zwischennutzung ist essentiell, abhängig von der Art des Vertrages ergeben sich wesentliche Unterschiede. Neben *Duldungsverträgen* und *städtebaulichen Verträgen*, die sich auf bauliche Anlagen beziehen, können *Überlassungs-* oder *Nutzungsverträge* bzw. *Gestattungsvereinbarungen* zwischen Eigentümer*innen und Organisator*innen von Zwischennutzungen geschlossen werden. Das Verhältnis zwischen Organisator*innen und Zwischennutzer*innen wird in der Regel entweder durch ein Leihverhältnis oder ein Mietverhältnis beschrieben. Diese beiden Verträge unterscheiden sich grundlegend in ihrer Mieterschutzgewährleistung. Auffällig ist, dass konventionelles Leerstandsmanagement vermehrt unentgeltliche *Gebrauchsleihverträge* anwendet, um Eigentümer*innen vor den Erstreckungsrisiken zu schützen. Gemeinnützige, nicht-profitorientierte Organisationen schließen hingegen *Mietverträge*, um die Rechte (Recht auf Erstreckung oder Meldung von Vertragsmissbräuchen) der Zwischennutzer*innen zu wahren. Obwohl das *Recht auf Wohnen* ein Menschenrecht ist, das von UN-Vertragsstaaten als solches anerkannt wird, fehlen selbst in der Gesetzesgrundlage die Anweisungen zur Anwendung und Umsetzung dieses Rechts.

3. Darstellung unterschiedlicher aktueller Ansätze und Vorgehensweisen im Problemfeld Zwischennutzung im gewerblichen Raum

Die Auswahl der Expert*innen zur Befragung fand mittels der vorangegangenen Literaturrecherche im vorbereitenden Seminar statt und richtete sich dabei nach ihrer Zugehörigkeit zu bestimmten Organisationen und nach dem Bekanntheitsgrad durchgeführter Projekte. Um einen Überblick über die Organisationen im Bereich von Wohnzwischenutzungen zu gewinnen, wurden mithilfe einer umfassenden Recherche einschlägige Literatur und Autor*innen ermittelt, die das Thema Wohnzwischenutzung im gewerblichen Raum behandeln. Die Projekte wohnlicher Zwischenutzung befinden sich in einem Entwicklungsprozess mit unterschiedlichen Umsetzungskonzepten, wodurch die Auswahl möglicher Interviewpartner*innen sich im Rahmen dieser Masterarbeit auf 25 begrenzte. Da das Potential dieser Form der Zwischenutzung auch in angrenzenden Nachbarländern wie der Schweiz erkannt wird, wurden auch Expert*innen aus diesem Raum hinzugezogen. Die 25 Expert*innen stammen aus den Fachkompetenz Bereichen der Architektur, der Organisation, der Stadtplanung und der Zwischenutzung selbst. Darunter befinden sich Architekt*innen mit Erfahrung in Um- bzw. Zwischenutzung von Büro- in Wohngebäude und Stadtmitgestalter*innen mit Erfahrung in kulturellen Zwischenutzungen und Umnutzung von Bürobauten. Die Organisator*innen der kulturellen sowie Wohn-Zwischenutzungen sind mehrheitlich als GmbHs aufgestellt, unter den Nutzer*innen befinden sich Zwischenutzer*innen von Brachflächen und Bewohner*innen zwischen- bzw. umgenutzter Bürobauten. Zusätzlich wurden kommunale Vertreter*innen der Stadt München hinzugezogen. Die Kategorisierung wurde aufgrund des derzeitigen Beschäftigungsfeldes vorgenommen, wobei dies die Expertise der Befragten keineswegs auf dieses Teilgebiet beschränken soll (siehe Abbildung 15).

Die Aussagen der Expert*innen ließen sich prinzipiell in zwei Gruppen einordnen: Es wurden einerseits Probleme der Umsetzbarkeit von Wohnzwischenutzungen in Büroleerstand und andererseits Möglichkeitsräume identifiziert. Nach Abschluss des letzten Interviews wurden die Kernaussagen zu vorher bereits identifizierten Themenpunkten erarbeitet und themenorientiert systematisiert. Auf Basis dieser Sortierung können die Probleme und Möglichkeiten im Folgenden nach ihrer Gewichtung gelistet werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass aus Gründen des Datenschutzes einige Interviewpartner*innen nicht genannt werden möchten.



Abbildung 15: Kategorisierung der Interviewpartner*innen nach Schwerpunkt der Befragung [Eigene Darstellung basierend auf Interviews siehe Anlage A_04]

3.1 Identifizierung von Aufgabenfeldern bei der Umsetzung

Bei den folgenden Punkten handelt es sich um die Phänomene, die die Expert*innen während des Gesprächs als problematisch für die Umsetzung von Wohnzwischenutzungen in Büroleerstand eingestuft haben.

3.1.1. Interessenskonflikt Wohnungsmarkt

Wohnen versus Geldanlage

Wichtig war in diesem Kontext für die Interviewpartner*innen die Unterscheidung zwischen einzelnen Marktteilnehmer*innen und ihren jeweiligen Interessen am Wohnungsmarkt. Klaus Overmeyer, Landschaftsarchitekt und Mitbegründer von *Urban Catalyst Studio*, unterscheidet zwischen wirtschaftlichen Marktteilnehmer*innen (z.B. Fond), öffentlichen (Staat und Kommune) und der Zivilgesellschaft. Während die wirtschaftlichen Teilnehmer*innen seiner Ansicht nach bislang im Interesse ihrer Anleger*innen eine abwartende Haltung einnehmen und kein Interesse daran haben, ihre Preise zu senken, möchten die Kommunen die Befugnis über ihre Immobilien zurückerlangen (Overmeyer 2021: 16:40). Gerade in den Innenstädten gehören Overmeyer zufolge große Bestände globalen Kapitalgesellschaften, die ein Renditeversprechen an ihre Anleger abgegeben haben (Overmeyer 2021: 15:15). Sascha Arnold, Inhaber von *Arnoldwerner Architekten* in München, beobachtet in München eine Zunahme von Anfragen für *Boardinghouses* (Arnold 2021: 11:15). Dieses Phänomen sei dadurch erklärbar, dass das Modell der *Boardinghouses* wie eingangs erwähnt hohe Rendite verspreche und somit attraktiv für Investor*innen sei. Für die Zivilgesellschaft wirke die SARS-CoV-2-Pandemie in Bezug auf Mietpreise weiter verschärfend, auch wenn die Münchner Stadtgesellschaft seit Jahrzehnten an extrem hohe Mieten gewohnt sei (Overmeyer 2021: 18:50). Bezahlbare Wohnungen auf dem Markt seien im Interesse des Sozialreferats (Mitarbeiter Sozialreferat 2021: 01:45). In München gibt es daher die Initiative *Stadt im Gleichgewicht*, um zwischen unterschiedlichen Interessen zu vermitteln und abzuwägen, wobei nicht immer alle Bedürfnisse gleichwertig bedient werden könnten (Ullrich 2021: 26:00). Neue Wohnungs-Marktmodelle verschärfen den Konflikt. In der Schweiz beobachtet man diesen Konflikt in Bezug auf Bürournutzungen. Zwar stehen die Behörden den Bürorumwandlungen zu Wohnraum positiv gegenüber, dies sei jedoch nicht immer im Interesse der Eigentümer*innen (Kettmeir 2021: 04:45). Lorenzo Kettmeir, Geschäftsführer von *Projekt Interim*, hofft auf die zukünftige Bereitschaft seitens der Eigentümer*innen, mehr Büros in Wohnen umzunutzen (Kettmeir 2021: 18:10). Solange der Büromarkt jedoch zahlungskräftiger sei als der Wohnungsmarkt, befürchtet Kettmeir Umnutzungswiderstand seitens der Eigentümer*innen und insofern ein politisches Thema (Kettmeir 2021: 18:10). Damit liegt das Problem nicht bei den Behörden, sondern bei den Investor*innen, wie Pascal Biedermann, Inhaber und Geschäftsleiter von *Unterdessen* in Basel, bekräftigt. Wenn man ein Bürogebäude zum Wohnen umfunktionieren möchte, müsse man viel investieren (Biedermann 2021: 13:20) und damit seien langfristige Projekte für Eigentümer*innen rentabler als kurzfristige. „Die Investitionen sind hoch, wenn man ein Bürogebäude umfunktionieren will“ (Biedermann 2021: 14:20). Biedermanns Einschätzung zufolge warten gerade jetzt viele Immobilienfirmen und Eigentümer*innen lieber ab, bevor sie leere Gebäude für Zwischenutzung freigeben, da sonst der Wert der Liegenschaft sinkt (Biedermann 2021: 31:20).

Stadtinterne Herausforderungen bei der Zuteilung von Flächen

Eine Stadt wie München kann selbstverständlich nur über Flächen verfügen, die ihr auch gehören. Wenn eine Stadt in der Vergangenheit Objekte aus wirtschaftlicher Motivation heraus verkauft hat, wie es in Berlin und Stuttgart der Fall war, ist auch die Möglichkeit der Verfügung laut Andreas Hofer, Geschäftsführer und Intendanten der *IBA27*, verloren (Hofer 2021 09:30). In Stuttgart beispielsweise organisiert Paul Vogt, Architekt und Gründungsmitglied von *Adapter*, zufolge das *Leerstands- und Zwischennutzungsmanagement* (kurz *LZM*) der *Wirtschaftsförderung* Zwischennutzungen mit Fokus auf gewerbliche Nutzung (z.B. Pop-up Stores) im Interesse Wirtschaftstreibender (Vogt 2021: 03:20). Als städtische Einrichtung hat es damit zwar eine Art Monopolfunktion, als informelle Einrichtung aber lediglich beratende Möglichkeiten und keine gesetzliche Entscheidungsbefugnis. Die entsprechende Organisation in München ist das *Kommunalreferat*. Dort liegen alle leeren Flächen bis zum Zeitpunkt einer Umnutzung. Als städtische Behörde hat das *Kommunalreferat* laut Aussagen des zuständigen Mitarbeiters, Rainer Gebhart im Immobilienmanagement, Büroflächen angemietet, da der Bedarf nicht aus dem eigenen Bestand gedeckt werden könne (Gebhart 2021: 17:00). Das gibt einen Einblick darin, wie begrenzt die Raumressourcen in München sind. Verteilungskonflikte sind damit vorprogrammiert und der Interessenskonflikt, der zwischen einzelnen Marktteilnehmer*innen besteht, spielt sich auch zwischen den einzelnen Referaten der Stadt München ab. Das *Sozialreferat* München oder Wohnprojekte wie *Stattpark Olga* haben es schwer, geeignete Flächen für ihre Vorhaben zu finden. Einem Mitarbeiter des *Sozialreferats* zufolge ist es in den zentralen Stadtbezirken äußerst schwierig, Flächen oder Gebäude für den Zweck der Unterbringung von Menschen in prekären Wohnsituationen zu finden (Mitarbeiter Sozialreferat 2021: 37:00), denn jedes Referat müsse den eigenen Zuständigkeitsbereich bedienen (Mitarbeiter Sozialreferat 2021: 45:20). *Stattpark Olga* erfährt diese stadtinterne Flächenkonkurrenz unmittelbar. Laut Auskunft eines Beteiligten bewohnen sie zum gegenwärtigen Zeitpunkt eine Fläche des *Referats für Bildung und Sport*, welches über Flächen für den Schulbau verfügt (Bewohner Stattpark Olga 2021: 30:30). Während der Mitarbeiter des *Sozialreferats* ferner feststellt, dass immer mehr Menschen aufgrund des geringen Wohnraumangebots in München länger im System der Wohnungslosenhilfe bleiben (Mitarbeiter Sozialreferat 2021: 31:15), und die Wohnungslosenunterbringung am Rande der Kapazitätsgrenze ist (Mitarbeiter Sozialreferat 2021: 35:30), beschwichtigt ein Mitarbeiter des *Kommunalreferats*, dass der Wohnungsmangel nicht eindeutig sei (Gebhart 2021: 07:50). Das verdeutlicht, dass sich der stadtinterne Interessenskonflikt auch an widersprüchlichen Ansichten über die aktuelle Wohnraumsituation in München ablesen lässt und einzelne Referate entgegengesetzte Interessen verfolgen. Ein weiteres grundsätzliches Problem bei der Zuteilung von Flächen für Projekte sieht Oliver Hasemann, Co-Inhaber von der *ZwischenZeitZentrale* in Bremen, in bestehenden Mietverträgen (Hasemann 2021: 57:10). Auch wenn Räume während *Lockdown*-Phasen nicht genutzt werden können, bleiben sie weiterhin auch ungenutzt offiziell angemietet.

Kritik an spezialisiertem Leerstandsmanagement

Das Geschäftsmodell und der Markt des Leerstandsmanagements existieren Hofer zufolge, weil der Bedarf da ist (Hofer 2021: 06:20). Overmeyer erkennt diese wirtschaftlichen Formen von Wohnzwischenutzungen allerdings nicht als Zwischennutzungen an, sondern vielmehr als „konkretes immobilienwirtschaftliches Produkt mit Zielgruppe der Urbanen Nomaden“

(Overmeyer 2021: 12:00). Damit weist er auf einen kritischen Punkt hin. Leerstandsmanagement bietet keinen gemeinwohlorientierten Mehrwert im Sinne der Wohnraumbeschaffung für Zwischennutzer*innen, sondern nutzt einen rechtlichen Graubereich im Interesse von Eigentümer*innen. Durch den klaren Fokus auf den Schutz des Gebäudes unabhängig von einer Leerstandsquote, worauf *Camelot* laut Karsten Linde, Geschäftsleiter von *Camelot Deutschland*, abzielt (Linde 2021 02:30), bleibt Leerstand auch weiterhin Leerstand. Auf Basis einer Zwischenschaltung als Vermittlung bieten die Leerstandsorganisationen ihm zufolge eine Art Pufferfunktion zwischen Nutzenden und Eigentümer*innen, wenn diese im öffentlichen Interesse stehen oder öffentlich bekannt sind (Linde 2021: 47:00). Anonyme Eigentümer*innen geben damit die Verantwortung für ihre Liegenschaften kurzfristig ab, und müssen sich in dieser Phase des Leerlaufs nicht mit der Sinnhaftigkeit der Aus- oder Weiternutzung der Gebäude beschäftigen. Besonders problematisch ist dieser Umstand, da die meisten Eigentümer*innen, die sich an professionelle Leerstandsmanager wie *Camelot* wenden, neben normalen und institutionellen Investor*innen vor allem die öffentliche Hand seien (Linde 2021: 06:10). Der Fokus von Leerstandsmanagements wie *Camelot* liegt ausdrücklich auf der Bewachung und nicht beim Wohnen, weshalb auch keine maximale Gebäudeausnutzung angestrebt werde (Linde 2021: 13:10).

Steuerrechtliche Schwierigkeiten

Das Steuerrecht hat in Deutschland einen Einfluss auf den Immobilienmarkt und auch die Nutzung von Liegenschaften. Investor*innen nehmen beispielsweise Abstand von einer Bündelung gewerblicher Nutzungen und Wohnnutzungen in einem Haus, da es steuerlich schwierig sei (Burgdorff 2021: 35:25). Sozialer Wohnungsbau bleibt damit ausgeschlossen. Burgdorff hält daher einen steuerlichen Vorteil von hybrid entwickelten Gebäuden für erforderlich (Burgdorff 2021: 35:25).

Existenzbedrohung des A-Gewerbes

Gewerbe unterscheidet sich in produzierende Gewerbebetriebe (das sogenannte A-Gewerbe) und das Dienstleistungsgewerbe (B-Gewerbe), wozu auch Büroräumlichkeiten zählen. Weil das B-Gewerbe lukrativer für Investor*innen sei, werde laut Julia Ulrich, Baureferendarin beim *Referat für Stadtplanung und Bauordnung*, auf dem Markt ohnehin schon eine Verdrängung des produzierenden Gewerbes beobachtet (Ulrich 2021: 21:00). Dieser Verdrängungsprozess kann sich durch die Umsetzung von Wohnzwischenutzungen in Gewerbegebieten noch verschärfen. Bei einer Zulassung von Wohnungen in einem Gewerbegebiet ergibt sich folgendes Problem: Wenn Emissionswerte des produzierenden Gewerbes nicht eingehalten werden können, und das Gebiet infolge mit Wohncharakter beurteilt wird, fürchtet man laut dem Mitarbeiter im Sozialreferat eine Bedrohung für das produzierende Gewerbe zugunsten des Wohnens (Mitarbeiter Sozialreferat 2021: 24:00).

3.1.2. Eigentumsrecht

Geschütztes Eigentumsrecht in Deutschland

„In Deutschland ist Eigentum sehr geschützt“ (Nowak 2021: 52:35) erklärt Felix Nowak, Stadtplaner und Initiator des *WohnBüros* in Offenbach, was einen Eingriff ins Eigentum

undenkbar macht. Das Eigentumsrecht wird so respektiert, dass man kaum Informationen über Immobilieneigentümer*innen und die Gründe für einen Leerstand erhält. Zwar kann man Objekt-Anfragen an das Stadtplanungsamt schicken, aber die blieben laut dem Zwischennutzungsverein *Adapter* in Stuttgart in ihrem Fall immer unbeantwortet. Vogt bedauert, dass man gar nicht die Möglichkeit hat, seine Anliegen vorzubringen (Vogt 2021: 05:30). Diese Erfahrung macht auch *Stattpark Olga* bei ihrer fortwährenden Suche nach einem längerfristigen, zentralen Standort. Um Auskunft von der Stadt über die Verfügbarkeit von Flächen zu erlangen, müsse man die gewünschte Fläche zunächst zur Nutzung vorschlagen (Bewohner *Stattpark Olga* 2021: 05:00). In Bezug auf *Stattpark Olga* könne die Stadt zügig reagieren, da es sich hauptsächlich um angefragte Flächen im städtischen Bestand handelt. Overmeyer vermutet hinter der beschränkten Auskunft über Eigentumsverhältnisse die Angst davor, dass damit der Weg geebnet wird, Immobilieneigentümer*innen konkrete Verpflichtungen abzuverlangen (Overmeyer 2021: 17:50).

3.1.3. Unzureichende Datengrundlage von Leerstand

Fehlende Leerstandserfassung

Das Kernproblem des jetzigen Leerstandsbegriffs besteht darin, dass Parameter zur Bestimmung von gewerblichem Leerstand fehlen. So stehen Vogt zufolge Objekte, die nicht auf dem Markt sind, bei denen eine Vorhaltung vorliegt oder Eigentümer*innen langfristig einen größeren Umstrukturierungsprozess planen, längerfristig leer, werden temporär nicht genutzt und tauchen dennoch in keiner Statistik als Leerstand auf (Vogt 2021: 04:20). Dieses Informationsvakuum verdeutlicht die Notwendigkeit der Kategorisierung von Leerstand. Stuttgart hat darauf reagiert. Hier zählen Gebäude, die offiziell auf dem Markt angeboten werden, weder vermietet noch genutzt werden, und innerhalb eines gewissen Zeitraums (hier 3 Monate) bezugsfähig wären als Leerstand (Vogt 2021: 04:20). Hofer gibt zu bedenken, dass auch wenn aktuell aufgrund der *Homeoffice*-Möglichkeiten die Büros weniger genutzt werden als vor der Pandemie, und dadurch ungenutzte Büroflächen entstehen, diese nicht als Leerstand zählen, da die Verträge in den meisten Fällen weiterbestehen (Hofer 2021: 04:40). Vogt kennt das Problem träger Planungsprozesse, die bei großen Einheiten, die vor einem Wandel stehen und neu vermietet werden müssen, Phasen des Leerstands erzeugen (Vogt 2021: 02:10).

Fehlende Transparenz der Eigentumsverhältnisse im Immobilienmarkt

Prinzipiell hält Fuhrhop es für sinnvoll, wenn Kommunen über den Leerstand einer Immobilie informiert sind, um darauf aufbauend ihre Beratung anbieten zu können (Fuhrhop 2021: 13:10). Der Vorteil der Offenlegung der Eigentumsverhältnisse im Bürosegment ist ihm zufolge der, dass dadurch weniger persönliche Interessen berührt sind als im Privatraum, weshalb es angemessen sei, die Veröffentlichung zu verlangen (Fuhrhop 2021: 14:45).

Erschwerte Datenerhebung

Während Kornel Ringli, Projektentwickler bei der *Stiftung PWG* und Architekturkritiker, zufolge in der Schweiz das *Amt für Statistik* die Datenerhebung zum Leerstand übernimmt (Ringli 2021: 03:10), ergab ein Telefonat mit dem *statistischen Auskunftsbüro STAB* München am 17.06.2021, dass die Stadt München keine eigene Leerstandserhebung durchführt, weil es zu wenig zuverlässig und zu aufwändig sei. Perspektivisch soll nach Auskunft der Sachverständigen das

Vorhandensein von bezahlbarem Wohnraum und ein Flächenkataster die Erhebung überflüssig machen. Zwar hat die Stadt laut Ulrich Einsicht in den Leerstand städtischer Liegenschaften, aber der Leerstand privater Unternehmen wird nicht gemeldet und damit bleibt ein Großteil der Flächen Dunkelziffer (Ulrich 2021: 17:35). Burgdorff erklärt diesen Umstand mit der Tatsache, dass Leerstand nicht meldepflichtig ist (Burgdorff 2021: 26:13). In Aachen handhabt man bei Quartiersentwicklung innerhalb einer räumlichen Abgrenzung die Leerstandserhebung nach Augenschein, bei Eigentumsabfrage sei man auf Aussagen der Eigentümer*innen angewiesen (Burgdorff 2021: 26:13). Dieses grundsätzliche Problem der Abhängigkeit von der Kooperationsbereitschaft der Eigentümer*innen liegt auch in München vor. Hier müssen Eigentümer*innen erst ein Interesse daran haben, unter zu vermieten, wobei die Stadt bisher keine aktive Vermittlung zwischen Unternehmen und Zwischennutzung verfolge (Ulrich 2021: 18:20). Bürovermietungen und –makler*innen unterstützen sogar einen gewissen Anteil an Leerstand, um die Fluktuationsmöglichkeit des Marktes zu wahren. Dieser Leerstand sei ihnen zufolge sogar wichtig, erklärt Paul Bickelbacher, Münchner Stadtrat der Fraktion *Die Grünen – Rosa Liste*, damit Umzüge und Wechsel stattfinden können (Bickelbacher 2021: 03:10). Durch diesen Umstand nimmt man zur Wahrung eines gesunden Marktes auch weiterhin die Existenz nichtgenutzter Büroetagen in Kauf. Bezüglich leerstehender Wohnungen liegt der Stadt München der sogenannte *Wohnungsleerstandsbericht* des Planungsreferats vor, welcher Gebhart zufolge allerdings nur marginal Zahlen an Leerständen durch Sanierungen oder unvermietbare Zustände vorweise (Gebhart 2021: 07:50). Dieser *Leerstandsbericht* bezieht sich nur auf den städtischen Bestand an Wohnungen, da für gewerbliche Objekte das *Kommunalreferat* zuständig sei (Gebhart 2021: 09:50). Da habe man keine genaue Zahl, sondern lediglich einen gewissen Überblick über städtischen Leerstand, wobei dieser Büroleerstand hauptsächlich zur Deckung des Eigenbedarfs genutzt werde (Gebhart 2021: 12:25).

Fehlende Kommunikation mit Privat-Eigentümern

Wie zuvor bereits beschrieben, herrscht zwischen Kommunen und Privateigentümer*innen kein Austausch über vorhandene Leerstände. Damit fehlt einerseits die Kenntnis über leerstehende Objekte, andererseits aber auch die Notwendigkeit seitens Eigentümer*innen, diesen zu beheben. Nowak sieht Handlungsbereitschaft auf Seiten der Eigentümer*innen erst dann, wenn die Vermarktung einer Immobilie beispielsweise gescheitert ist und Eigentümer*innen deshalb unter einem gewissen Leidensdruck stehen (Nowak 2021: 06:35). Projekte wie diese scheitern laut Nowak trotz insgesamt positiver Erfahrungen, weil geeignete Eigentümer*innen nicht festgestellt werden können (Nowak 2021: 05:24). Diese Erfahrung machte auch *Adapter* auf der Suche nach einem geeigneten Objekt.

3.1.4 Aktuelles Bauplanungs- und Bauordnungsrecht

Mangel an fachkundigem Personal und an Verantwortungsbereitschaft

Philipp Skoda, Stadtplaner und Inhaber des Stadtplanungsbüros *Urbanophil.Koeln*, erklärt, dass das Personal in Stadt- und Bauämtern im Zuge der Sparmaßnahmen deutlich reduziert worden ist, was dazu geführt hat, dass die behördlichen Stellen unterbesetzt und dadurch arbeitstechnisch überlastet sind (Skoda 2021: ab 17:20). Diese Sparpolitik betrifft auch die Münchner Behörden, wo Gebhart zufolge im *Kommunalreferat* die Belegung und Neuschaffung

von Stellen auf null zurückgefahren wurde (Gebhart 2021: ab 18:20). Problematisch werde es dann, wenn die unbesetzten Stellen, beispielsweise durch Pension oder Freigang, nicht nachbesetzt werden, was aktuell der Fall sei (Gebhart 2021: ab 19:10). Die reduzierte Kapazität des Personals und der gleichzeitige Anspruch an Qualität bestimmen daher die Anzahl umsetzbarer Projekte (Gebhart 2021: 23:50). Neben dieser Unterbesetzung und fehlendem Personal für mögliche Zusatzaufgaben (z.B. Leerstandserhebung) beobachten die Bewohner*innen von *Stattpark Olga* eine starke Fluktuation des Personals (Bewohner Stattpark Olga 2021: 39:39). Das kann bei Projekten, die auf eine gewisse behördliche Stabilität und Verlässlichkeit einzelner Sachbearbeiter*innen angewiesen sind, zu Komplikationen führen. Daniel Schnier, Co-Inhaber von der *ZwischenZeitZentrale* in Bremen, beobachtet seit langem, dass die Bereitschaft, Neues zu wagen, höchstens bei den Beamten kurz vor der Pensionierung zu finden ist, während Berufseinsteiger*innen oft Angst vor Fehlentscheidungen haben (Schnier 2021: 29:50). Diese Angst vor Unwägbarkeiten oder Haftungsrisiken (z.B. Klageangst) bestimmt auch Hofer zufolge den behördlichen Ermessungsspielraum (Hofer 2021: 16:30).

Starre Bindung an Bauleitplanung und Gebietskategorisierung

In Gewerbegebieten, wo sich die meisten Büros befinden, ist die Gewerbenutzung planungsrechtlich festgesetzt und man muss erst den Flächennutzungsplan oder Bebauungsplan ändern, um hier Wohnen zu ermöglichen (Skoda 2021: 06:00). So eine Flächennutzungsplanänderung sei machbar, erfordere aber politischen Willen (Bewohner Stattpark Olga 2021: 07:00). Hofer erklärt, dass das aktuelle deutsche Baurecht zurück zum Ende des 19. Jahrhunderts datiert (Hofer 2021: 17:43) und Overmeyer ergänzt, dass das gegenwärtig verbindliche Planungsrecht nicht auf eine sukzessive oder dynamische Veränderung der Stadt ausgelegt ist (Overmeyer 2021: 24:25). Das werde insbesondere bei niederschweligen Transformationen zum Problem, als sie darauf angewiesen seien, Nutzungen flexibel und kleinteilig ändern zu können, um sie dem aktuellen Bedarf anzupassen (Overmeyer 2021: 24:25). Auch Leerstandsmanager wie *Camelot* beobachten, dass alles was politisch nicht gewollt ist, in Deutschland schwierig umzusetzen ist (Linde 2021: 13:00). Markus Sowa, Gründungsmitglied und Vorstand der *Kooperative Grossstadt*, erkennt nicht nur in München die Notwendigkeit eines Umbaus im Bauplanungsrecht, um bauplanungsrechtliche Hürden bei der Umsetzung von beispielsweise Räumen ohne kernspezifische Nutzung zu überwinden (Sowa 2021: 34:30). Im Münchner *Referat für Stadtplanung und Bauordnung* hingegen teilt man nicht die Ansicht, dass es an Tools mangelt. Vielmehr sei der gegenteilige Trend zu beobachten, dass das Baurecht immer vielfältiger werde (Ulrich 2021: 30:00), aber aufgrund von Personalmangel schwierig umzusetzen sei. Ein gutes aktuelles Beispiel ist Ulrich zufolge das *Baulandmobilisierungsgesetz* zur Beschleunigung von Genehmigungsprozessen, welches aufgrund fehlender Mitarbeiter*innen zu zeitlichen Engpässen innerhalb der Bearbeitungsfrist führt und die Prozesse damit unnötig verkompliziert (Ulrich 2021: 30:45). Seit 2017 kennt Skoda als Ergänzung zu *Wohngebieten*, *Gewerbegebieten* oder *Mischgebieten* auch die Möglichkeit des *Urbanen Gebiets*, wo vergleichsweise dichter gebaut werden kann und geringere Lärmanforderungen und Abstandsflächen gelten (Skoda 2021: 14:00). Bisher seien Kommunen bei der Anwendung aufgrund fehlender Erfahrung jedoch noch verhalten (Skoda 2021: 14:00). Abgesehen davon gelte das *Urbane Gebiet* nur im städtischen und innerstädtischen Kontext (Skoda 2021: 15:35).

Eine fehlende kommunale Anwendung des *Urbanen Gebiets* aus Klageangst bemängelt auch Hofer bei Kommunen (Hofer 2021: 19:10).

Dilemma Einzelfallentscheidung

Die Auslegung des aktuellen deutschen Planungs- und Bauordnungsrechts ist laut Ulrich immer eine Einzelfallentscheidung (Ulrich 2021: 30:30), was bei personaler Unterbesetzung zu zeitintensiven, langwierigen Prozessen führt. Auch der Wunsch nach einer anderen Nutzung in einem gewerblich festgesetzten Gebäude hänge letzten Endes von der genehmigenden Behörde ab und müsse im Einzelfall abgestimmt werden (Vogt 2021: 21:00). Nowak weiß nicht erst seit der Umsetzung des *WohnBüros*, dass eine Vermischung von Wohnen und Arbeiten besonders schwierig umzusetzen und nur projektspezifisch zu beurteilen ist, da sich zuletzt immer die Frage nach der *Harten Nutzung* stellt (Nowak 2021: 45:35). Beim dauerhaften Wohnen sei es ebenso, da Fragen des Brandschutzes, der Statik, der Personenmehrheit, des Stellplatzschlüssels oder der Belichtung im Einzelfall beleuchtet werden müssen (Ulrich 2021: 36:40).

Auflagen beim Bauen im Bestand, Denkmalschutz

In Deutschland ist Bauaktivität gemäß Hofer geprägt durch das Primat des Neubaus vor dem Umbau, was sich insbesondere im rechtlichen Bereich deutlich abbildet (Hofer 2021: 20:35). Neubau wird trotz bekannter Auswirkungen auf die Umwelt finanziell gefördert. Renovierungen oder Änderungsnutzungen im Bestand erfordern nach Overmeyer die Einhaltung aktueller Wärme- und Energievorschriften (Overmeyer 2021: 25:20). Diese Vorschriften beinhalten einen ganzen Katalog an Normen (z.B. Energieeffizienz), welche nicht nur kompliziert, sondern auch mit hohen Kosten verbunden seien (Overmeyer 2021: 25:20).

Anforderungen an Wohnen

Gerade, weil Wohnen ein Zivilrecht ist, und Wohn- bzw. Mietrechte integrieren sollte, erkennt Overmeyer die Umsetzung von Wohnen in Zwischennutzung als eher schwierig (Overmeyer 2021: 09:30). Daher warnt Biedermann bei der Umsetzung einer Zwischennutzung vor allem darauf zu achten, die Rechte zu wahren und diese, auch wenn es sich um eine Zwischennutzung handelt, nicht auszuhebeln (Biedermann 2021: 10:45). Gesunden Wohnraum zu ermöglichen, war gemäß Burgdorff eine große, historische Errungenschaft (Burgdorff 2021: 31:20), weshalb man auf die Ansprüche an Wohnen nicht einfach verzichten sollte. Aus diesem Grund seien an das Wohnen umfangreiche Anforderungen geknüpft, wobei eine intakte Gebäudehülle, Strom- und Wasseranschluss und die Beheizbarkeit des Gebäudes über die Infrastruktur Mindestanforderungen darstellen (Vogt 2021: 30:20). Zusätzlich dazu müsse die Gefahrenabwehr im Sinne des Brandschutzes durch vorhandene Fluchtwege, Schallschutz und der Emissionsschutz gesichert sein (Schnier 2021: 32:10). Bestimmungen des Brandschutzes sind deshalb im Einzelnen mit der genehmigenden Behörde abzusprechen und lassen sich Fabian Riemenschneider, Architekt und ehemaliger Bewohner des *WohnBüros* Offenbach, zufolge meistens durch die Grundrissgestaltung und Anordnung der Fluchtwege lösen (Riemenschneider 2021: 46:20). Beim Schallschutz regelt das *Bundesemissionsschutzgesetz* die Verträglichkeit von Gebietsnutzungen (Ulrich 2021: 06:45). Je mehr Anforderungen an das Wohnen gestellt werden, desto aufwändiger ist logischerweise der damit verbundene Umbau von einer Büronutzung zu Wohnzwecken. Das spiegelt sich auch in den Kosten wider. Der Umbauaufwand sei oft so hoch, dass die dabei

entstandenen Kosten erst recht nicht mit dem Anspruch im geförderten Wohnungsbau realisiert werden können (Burgdorff 2021: 30:40). Ein dementsprechendes Beispiel in München kennt Anna Hanusch, Münchner Stadträtin der Fraktion *Die Grünen – Rosa Liste*: Beim *Flexi-Wohnheim* in der Wotanstraße 88 war der Umbau eines ehemaligen Büros zu einem Wohnheim für Wohnungslose mit hohen Kosten verbunden, weil die ursprünglichen Anforderungen an den klassischen Bürobau einer Wohnnutzung nicht gerecht werden konnten (Hanusch 2021: 09:50). Hanusch zufolge fehle es daher noch an wirklich überzeugenden Beispielen.

Restriktionen durch die Nutzungsgenehmigung

Die Zulässigkeit von Bauvorhaben liegt laut Ulrich in der Verantwortung der *Lokalbaukommission*, welche die Genehmigungsplanung macht und dann in Einzelfallentscheidungen übergibt (Ulrich 2021: 05:00). Nutzungsänderungen haben ihr zufolge bislang keine Priorität (Ulrich 2021: 08:15). Stattdessen wollen gemäß Vogts Aussagen viele Genehmigungsbehörden im Voraus überzeugende Nutzungskonzepte, bevor sie eine Genehmigung erteilen (Vogt 2021: 29:00), was experimentelle Wohnnutzungen vorerst undenkbar macht. Insbesondere bei einer gewünschten Wohnnutzung in einem Nicht-wohngebäude stelle die Genehmigung einen Schlüsselfaktor dar, weil Wohnen rechtlich geschützt ist (Vogt 2021: 24:40). In diesem Zusammenhang ist München laut Overmeyer für einen außerordentlichen formellen Rahmen bekannt, durch den Umwidmungen mit einem hohen Planungs- und Genehmigungsaufwand verbunden sind. Damit sei in München die Grundvoraussetzung für das Gelingen von Zwischennutzungen, nämlich mit wenig Risiko und geringem finanziellen Einsatz zu Innovation und neuen Lösungen zu kommen, nicht gegeben (Overmeyer 2021: 27:20). Auch Sascha Arnold weiß als praktizierender Architekt in München, dass es sicherlich viele Überlegungen zu Büroflächenumnutzungen gibt, es aber durch gegebene Genehmigungsvorgänge für einige schlicht zu aufwändig ist (Arnold 2021: 12:05).

3.2. Identifizierung von Möglichkeiten der Umsetzung

Bei den folgenden Punkten handelt es sich um die Thesen und Forderungen, die die Expert*innen während des Gesprächs als Möglichkeitsräume für die Umsetzung von Wohnzwischenutzungen in Büroleerstand genannt haben.

3.2.1 Potential der Ausnahmesituation

Die Pandemie als Impuls für mehr Motivation zur Veränderung

Die SARS-CoV-2-Pandemie hat das gesellschaftliche Leben nachhaltig verändert. Die Krisenerfahrung hat insbesondere bei Unternehmen zu Strategieveränderungen geführt. Einerseits konnten sich laut Arnold einige Unternehmen flächentechnisch effizient verkleinern, andererseits fanden viele Arbeitnehmer*innen am temporären *Homeoffice* Gefallen (Arnold 2021: 09:00). Auch wenn abzuwarten bleibt, wie sich diese Trends langfristig entwickeln, ist eine Rückkehr zum vorherigen Zustand ausgeschlossen. Selbst wenn die Flächennachfrage in München durch Unternehmen wie *Apple* und *Google* (RAW 2021: 40) in Zukunft wieder ansteigen sollte, wie es zu erwarten sei (Arnold 2021: 10:10), müssen auch diese zukünftigen Arbeitgeber*innen ihren Angestellten Wohnungen bereitstellen. Ein Mehr an Arbeitsplätzen zieht auch eine höhere Nachfrage nach Wohnungen nach sich. Arnold erkennt in der Krise jedoch eine

Chance, als viele Möglichkeiten neu und schneller entstanden sind als vergleichsweise ohne Krise (Arnold 2021: 21:05). Auch in der Schweiz erwartet Biedermann Auswirkungen infolge des Zuwachses an Leerstand bei gleichzeitig hoher Neubauaktivität im Bürosegment, was voraussichtlich in einen Preisdruck resultieren werde (Biedermann 2021: 26:45). Zusätzlich zu direkten arbeitsprozeduralen Veränderungen in Arbeitsabläufen hat die Krise auch das Bewusstsein innerhalb der Bevölkerung geschärft, gesellschaftliche Gegebenheiten verändern zu können. So beobachteten die Mitglieder von *Adapter* beispielsweise eine Veränderung in der Wahrnehmung des Potenzials wohnlicher Zwischennutzung durch eine zunehmende öffentliche Aufmerksamkeit und einen Zuwachs an Anfragen (Vogt 2021: 01:15). Sowa erwartet aufgrund der immer größer werdenden Kluft zwischen Leerstand auf dem Gewerbemarkt und Nachfrage auf dem Wohnungsmarkt zunehmenden Handlungsdruck (Sowa 2021: 27:30). Die Stadt München selbst plant laut Aussagen eigener Mitarbeiter wie Gebhart eine Reduzierung des Büroflächenbedarfs in naher Zukunft (Gebhart 2021: 12:50). Diese Beobachtungen gepaart mit den zusätzlichen Herausforderungen angesichts des Klimawandels führen gemäß Overmeyer unausweichlich zu der Erkenntnis, dass sich die Städte den Abriss und die graue Energie nicht mehr leisten können (Overmeyer 2021: 20:20). Es bedürfe daher eines neuen Bewusstseins dafür, die Stadtgestaltung nicht mehr den Investor*innen zu überlassen, sondern stattdessen selbst aktiv zu werden, wenn die Transformation von Leerstand eine Möglichkeit darstelle (Schnier 2021: 18:15).

Verschmelzen von Arbeiten und Wohnen

Seit über einem Jahr arbeitet die Mehrheit der Bevölkerung von zuhause, wobei die Formulierung mobiles Arbeiten aus arbeitsschutzrechtlichen Gründen in den meisten Fällen zutreffender ist als die Bezeichnung *Homeoffice*. Vermutlich werde sich die Annahme des Rechts auf *Homeoffice* Arbeitsminister Hubertus Heil zufolge auch langfristig durchsetzen (Skoda 2021: 31:10). Die planungsrechtliche Frage sei dabei noch nicht gelöst, ob ein Arbeitsplatz zuhause nun rechtlich als Büronutzung zusätzlich zu Wohnnutzung gesehen werden könne und planungsrechtlich zulässig sei (Skoda 2021: 29:50). In einem reinen Wohngebiet sind dem Planer Skoda zufolge freiberufliche Büros grundsätzlich zulässig, während reguläre Büros nur durch spezielle Festsetzungen statthaft sind (Skoda 2021: 29:50). In der Planung sei man dabei noch immer starr gebunden an die *Charta von Athen* und die funktional getrennte Stadt (Skoda 2021: 14:50), während die Verbindung von Arbeiten und Wohnen im Sinne der nachhaltigen, europäischen Stadt – wie in der *Charta von Leipzig* postuliert – wünschenswert wäre (Schnier 2021: 16:30). Auch Julia Hinderink, Münchner Architektin, weist in diesem Zusammenhang auf einen wohnungspolitischen Widerspruch hin und fragt, warum seit über einem Jahr das Arbeiten von zuhause gestattet und sogar erwünscht, temporäres Wohnen in einem Bürogebäude aber nicht möglich ist (Hinderink 2021: 30:05). Bickelbacher vermutet, zukünftige Entwicklungen werden in genau diese Richtung gehen, mit flexiblen Bauten, die sich sowohl als Büros als auch als Wohnungen innerhalb gemischter Stadtviertel eignen (Bickelbacher 2021: 10:50). Schlafstädte werden damit der Vergangenheit angehören. In manchen Quartiersentwicklungen, auch in klassischen Wohnquartieren, werden *Co-Working Spaces* bereits mitgedacht (Hanusch 2021: 09:40). Lange herrschten auch Vorbehalte gegenüber Wohnen in der Nähe des produzierenden Gewerbes, allerdings verursachen die Produktion oder Büros keinen so großen Lärm, dass man daneben nicht wohnen könne (Bickelbacher 2021: 11:00). Ein gutes Beispiel Bickelbacher zufolge

ist die urbane Produktion von *BMW* in München. Rundum werde gewohnt, und weil die Fabriken gut eingehaust seien, sei der Lärm und die Verkehrsbelastung marginal (Bickelbacher 2021: 12:20).

3.2.2 Eigentumsrecht auf dem Prüfstand

Regulierung als Instrument gegen Leerstand

Die zunehmende Nachfrage nach bezahlbarem Wohnraum mit gleichzeitig steigenden Büroleerstandszahlen führt bei der Suche nach kurzfristigen Lösungsstrategien konsequenterweise zu einer Koppelung dieser beiden Parameter. Die Lösungsansätze unterscheiden sich dabei lediglich in der Härte der Forderung nach Regulierungen. Wenn so viele Menschen auf so wenig Raum leben wie in München, dann müsse es irgendwann Verordnungen und Verbote geben (Arnold 2021: 45:50). Ein Leerstandsverbot ist Fuhrhop zufolge wenig zielführend, da ein gewisser Anteil von Leerstand zum Funktionieren eines Marktes dazugehört (Fuhrhop 2021: 24:00). Eine verbindliche Leerstandsobergrenze hält er jedoch auf kommunaler Ebene für sinnvoll, um die Baulandausweisung zu regulieren (Fuhrhop 2021: 25:50). Eigentümer*innen könnten mit einer Meldepflicht belegt werden, sobald ein altes Mietverhältnis aufgegeben wird (Skoda 2021: 02:15). So eine Leerstandsmeldepflicht hält auch Arnold für möglich, der die Notwendigkeit solcher Mittel angesichts der aktuellen Entwicklungen betont (Arnold 2021: 45:10). Dabei solle jedoch beachtet werden, dass die Marktzyklen im Bürosegment im Vergleich zum Wohnen länger ausfallen, worauf die Meldepflicht von drei Monaten möglicherweise auf sechs Monate anzupassen sei (Fuhrhop 2021: 21:20). Momentan gilt das Zweckentfremdungsgebot für Wohnraum und nur in Gemeinden, die es per Satzung aufgestellt haben. Dieses Zweckentfremdungsgebot könnte auf Gewerbeflächen ausgeweitet werden, den rechtlichen Rahmen dafür müsse die Politik machen (Skoda 2021: 02:15). Dabei könne man in München von der bereits existierenden *Zweckentfremdungssatzung* lernen und die Kriterien, wann ein Leerstand nicht gegen die Zweckentfremdung verstößt, durchaus verschärfen (Mitarbeiter Sozialreferat 2021: 34:50). Anstelle einer flächendeckenden statistischen Erhebung des Leerstands rät Burgdorff allerdings zu gezielter Arbeit im Quartier (Burgdorff 27:00).

Schaltstellen Eigentümer*innen und Kommune

Zur Vermeidung unbeabsichtigter Generalisierungen empfiehlt Martin Gebler, Leiter der Wohnungsverwaltung der Baugenossenschaft *Neues Heim*, zwischen einzelnen Eigentümer*innen zu differenzieren (Gebler 2021: 42:40), um individuelle Beweggründe und Motivationen hinter leerstehenden Objekten zu verstehen. Im klassischen Immobilienbusiness spielen Zwischennutzungen bisher nahezu keine Rolle, da sie finanziell zu uninteressant für Investor*innen seien und der vermeintlich hohe Aufwand abschrecke (Hasemann 2021: 04:15). Erst bei größeren Entwicklungsprojekten beobachtet die *ZwischenZeitZentrale* Aktivität seitens Eigentümer*innen (Hasemann 2021: 04:50). Eine Zwischennutzung komme für Eigentümer*innen vor allem dann infrage, wenn mit der Immobilie nicht die ursprünglichen Renditeabsichten erreicht werden können (Overmeyer 2021: 02:00). Die *Stiftung PWG* in der Schweiz macht aber fortwährend die Erfahrung, dass Erben mit der Bereitschaft, nicht den maximalen Preis für ihre Immobilien zu erhalten, an sie herantreten, weil sie verhindern wollen, dass ihre Objekte der Spekulation zum Opfer fallen (Ringli 2021: 23:00). Auf Nachfrage beim

Münchener *Kommunalreferat*, inwieweit eine Einbindung privater Investor*innen und Immobilieneigner stattfinden, antwortete Gebhart, man könne diese durchaus noch ausbauen (Gebhart 2021: 29:30). Abhängig von den jeweiligen Hintergründen einzelner Eigentümer*innen stellt sich anschließend die Frage nach geeigneten Mitteln der Überzeugungsarbeit. Gebler weiß, dass letztlich nur die wirtschaftliche Situation Eigentümer*innen überzeugen kann, die Abwägung zwischen Kosten, Nutzen, Aufwand und Schaden (Gebler 2021: 44:15). Doch bei der Alternative Leerstand versus Nutzung rechne sich eine temporäre Wohnzwischenutzung allemal, wie die Baugenossenschaft im eigenen Immobilienbestand demonstriert. Da die Genossenschaft einen gemeinnützigen Zweck verfolgen, können Grundstücke problemlos in ihrem Besitz sein, aber auch ein Rückkaufrecht stelle für sie kein Problem dar (Gebler 2021: 40:00). Im Idealfall besitze die Kommune den Grund und könne ihn über das Erbbaurecht vergeben (Burgdorff 2021: 19:40). Die Stadt sollte sich laut Riemenschneider durch ein aktives Herantreten an die Eigentümer*innen als Motor verstehen, da sie für die Erstellung von Lückenregistern oder Bestandsaufnahmen eine entscheidende Rolle spielt (Riemenschneider 2021: 31:40). Burgdorff schlägt vor, zunächst gemeinwohlorientierte Immobilienentwickler ausfindig zu machen und mittels eines Zwischenerwerbs oder der *Vorkaufssatzung* Grundstücke zu erwerben (Burgdorff 2021: 19:40). Kommunen haben ihrer Ansicht nach bereits eine starke Position, da sie Bauplanungsrecht schreiben und Ordnungsrecht anwenden können, aber der Besitz von Grund und Boden macht jede Kommune wesentlich handlungsfähiger (Burgdorff 2021: 13:20). Dieser Boden könne entweder über Konzepte oder unabhängig von Verkauf sogar im Tausch vergeben werden (Burgdorff 2021: 13:20), weshalb die kommunalen Immobilienportfolios weiterhin ausgebaut werden sollten. Ein umstrittenes Problem der Finanzierung stelle dabei nach wie vor der Vorkauf zu Verkehrswerten dar (Burgdorff 2021: 19:40). Burgdorff nennt daher die kommunale Ersatzvornahme als potentielles Mittel gegen Leerstand, wodurch Kommunen einerseits selbst investieren und entwickeln, wofür sie andererseits aber Investitionsmittel und Kapazitäten benötigen (Burgdorff 2021: 23:00). Burgdorff sieht in München eine wichtige Voraussetzung dafür gegeben, da hier – anders als in Aachen – das notwendige Investitionskapital vorhanden sei (Burgdorff 2021: 23:00).

Option Anreiz versus Druckmittel

Die Münchner Initiative *Soziales Vermieten leicht gemacht* soll Eigentümer*innen von Wohnbeständen dazu motivieren, an sozial Schwächere zu vermieten, wobei das *Sozialreferat* die ordnungsgemäße Mietzahlung und die Unterstützung bei Problemen garantiert (Mitarbeiter Sozialreferat 2021: 18:20). Solche Anreize lassen sich auch in Bezug auf Transformationen von Bürokomplexen zu temporären Wohneinheiten organisieren, in denen Eigentümer*innen die Vorteile einer zwischenzeitlichen Andersnutzung nahegelegt werden. Monetäre Anreize spielen eine entscheidende Rolle, weshalb Besteuerungen ein geeignetes Mittel darstellen können. Der Grundhaltung einer Wegwerfgesellschaft materialisiert im Abriss von Gebäuden kann man nur gegensteuern, wenn die Entsorgung teuer wird. Deshalb rät Riemenschneider einerseits zur Anhebung von Deponiepreisen oder Baumaterialkosten und andererseits zur Einführung von steuerlichen Erleichterungen beim Bauen in Bestand (Riemenschneider 2021: 40:00). In Bezug auf das Steuerrecht sieht Burgdorff einen entscheidenden Baustein zur Motivation von Investor*innen, indem hybrid entwickelte Gebäude mit einem steuerlichen Vorteil versehen werden (Burgdorff 2021: 35:25). Momentan sei es steuerrechtlich problematisch, gewerbliche

Nutzung und Wohnnutzung in einem Gebäude zu bündeln, weshalb es für Investor*innen bislang uninteressant sei.

3.2.3 Reformierung des Bauplanungs- und Bauordnungsrecht

Notwendigkeit der Standardisierung des Bauens im Bestand

Nicht nur die SARS-CoV-2-Pandemie, sondern auch die globale Erwärmung beeinflussen derzeitige Entscheidungen in der Architektur. Nachhaltigen Bauen wird dabei als ein Mittel gegen die Klimakrise finanziell gefördert und auch das Bauen im Bestand spielt neben Neubau eine maßgebliche Rolle. Dass Bauen im Bestand energietechnisch Vorteile haben kann (solange die graue Energie berücksichtigt wird), ist Gegenstand der gegenwärtigen Diskussion. Im Zentrum dieser Diskussion stehen Akteure wie die *Architects4Future*, die sich für Bauen im Bestand als neuen Standard aussprechen. Es gebe bereits Bestrebungen wie das *Europäische Bauhaus*, um in nachhaltige Bauweise zu investieren, wobei der Erhalt von Bestand die nachhaltigste Bauweise darstelle, was es in Zukunft zu fördern gelte (Skoda 2021: 26:10). Das *Sozialreferat* bietet zusammen mit dem *Planungsreferat* München Eigentümer*innen bereits die Begleitung und Förderung bei Umplanungen ihrer Bestandsgebäude zu Wohnungsunterkünften an (Mitarbeiter Sozialreferat 2021: 02:49). Das könnte in Zukunft durch eine Förderung des städtischen Rückkaufs von Liegenschaften ausgebaut werden, unter der Prämisse, dass dort sozialer Wohnungsbau betrieben werde (Fuhrhop 2021: 34:00). Die Befürchtung, dass das teuer wird, ist Fuhrhop zufolge berechtigt. Aber den Umstand, dass Versicherungen in Zukunft wohl lieber ihr Geld in Projekten anlegen, die den Klimawandel verlangsamen helfen, sollte man sich Hofer zufolge zu nutzen machen (Hofer 2021: 12:05).

Ausbau des Vorkaufsrechts und innovative Vergabe anstelle Bieterverfahren

Das öffentlich-rechtliche Vorkaufsrecht ist in §§ 24-28 BauGB geregelt und besagt, dass die Gemeinde oder Stadt grundsätzlich ein Vorkaufsrecht hat. Dieses Recht sollte Riemenschneider gemäß generell bei Verkäufen als Zwischenschritt eingeführt werden (Riemenschneider 2021: 36:10). Durch einen Ausbau des Vorkaufsrechts für leerstehende Objekte oder Objekte zum Verkauf verspreche man sich einen Ausbau des städtischen Immobilienstocks, ähnlich dem Wiener Beispiel (Mitarbeiter Sozialreferat 2021: 21:55). Riemenschneider sieht großes Potential in der Möglichkeit, dass die Stadt im Anschluss an den Kauf selbst entwickeln kann und damit maßgeblich zur Identifikation der Gemeinde mit dem Bau beitragen kann (Riemenschneider 2021: 55:00). In der Schweiz praktiziert die *Stiftung PWG* nach eigenen Angaben den Erwerb freier Liegenschaften auf Basis einer Marktwertschätzung im Gegensatz zum Bieterverfahren, wo das Objekt an den Meistbietenden geht (Ringli 2021: 24:00). Das ist eng an die Bereitschaft seitens der Eigentümer*innen gekoppelt, nicht den maximalen Preis ihrer Immobilien anzustreben. Der Besitz von Grund und Boden, den sie über Konzeptvergabe oder als Tauschobjekte anbieten können, macht jede Kommune wesentlich handlungsfähiger (Burgdorff 2021: 13:20). Da Eigentümer*innen insbesondere momentan davor zurückschrecken, ihre Immobilien zu verkaufen, sei der kommunale Besitz von Tauschobjekten durchaus sinnvoll (Burgdorff 2021: 13:20).

Begrifflichkeit Wohnen

Im Leerstandsmanagement wird äußerst sorgsam auf die Begrifflichkeit des Wortfeldes Wohnen, das rechtlich unterschiedliche Ausgangslagen schafft, geachtet. Das Konzept von *Camelot* spiegelt sich laut Linde in dem Begriff Bewachung, weshalb die sogenannten Hauswächter*innen juristisch betrachtet auch keine Miete zahlen, sondern lediglich Nebenkosten und eine Verwaltungsgebühr für die Dienstleistung der Vermittlung (Linde 2021: 15:15). Dieser Umstand mache es *Camelot* auch möglich, Hausbewachung in Nichtwohngebäuden durchzuführen, da für das Unternehmen keine Nutzungsänderung zum Wohnen erforderlich sei (Linde 2021: 19:40). Für eine Hausbewachung bedürfe es neben abgeschlossener Räume für die Privatsphäre lediglich der Bereitstellung von Strom, Wasser und Heizung, weshalb eine Bewachung in nahezu jedem Gebäude funktioniere (Linde 2021: 23:40). Ein zuständiger Mitarbeiter im *Sozialreferat* erklärt, dass es sich bei den *Flexi-Heimen* in München anstelle einer Wohnnutzung um temporäre Unterbringung handelt, denn für Wohnen ist das Einholen der Baugenehmigung planungsrechtlich problematisch (Mitarbeiter Sozialreferat 2021: 10:45). Ähnlich verhält es sich Nowak zufolge bei dem Wohnmodell hinter *Boardinghouses* und *Apartmenthotels*, wo es sich um Gewerbliches Wohnen handelt und die steuerrechtliche Bewertungsgrundlage zwischen Hotel (mit Mehrwertsteuer) und Wohnen (ohne Mehrwertsteuer) unterscheidet (Nowak 2021: 58:30). Daher hält Nowak die Bezeichnung des Gewerblichen Wohnens für die Umsetzung von temporärer Wohnzwischenutzung in Gewerbegebäuden im Rahmen eines *Low-Budget-Projektes* für geeignet (Nowak 2021: 01:02:10).

Schaffung von Wohnraum

Die Schaffung von Wohnraum ist im Interesse jeder wachsenden Stadt, so auch in München. Hier bevorzuge die Bauleitplanung insbesondere Projekte, die den meisten Wohnraum oder Gewerbefläche schaffen (Ulrich 2021: 34:00). Dabei wirke Wohnnutzung mit sozialer Dringlichkeit argumentativ besonders überzeugend (Ulrich 2021: 08:20). Gemäß Ulrich bewirkte man durch Mittel der *Befreiungen* und der Nichtbeachtung des bestehenden Bauplanungsrechts die Wohnraumschaffung für Flüchtlinge in Gewerbegebieten (Ulrich 2021: 08:20). Diese Sonderregelung entstand laut Skoda infolge eines enormen politischen Drucks, der dafür sorgte, dass zügig Wohnraum geschaffen werden musste (Skoda 2021: 11:20). Um das zeitnah zu durchzuführen, und weil das Planungsrecht nicht darauf ausgelegt war, reagierte man flexibel in Form des Paragraphen §246 mit Sonderregelungen für Flüchtlingsunterkünfte (Skoda 2021: 11:20). Demgegenüber hält Vogt den aktuellen Wohnungsmangel in Innenstädten für schwieriger greifbar, wodurch der Handlungsdruck bislang ausbleibt (Vogt 2021: 32:20). Wohnen im Gewerbebereich sei prinzipiell möglich, werde vom *Amt für Wohnungswesen* auch begrüßt und nach den Voraussetzungen für ordnungsgemäßes Wohnen auch ordentlich geprüft (Gebhart 2021: 43:00). Jedoch bestehen Bickelbacher zufolge bislang in München kaum Erfahrungen darin, ein Bürohaus zu Wohnzwecken zu nutzen (Bickelbacher 2021: 00:02). In Bezug auf den wachsenden Unternehmensstandort München spitzt Burgdorff zu, dass eine Stadt nur Arbeitsplätze schaffen darf, wenn sie auch den notwendigen Wohnraum für einen Zuwachs an Arbeitnehmer*innen anbietet (Burgdorff 32:10).

Raum für temporäre Projekte durch vereinfachte Genehmigungsverfahren

Die Vereinfachung von Genehmigungsverfahren bei temporären Projekten ist häufig möglich und sollte im Sinne einer Entbürokratisierung und einer angemessenen Nutzung vorhandenen umbauten Raumes angewendet werden. Hierbei handele es sich beispielsweise um temporäre Projekte, die aufgrund ihrer Reversibilität ohne Bauantrag auskommen (Vogt 2021: 25:00). Noch unproblematischer sei temporäres Wohnen in einer zeitlich begrenzten Nutzung über *Befreiungen* zu realisieren, wenn man mit sozialer Dringlichkeit im Sinne der politischen Zielsetzung argumentiere (Ulrich 2021: 36:15). Generell sieht Ulrich die Zuständigkeit beim §31 BauGB für temporäre Genehmigungen, der zwar das Abweichen vom Bebauungsplan ermöglicht, aber eine zeitintensive Prüfung im Einzelfall erfordert (Ulrich 2021: 07:30). In einem bestehenden Bebauungsplan könne über §34 BauGB Baurecht für Wohnraum geschaffen werden (Ulrich 2021: 23:30). Beim *WohnBüro* in Offenbach, das als Präzedenzfall für Temporäres Wohnen in einem ehemaligen Bürobau gesehen werden kann, erhielt man temporäre Genehmigungen (Nowak 2021: 12:55). Themen wie Brand- und Schallschutz wurden einerseits mittels Konzepte über Präsenz und Überwachungssystem gelöst (Nowak 2021: 41:45), andererseits durch die Festsetzung, „Schallwerte können nicht erzielt werden“ (Nowak 2021: 43:05). Dies war an erster Stelle durch die Kooperationsbereitschaft der genehmigenden Behörde möglich. Vogt merkt an, dass Fluchtwege in Bürogebäuden grundsätzlich größer ausgelegt sind als in Wohngebäuden, weshalb der Brandschutz ihm zufolge kein großes Problem darstellt (Vogt 2021: 31:10). Bei der Nutzungsänderung eines Gebäudes ist laut Gebhart nicht der Flächennutzungsplan die Vorgabe, sondern die Nutzungsgenehmigung auf dem jeweiligen Objekt (Gebhart 2021: 42:50). Solche Nutzungsänderungen von Gewerbe in Wohnen seien problemlos möglich, wenn ein Mischgebiet oder Kerngebiet vorliegt (Skoda 2021: 06:00). Im Falle des *Mietshäusersyndikats* in der Magdalenenstraße 19 in Berlin bildete ein Sanierungsgebiet ohne Bebauungsplan die ideale Voraussetzung für die Entstehung einer Wohngenossenschaft in einem ehemaligen Bürokomplex. Die Klassifizierung als Mischgebiet machte die Umsetzung von Wohnraum in Gewerberaum erst möglich (Bewohnerin WiLMa 2021: 04:20). Das *Mietshäusersyndikat* suche öfter *Sondernutzungen*, weil Investor*innen daran kein so großes Interesse zeigten (Bewohnerin WiLMa 2021: 02:14). In Finnland und den Niederlanden gebe es wohl bereits die Möglichkeit, mit moderatem Aufwand für fünf Jahre eine temporäre Nutzungsänderung zu beantragen (Linde 2021: 12:14). Zwischennutzungen sollte man aufgrund ihrer zeitlichen Begrenzung als Möglichkeit verstehen, Ermessungsspielräume voll auszuschöpfen und Projekte nicht ganz so streng umzusetzen wie bei dauerhaften Umnutzungen (Vogt 2021: 27:45). Die Idee, für temporäres Baurecht stärker zu lobbyieren, damit es sich in der Gesetzgebung widerspiegelt, ist auch im Interesse der *Urbanen Liga* (Vogt 2021: 37:40). Schnier plädiert für eine temporäre Verwaltungseinheit als Extra-Ressort, dass sich im Interesse von Zwischennutzungen nur um die Belange der temporären Baurechtschaffung kümmert (Schnier 2021: 34:00).

Vertragliche Regelungen

Auch, wenn der Reiz von Zwischennutzungen gemäß Overmeyer darin besteht, unter niedrigem finanziellen Druck und durch das Wegfallen von Genehmigungsprozessen Räume entstehen zu lassen (Overmeyer 2021: 29:55), ist die vertragliche Ausgestaltung einer Wohnzwischenutzung ein Garant für die Zufriedenheit aller Beteiligten. Aufbauend auf der Überzeugung der Eigentümer*innen durch die Wirtschaftlichkeit von Zwischennutzungen, rät Gebler, Verträge im

Rückfall risikofrei auszugestalten und die Aufgabenverteilung der Beteiligten klar offenzulegen (Gebler 2021: 53:50). Hasemann nennt die Möglichkeit von Duldungen, wobei darauf zu achten ist, dass die Dauer des geduldeten Nutzungszeitraums definiert ist (Hasemann 2021: 35:30). Diese Verträge sollen ihm zufolge die Öffnung für beschränkte, begrenzte experimentelle Nutzung gewähren und kein Einfallstor für kommerzielle Nutzung darstellen (Hasemann 2021: 36:00). Alternativ ließen sich Nutzungsüberlassungen zwischen den Nutzenden und den Eigentümer*innen vereinbaren (Vogt 2021: 25:00).

3.2.4 Handlungsbedarf

Potential von Zwischennutzungen

Zwischennutzungen haben gegenüber Umnutzungen den klaren Vorteil, dass man Flächen bespielen kann, ohne sie schon definitiv zu programmieren, weshalb sie bei großen Entwicklungen zu empfehlen wären (Hofer 2021: 27:10). Sie bieten die einzigartige Möglichkeit, andere Wohnformen und Konstellationen für eine gewisse Zeit auszuprobieren (Vogt 2021: 42:00). Beispielsweise als *Probewohnen* für Baugruppen, die im Vorfeld eines großen gemeinsamen Bauvorhabens das Zusammenleben testen wollen, oder Rentner*innen, die im Alter eine Verkleinerung wagen wollen (Vogt 2021: 42:00). Auch bei Wohnprojekten durch Wohnungsgesellschaften könnte *Probewohnen* sinnvoll sein, jedoch hält Fuhrhop eine Verbindung mit der temporären Nutzung hier für wenig zielführend (Fuhrhop 2021: 42:00). Die zeitliche Auslegung von Zwischennutzungen kann auch im Tagesrhythmus eine neue Dimension von Gebäuden (z.B. als Multifunktionshäuser) aufzeigen, wenn Gebäude tagsüber anders genutzt würden als nachts (Hinderink 2021: 32:30). Eine derartige Zwischennutzung kennt auch Fuhrhop in Form von *Co-Working* Angeboten in amerikanischen Restaurants (Fuhrhop 2021: 39:00). In Zukunft wird ein deutlicher Zuwachs an potentiellen Zwischennutzern erwartet, für die ein temporäres Wohnungskonzept infrage kommt. Einerseits wird die Einführung des verbindlichen *Homeoffice* einen Zuwachs an Berufspendlern ergeben, die nur tageweise in die Stadt kommen, andererseits bilden Arbeitsmigrant*innen eine Zwischennutzergruppe. Das Pflegepersonal aus dem osteuropäischen Ausland stellt eine von vielen Interessengruppen dar, die mittelfristig eine Wohnadresse benötigen, um in Deutschland arbeiten zu können (Gebler 2021: 27:50) und den Pflegenotstand beheben helfen.

Einfluss der Bürger*innen auf den institutionellen Überbau

Die SARS-CoV-2-Pandemie hat vor allem in den Industrieländern zu zwar zunächst kurzfristigen aber einschneidenden Veränderungen des gewohnten Alltags geführt. Das als unmöglich Gedachte wurde zur Realität. Diese gesellschaftliche Grundverfassung darf nach Ansicht einiger Expert*innen nicht ungenutzt bleiben. Auf Grundlage dieser Erfahrung fußt Hinderinks Ansatz, dass es aktuell einer Breitenwirksamkeit und gesellschaftlichen Wahrnehmung bedarf, damit die Politik die temporäre Umnutzung von Bürobauten zu Wohnzwecken als Thema wahrnimmt und rechtlich umsetzt (Hinderink 2021: 37:30). Vogt geht dabei direkt auf den Gedanken der Mobilisierung der Kommunen ein. Je mehr Aufmerksamkeit und je mehr Relevanz das Thema medial hat, umso mehr würden sich die Behörden, Eigentümer*innen und Nutzer*innen auch trauen (Vogt 2021: 20:30). Es brauche praktische Beispiele an konkreten Objekten, damit Stadtverwaltungen sich leichter bei den Genehmigungen tun (Vogt 2021: 22:00). Objekte, an

denen verhandelt werden könne, Rahmenbedingungen aufgezeigt, Genehmigungen erwirkt und Ermessungsspielräume ausgelotet werden können (Vogt 2021: 22:00). Diese Beispiele könne man als *Best Practices* verstehen, die mit überzeugenden Bildern die Menschen inspirieren (Riemenschneider 2021: 31:40).

4. Diskussion der Ergebnisse

Allen gemein ist die Erkenntnis, dass es sich im Bereich der Wohnzwischenutzung gesellschafts- und wohnpolitisch um ein medial omnipräsentes Thema handelt, das gerade im Zuge der SARS-CoV-2-Pandemie Handlungsbedarf zwingend erforderlich macht. Die Medien als vierte Gewalt im Staat haben das Thema der Zwischenutzung nach der Pandemie erneut aufgegriffen, um die derzeitige Stimmung in der Gesellschaft abzubilden und die Krise als Impulsgeber für Veränderung ins Bewusstsein zu rücken. Übereinstimmung bestand auch darin, dass die Pandemie Arbeitsorganisationsformen und -abläufe infrage gestellt und den gedanklichen Freiraum geschaffen hat, Arbeitsformen räumlich neu zu denken und zu gestalten. Eine neue wohnpolitische Perspektive nach dem pandemiebedingten gesellschaftlichen Chaos können Zwischenutzungen – auch experimenteller Art – auf dem Wohnungsmarkt sein. Die Pandemie hat die wohnpolitischen Forderungen verschärft, Immobilien nicht nur zweckentfremdet als Wertanlage, sondern deutlicher in ihrer ursprünglichen Funktion als Lebens- und Wohnraum zu revitalisieren. Diese Werteorientierung muss von Politiker*innen mitgetragen werden, durch die Vereinheitlichung und Vereinfachung verwaltungstechnischer Instrumente bei Genehmigungsverfahren und einen Zuwachs an Transparenz in Bezug auf Eigentumsverhältnisse bei Immobilien.

Bemerkenswert fanden einige Expert*innen auch das einzelnen Interessen verpflichtete Zahlenmaterial bei der Leerstandserfassung von Büroräumen, das ebenfalls einer kritischen Neubewertung bedarf. Darum besteht eine dringende Aufgabe darin, das Thema Büroleerstand mit Blick auf die Datenerhebung und in Bezug auf Merkmale und Zusammenhänge von unabhängigen Institutionen bewerten zu lassen. Ein grundlegendes Manko sehen viele in einer fehlenden verbindlichen Definition des Begriffs Leerstand. Es bestand Übereinstimmung mit der in der Literatur vertretenen Meinung, dass erst eine verbindliche Definition des Begriffs Leerstand den Weg für klare Leitlinien für die Bewertung von sich zur Zwischenutzung eignenden Büroraums ebnet. Erst wenn es eine offizielle Definition gibt, können darauf aufbauend Leitlinien entwickelt werden. Und erst, wenn Leitlinien vorliegen, kann die Exekutive (Beamte und Angestellte im Öffentlichen Dienst) Leerstand ahnden. Als sinnvoll für die Genehmigungsverfahren erachten einige Expert*innen einerseits die Vereinfachung und Beschleunigung dieser Prozesse. Da es sich immer um Einzelfallentscheidungen handelt, wäre ein genereller Fragenkatalog denkbar, dessen Beantwortung das Genehmigungsverfahren vereinheitlichend und vereinfachend maßgeblich beschleunigen kann. Andererseits besteht auch Einhelligkeit darüber, Anreize für Eigentümer*innen zu schaffen, Büroräume in Wohnraum umzugestalten. Insgesamt ist eine der schwierigsten Aufgaben die Entbürokratisierung verwaltungstechnischer Vorgänge im Bereich Wohnen. Stimuliert oder sogar überhaupt erst initiiert werden muss die in Deutschland völlig fehlende Innovationsbereitschaft im Vergleich zum europäischen Umland. Während andere Länder Leerstand offensichtlich als Problem identifiziert

haben, und rechtliche Schritte dagegen in die Wege leiten, fehlt in Deutschland die Bereitschaft, der Problematik von Leerstand aktiv entgegenzuwirken.

5. Folgerungen

Abschließend wird der Versuch unternommen, die Erkenntnisse aus der problemidentifizierenden Literaturrecherche und den Interviews in potentielle Handlungsschritte für München zusammenzufassen. Die Komplexität des Problemfeldes Zwischennutzung von Büroräumen wird erneut darin deutlich, dass mit den unterschiedlichen Entscheidungsfeldern diverse Entscheidungsträger verbunden sind. Dennoch rechtfertigt dies nicht, den Status Quo in München als gegeben zu akzeptieren und die innerstädtische wohnpolitische Entwicklung durch die Nutzbarmachung der Büroflächen als Wohnraum aufzuschieben. Darum sollten auch die Verantwortlichen der Stadt München auf folgende Problemstellungen Antworten finden.

#1 Leerstand definieren und erfassen

München braucht dringend eine Leerstandsdefinition, aufbauend auf der nicht zu dulddender Leerstand ab einem definierten Zeitraum im Bürosegment gehandelt werden kann. Diese Leerstandsdefinition muss fortwährend angemietete Büroflächen berücksichtigen, die infolge *Homeoffice* Maßnahmen ungenutzt sind. Denkbar ist eine möglichst weit gefasste Definition von Leerstand in Anlehnung an die vom ehemaligen *Bundministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung* entwickelte Definition, wodurch die Einbeziehung aller Formen des Leerstands gestattet ist (Korinke, Schürt und Waltersbacher 2017: 5) und man aktuell entsprechend zu relativ hohen Leerstandsquoten gelangen würde: „Ganz allgemein betrachtet bezeichnet Leerstand nutzbare Flächen in Gebäuden, die zur Zeit nicht genutzt werden“ (BMVBS/BBR 2007: 23). Der pandemiebedingte Fokus einer solchen Definition liegt auf der aktuellen Nichtnutzung, worunter erstmals auch Nichtbelegung trotz fortlaufender Anmietung fällt. Diese Definition muss hinsichtlich der Dauer (z.B. ab dem dritten Monat Leerstand) sowie der Gründe des Leerstands (z.B. angepasster Platzbedarf durch Ausweitung des *Homeoffice* etc.) spezifiziert werden. Damit können zusätzlich zum marktaktiven Leerstand auch Büroimmobilien gezählt werden, die zum Abriss vorgesehene oder von Umbau und Modernisierung betroffen sind (Korinke, Schürt und Waltersbacher 2017: 5). Zudem kann die *Fluktuationsrate* im Bürosegment für die Abbildung einer tatsächlichen Leerstandsquote mitberücksichtigt werden (Korinke, Schürt und Waltersbacher 2017: 5). Von grundlegender Bedeutung ist dabei, dass die Leerstandserfassung von einer unabhängigen Institution durchgeführt wird.

#2 Einführung und Förderung einer zuständigen Stelle

Durch gezielte Förderungen soll das Primat des Neubaus zugunsten der Bestandsaufwertung überwunden werden. Zwischennutzungsprojekte müssen von vornherein von der Stadt München begleitet werden, um Genehmigungsverfahren zu vereinfachen, zu beschleunigen und die Bindung an sinnvolle Auflagen zu erzielen. Gerade das hohe Maß an Auflagen beim Bauen im Bestand wirkt abschreckend. Zukünftig muss daher genehmigungstechnisch zwischen temporären Vorhaben und herkömmlichen Bauvorhaben unterschieden werden.

Vom Vorhandensein verbindlicher, risikofreier Nutzungskonzepte soll die Genehmigungsbehörde zugunsten temporärer, experimenteller Nutzungskonzepte in Bestandsbauten absehen. Eine finanzielle Förderung soll insbesondere dann stattfinden, wenn bezahlbarer Wohnraum das Resultat der Bestandsaufwertung darstellt. Das Maß an Auflagen muss gegebenenfalls reduziert und dementsprechend angepasst werden. Die Einrichtung einer verantwortlichen behördlichen Stelle mit entsprechenden Kompetenzen zur gezielten Bearbeitung und Verwaltung von Wohn-Zwischennutzungen (ergänzend zum Münchner *Kompetenzteam Kultur- und Kreativwirtschaft*, kurz *KuK*) und Abwägung der wirklich erforderlichen Genehmigungen ist notwendig, um das Potential von bewohnbarem Büroleerstand hier vollständig auszuschöpfen. Diese Stelle kann als *Kompetenzteam Wohnen in Zwischennutzung*, kurz *KWiZ*, benannt werden. Eine Aufstockung der Mitarbeiter*innen ist dafür erforderlich. Zudem muss das Personal mit Entscheidungsbefugnissen ausgestattet werden, die es autorisieren, außerhalb gewohnter Projektabläufe Neues zu initiieren. Die Bürogebäude müssen nach ihrer Tauglichkeit für eine Zwischennutzung beurteilt werden. Das gesetzliche Repertoire für *Befreiungen* und *Abweichungen*, gegebenenfalls Änderungen des Flächennutzungsplans müssen hier gezielt Anwendung finden und notfalls zugunsten experimenteller Prozesse ausgeweitet werden. Um Prozesse zu entbürokratisieren und damit zu beschleunigen, muss diese Behörde auf der Basis eines vorgeschalteten Fragenkatalogs befugt sein, eigenmächtig zu entscheiden, ob eine Nutzungsgenehmigung von Wohnen in Gewerbe unabhängig von gegebener Gebietskategorisierung stattfinden kann. Nutzungsgenehmigungen können unabhängig von der Flächennutzungsplanung am jeweiligen Objekt stattfinden. Im Vordergrund müssen gemeinwohlorientierte Projekte mit dem Ziel der Schaffung von bezahlbarem Wohnraum stehen. Preiswertes Wohnen kann dann insbesondere durch einen hohen Grad an Eigenleistung und die Anpassung von Standards erzielt werden.

#3 Kommunale Projektentwicklung anstelle kommerziellen Leerstandsmanagements

Eigentümer*innen sind der alles entscheidende Faktor bei der Umsetzung einer Wohnzwischenutzung in einen Bürobau. Anstelle der passiven Duldung von Leerstand, soll das zuständige Münchner *KWiZ*, zukünftig aktiv Eigentümer*innen auf leerstehende Liegenschaften ansprechen, und über die Vorzüge einer Zwischennutzung aufklären. Entscheidend ist dabei das kommunale Herantreten im Gegensatz zu konventionellem Leerstandsmanagement durch Privatorganisationen, damit die gemeinwohlorientierte Stadtproduktion auch weiterhin garantiert ist und keine privatwirtschaftlichen Interessen im Vordergrund stehen. Eine Differenzierung und die Kenntnis der jeweiligen Eigentümer*inneninteressen sind für den Start eines Projekts essentiell. Hierbei ist wichtig, dass das *KWiZ* stellvertretend für die Landeshauptstadt agiert, indem es selbst die Eigentümer*innen offiziell adressiert. Da die Eigentümeransprache scheitern kann, sind Kommunen noch handlungsfähiger, wenn sie ein eigenes Immobilienportfolio ausbauen und selbst Projekte entwickeln. Deshalb raten Expert*innen in Hinblick auf München zu einem weiteren Ausbau des städtischen Vorkaufsrechts, um selbst über Gewerbeimmobilien verfügen zu können. Dabei muss das gängige Bieterverfahren durch Marktwertschätzungen und preislimitierte Ertragswertverfahren abgelöst werden, die weitere Vergabe kann über Konzeptvergabe, mittels Tauschobjekte oder bei längeren Zeiträumen im Erbbaurecht stattfinden. Um das finanziell bewerkstelligen zu können, müssen Kommunen bei Bedarf über Sonderfonds Unterstützung erhalten.

#4 Eigentümer*innen in die Pflicht nehmen

Immobilieigentum verpflichtet Eigentümer*innen im Grundgesetz in Artikel 14 zur Nutzbarmachung ihrer Liegenschaften. Leerstehenlassen und eine abwartende Haltung stellen insbesondere im Zuge der Pandemie keine Optionen mehr dar. Eigentumsverhältnisse müssen öffentlich einsehbar und der Zugang niedrigschwellig gestaltet sein. Eine Nichtachtung der Eigentumsverpflichtung muss im Notfall den temporären Entzug durch die Kommune möglich machen. Diesen Weg muss die Bundesgesetzgebung für die Kommunen ebnen.

#5 Maßnahmen gegen Leerstand ausweiten

Positivanreize lassen sich durch Initiativen der Überzeugungsarbeit verwirklichen, die Eigentümer*innen und Investor*innen die Vorzüge zwischenzeitlicher Andersnutzung ihrer Liegenschaften nahelegen sollen. Die Einführung einer verbindlichen Leerstandsobergrenze, eine Leerstandsmeldepflicht seitens Eigentümer*innen oder die Ausweitung der Münchner *Zweckentfremdungssatzung* auf nachweislich ungenutzte Gewerbeflächen sind konkrete Vorschläge.

„§1 (1) In der Landeshauptstadt München ist die Versorgung der Bevölkerung mit ausreichendem Wohnraum zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet (Wohnraummangellage) [...]

§3 (1) Wohnraum im Sinne der Satzung sind sämtliche Räume, die zu Wohnzwecken objektiv geeignet und subjektiv bestimmt sind. Dazu zählen auch Werks- und Dienstwohnungen sowie Wohnheime“ (LHM 2017). Paragraph 3 Absatz 1 kann ergänzt werden durch aktuell leerstehende Büroflächen, deren Tauglichkeit zu vorübergehenden Wohnzwecken durch das *KWiZ* geprüft werden sollte.

Ein kommunales Recht auf Ersatzvornahme kann München dazu ermächtigen, an Stelle der Eigentümer*innen notwendige Maßnahmen zu vollziehen. Während Eigentümer*innen leerstehender Immobilien momentan noch steuerlich entlastet werden, sind zukünftig Sanktionierung mithilfe von Strafsteuern, Grundsteueranstieg oder höheren Besteuerung leerstehender Liegenschaften effektivere Mittel, Leerstand zu vermeiden. Um die Auseinandersetzung mit Bestandsgebäuden anzuregen, und Abriss möglichst als letzte Alternative zu sehen, müssten Deponiepreise und Materialkosten steigen. Bodenspekulation muss im Sinne einer sozialen Bodenreform durch Mittel wie die *Bodenwertzuwachssteuer* unattraktiv werden.

#6 Zwischennutzung verbindlich zwischenschalten

Investor*innen sollen künftig mit einer Zwischennutzungspflicht ab einem vom *KWiZ* zu definierenden Monat Leerstand (vgl. Legale Besetzung Niederlande) belegt werden. Wenn der Zeitraum einer bevorstehenden Sanierung der Liegenschaft bereits bekannt ist, kann die Zwischennutzung früher starten. Das Vorhandensein befristeter Wohnalternativen auf dem Markt, kann dem ordentlichen Mietmarkt Wohnungen an anderer Stelle wieder zuführen. Der Vorteil dieser befristeten Wohnalternativen besteht in der Möglichkeit einer testweisen Bewohnung der Liegenschaft. Das kann Zwischennutzungen im Tagesverlauf sowie Zwischennutzungen von der Dauer mehrerer Monate betreffen.

Das experimentelle Wohnen wird für eine dynamische Stadtentwicklung besonders dann wichtig, wenn die absehbare Zukunft der Wohnraumbedürfnisse und Büroflächennachfrage ungewiss ist. Idealerweise werden die Ergebnisse der Zwischennutzung bei der anschließenden Planung dann berücksichtigt.

#7 Entbürokratisierung des Planungsrechts

Die SARS-CoV-2-Pandemie hat die Wende bei der Gebietskategorisierung eingeleitet. Allein der Umstand, dass die meisten Arbeitnehmer*innen nicht nur in der Pandemie, sondern auch in Zukunft von zuhause arbeiten, wo bislang in den seltensten Fällen die Arbeitsstättenrichtlinien eingehalten werden konnten, verdeutlicht, wie leicht die Gebietskategorisierung unserer Städte unbürokratisch ausgehebelt werden kann. Flexibles Handeln war in der Krise nötig und möglich und stellt Verantwortliche vor die Frage, wie dieses unbürokratische und zügige Vorgehen in den Post-Krisen-Zeitraum transferiert werden kann. Unser zukünftiges Planungsrecht muss sukzessive, dynamische Veränderungen der Stadt zulassen. Um bereits vorhandene zeitgemäße Tools anwenden zu können, müssen anstelle von Personalkürzungen neue Stellen mit entsprechender Expertise besetzt werden. Die Auslegung des Planungs- und Bauordnungsrechts wird auch in Zukunft immer Einzelfallentscheidungen bedeuten, weshalb es für die Anwendung des Zwischennutzungsmodells von Büros zu Wohnzwecken dringend mehr Expert*innen bedarf.

#8 Leben in der Zwischennutzung langfristig rechtlich absichern

Um Wohnen in Zwischennutzung in München kurzfristig experimentell testen zu können, braucht es bedarfsorientierte Anpassungen der Anforderungen an das Wohnen im herkömmlichen Sinne. Beispiele wie die Bewachung durch Hauswächter oder die Unterbringung von Wohnungslosen zeigen eindrücklich, dass es sich für die kurzfristige Umsetzung von Wohnzwischennutzungen als Vorteil erweist, wenn bei der Genehmigung nicht der Begriff Wohnen im Vordergrund steht, sondern beispielsweise die Bewachung, temporäre Unterbringung oder der Aufenthalt. Gleichzeitig hat sich gezeigt, dass die temporäre Nutzungsänderung einer Büronutzung zu Gewerblichem Wohnen möglicherweise leichter durchzusetzen ist als Wohnen, da Gewerbliches Wohnen bereits die Gebietskategorisierung Gewerbe berücksichtigt. Langfristig muss allerdings dringend an einem rechtssicheren Rahmen temporären Wohnens gearbeitet werden. Das Recht auf ein menschenwürdiges, geschütztes Wohnen mit Pflichten aber auch Rechten ist dringend auch in der Zwischennutzung anzustreben.

6. Fazit

Abschließend soll ein kurzer Ausblick den aktuellen Arbeitsstand einordnen. Das Thema der Arbeit baut auf den gesellschaftspolitischen Entwicklungen seit Beginn der SARS-CoV-2-Pandemie auf und beschreibt die Veränderungen von Anfang 2020 bis September 2021. Bisher handelt es sich bei den Einschätzungen zum Büroleerstand, auch seitens der Expert*innen, jedoch um Hochrechnungen, weshalb die tatsächlichen Entwicklungen abzuwarten bleiben. Sollte sich der Transformationsprozess fortsetzen, kann diese Arbeit als theoretische Orientierungshilfe dienen. Aufgrund der Zeitintensivität von rechtlichen Planungsprozessen können vorbereitende Maßnahmen bereits eruiert und jetzt in die Wege geleitet werden. An dieser Stelle muss auch noch einmal eindringlich auf die Komplexität des Themas hingewiesen werden, was jedoch keineswegs den Status Quo rechtfertigt. Für einen An Schub innerstädtischer Entwicklung ist die Nutzbarmachung der Bürofläche unaufschiebbar.

In der temporären Nutzbarmachung von Gebäuderessourcen ist ein großes Potential erkennbar, dass schon jetzt Antworten auf den Nachfrageüberhang nach bezahlbarem Wohnraum bereitstellt. Eine unmittelbare Umsetzung in die Praxis kann zu einer flächeneffizienteren Nutzung vorhandener Raumressourcen im städtischen Kontext maßgeblich beitragen und gilt es daher in München experimentell zu testen.

Literaturverzeichnis

ADAPTER Stuttgart (2021): ADAPTER Wohnzwischenutzung. <<https://adapter-stuttgart.de/wohnprojekt/>>, Zugriff: 17.02.2021.

Adler, Tom und Ida Illiom (2020): Tom Adler. Recht auf Wohnen. In: Urban. Ich bin privat hier, 1. Ausgabe, 80-87.

Altrock, Uwe (1998): Manifest für eine Kultivierung des Vorläufigen. In: Institut für Stadt- und Regionalplanung (Hrsg.): Jahrbuch Stadterneuerung 1998. Berlin: o.V., 25-34.

Arnold, Sascha (2021): Interview durch Antonia Cruel. München, 01.07.2021. Audiodatei auf digitalem Speichergerät gemäß Anhang A.4.

Bayerisches Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr (BSWBV) (2021): Baurecht auf Zeit. <<https://www.stmb.bayern.de/med/pressemitteilungen/pressearchiv/2021/82/index.php>>, Zugriff: 26.08.2021.

bb22 Architekten + Stadtplaner (o.J.): Wohnbüro Offenbach. <<https://www.bb22.net/project/wohnbuero-offenbach/>>, Zugriff: 28.07.2021.

BelForm (2021): Es wird wieder kräftig gehandelt und gemietet. Der dritte Marktreport Temporäres Wohnen der Initiative MicroLiving. <<https://belform.de/blog/dritter-marktreport-temporaeres-wohnen/>>, Zugriff: 26.07.2021.

Bellevue di Monaco (2021): Das Projekt. <<https://bellevuedimonaco.de/>>, Zugriff: 17.08.2021.

Betterplace.org (o.J.): #hotelsforhomeless. <<https://www.betterplace.org/de/projects/86677-hotelsforhomeless-schuetze-obdachlose-menschen>>, Zugriff: 28.07.2021.

Bewohner Stattpark Olga (2021): Interview durch Antonia Cruel. München, 04.05.2021. Audiodatei auf digitalem Speichergerät gemäß Anhang A.4.

Bewohnerin WiLMa (2021): Interview durch Antonia Cruel. Zoom, 12.05.2021. Audiodatei auf digitalem Speichergerät gemäß Anhang A.4.

Bickelbacher, Paul und Anna Hanusch (2021): Interview durch Antonia Cruel. Zoom, 12.07.2021. Audiodatei auf digitalem Speichergerät gemäß Anhang A.4.

Biedermann, Pascal (2021): Interview durch Antonia Cruel. Zoom, 14.07.2021. Audiodatei auf digitalem Speichergerät gemäß Anhang A.4.

BNP Paribas Real Estate (2020): At a glance Q4 2020. Büromarkt München. Research. <<https://www.realestate.bnpparibas.de/sites/default/files/document/2021-01/bnppre-bueroimmobilienmarkt-muenchen-2020q4.pdf>>, Zugriff: 17.02.2021.

BNP Paribas Real Estate (2021a): At a glance Q1 2021. Büromarkt München. Research. <<https://www.realestate.bnpparibas.de/marktberichte/bueromarkt/muenchen-at-a-glance-q1-2021>>, Zugriff: 29.07.2021.

- BNP Paribas Real Estate** (2021b): At a glance Q2 2021. Büromarkt München. Research. <<https://www.realestate.bnpparibas.de/marktberichte/bueromarkt/muenchen-at-a-glance>>, Zugriff: 23.08.2021.
- Boeing, Niels** (2021): EIN HOME IM OFFICE. In: Andreas Sentker (Hrsg.): Zeit Wissen. Hamburg: Zeitverlag Gerd Bucerius GmbH & Co. KG, 64-65.
- Braga, Emanuele** (2012): Macao. <<https://www.igkultur.at/artikel/macao>>, Zugriff: 04.08.2021.
- BR Bayerischer Rundfunk** (2018): Wohnen für alle - neue Ideen gegen die Wohnungsnot. Dokumentarfilm. <<https://www.youtube.com/watch?v=RRSvogbwUMI>>, Zugriff: 31.07.2021.
- Büchi, Raffael und Eva Gehring** (2014): Erstreckung ausgeschlossen: Die Gebrauchsleihe als ideale Vertragsform für die Zwischennutzung von Liegenschaften. In: Weblag AG (Hrsg.): Jusletter. o.O.: o.V.
- bulwiengesa AG** (2021): bulwiengesa-Immobilienindex 1975 – 2020. Marktstudie. <https://www.bulwiengesa.de/sites/default/files/immobilienindex_2021_0.pdf>, Zugriff: 17.02.2021.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)** (2020): URBANE LIGA. Visionen für die koproduzierte Stadt von morgen. <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/sonderveroeffentlichungen/2021/urbane-liga-dl.pdf;jsessionid=F96B6E78FBBB4083C5BA9B967E1313EA.live21303?__blob=publicationFile&v=2>, Zugriff: 03.08.2020.
- Bundesministerium der Justiz und Verbraucherschutz** (o.J.): Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland Art 14. <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/art_14.html>, Zugriff: 29.07.2021.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.)** (2007): Grundstückswertermittlung im Stadtumbau. Verkehrswertermittlung bei Schrumpfung und Leerstand. Forschungen (Heft 127). Bonn.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BfWE)** (2020): Gutachten Reallabore. Überblick über internationale regulatorische Ansätze und ihre Umsetzbarkeit in deutsches Recht. <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Studien/reallabore-ueberblick-ueber-internationale-regulatorische-ansaezte.pdf?__blob=publicationFile&v=6>, Zugriff: 04.08.2021.
- Burgdorff, Frauke** (2020): THESENPAPIER ZUR ANHÖRUNG DES BAUAUSSCHUSSES DES DEUTSCHEN BUNDESTAGES AM 13. JANUAR 2021. <<https://www.bundestag.de/resource/blob/812826/7b2369f680e16f02ca168d14f1fbf3f7/Stellungnahme-SV-Burgdorff-data.pdf>>, Zugriff: 03.08.2021.
- Burgdorff, Frauke** (2021): Interview durch Antonia Cruel. Zoom, 13.07.2021. Audiodatei auf digitalem Speichergerät gemäß Anhang A.4.
- Camelot** (o.J.): Wichtige Informationen. <<https://www.cameloteurope.eu/de-spots4you/>>, Zugriff: 17.08.2021.

Camelot Deutschland GmbH (o.J.): Über uns. <<https://de.linkedin.com/company/camelot-leerstandsmanagement#:~:text=Camelot%20ist%20Europas%20f%C3%BCrender%20Spezialist,und%20Liegenschaften%20an%20sogenannte%20Hausw%C3%A4chter>>, Zugriff: 26.07.2021.

CBRE (2021a): MÜNCHEN BÜROMARKT Q1 2021.

<<https://arcgiscenter.cbre.eu/portal/apps/MapJournal/index.html?appid=9759efcdae04be6af29ef1d404f7b21&locale=de#>>, Zugriff: 17.02.2021.

CBRE (2021b): MÜNCHEN BÜROMARKT Q2 2021.

<<https://arcgiscenter.cbre.eu/portal/apps/MapJournal/index.html?appid=9759efcdae04be6af29ef1d404f7b21&locale=de>>, Zugriff: 23.08.2021.

Colliers International Deutschland GmbH (2020): Colliers International: Schlussspurt auf dem Münchner Büromarkt bleibt im Jahr 2019 aus. Pressemitteilung. <https://www.colliers.de/wp-content/uploads/2020/01/20_01_08_colliers_bueromarkt_muenchen_q4_2019.pdf>, Zugriff: 23.08.2021.

Colliers International Deutschland GmbH (2021a): Bürovermietung Q1 2021 München.

<https://www.colliers.de/wp-content/uploads/2021/04/Colliers_M%C3%BCnchen_B%C3%BCrovermietung_Investment_Infographics_2021q1_de.pdf>, Zugriff: 10.08.2021.

Colliers International Deutschland GmbH (2021b): Bürovermietung Q2 2021 München.

<https://www.colliers.de/wp-content/uploads/2021/07/Colliers_M%C3%BCnchen_B%C3%BCrovermietung_Investment_Infographics_2021q2_deautomatische-Speicherung-1.pdf>, Zugriff: 23.08.2021.

Cushman Wakefield (2021): Büromarkt München: Schwächster Jahresstart seit der Jahrtausendwende. Pressemitteilung. <<https://www.cushmanwakefield.com/de-de/germany/news/2021/04/bueromarkt-muenchen-q1>>, Zugriff: 29.07.2021.

Daniels, Justus von und Verena Nierle (2020): Transparenz im Immobilienmarkt: Ergebnisse für München, Augsburg und Würzburg. <<https://correctiv.org/aktuelles/2020/07/15/transparenz-immobilienmarkt-ergebnisse-fuer-muenchen-augsburg-und-wuerzburg/>>, Zugriff: 27.07.2021.

Das Erste (2021): Video: Wohnraum schaffen in leerstehenden Büros?.

<https://www.daserste.de/information/politik-weltgeschehen/morgenmagazin/videos/fn__moma_mietwohnung_logo_1202nl_-100.html>, Zugriff: 10.08.2021.

Das Louis (o.J.): Klushuizen Bremerhaven. <<https://klushuizen-bremerhaven.de/>>, Zugriff: 17.08.2021.

Debrunner, Gabriela, Ivo Balmer und Jean-David Gerber (2019): Wohnen in der Zwischennutzung. Fallstudie am Geographischen Institut & Center for Regional Economic Development (CRED), Universität Bern, Bern.

Deutscher Bundestag (2020): Abgesetzt: Verlängerung von Sonderregelungen für Flüchtlingsunterkünfte. <<https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2020/kw05-de-baugesetzbuch-679276>>, Zugriff: 28.07.2021.

Deutsches Institut für Menschenrechte (DifM) (o.J.): Recht auf Wohnen. <<https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/themen/wirtschaftliche-soziale-und-kulturelle-rechte/recht-auf-wohnen>>, Zugriff: 28.07.2021.

Die Grünen – Rosa Liste (2014): Nutzung von Leerstand in der Müllerstraße I: Integrationshaus „Bellevue die Monaco“ in der Müller- und Blumenstrasse umsetzen!. <<https://www.gruene-fraktion-muenchen.de/nutzung-von-leerstand-in-mullerstrasse-i-integrationshaus-bellevue-di-monaco-in-muller-und-blumenstrasse-umsetzen/>>, Zugriff: 17.08.2021.

Donnerbauer, Paul (2016): City Plaza: Das Refugee-Hotel im Herzen von Athen. <<https://www.vice.com/de/article/vdjwwx/city-plaza-das-refugee-hotel-im-herzen-von-athen-123>>, Zugriff: 04.08.2021.

Dribbusch, Barbara (2021): Lösungsvorschlag für Wohnungsnot. Mach ein Home aus dem Office. TAZ. <<https://taz.de/Loesungsvorschlag-fuer-Wohnungsnot/!5749302/>>, Zugriff: 17.02.2021.

Dürr, Benjamin (2010): Umsonst wohnen in Holland. "Notfalls lasst euch verhaften". Spiegel Panorama. <<https://www.spiegel.de/lebenundlernen/uni/umsonst-wohnen-in-holland-notfalls-lasst-euch-verhaften-a-718657.html>>, Zugriff: 28.07.2021.

Empirica (2011): Wohnungsmarktübersicht Teil 1/3 empirica-Leerstandsindex. <[https://www.empirica-institut.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen_Referenzen/PDFs/methodik-leerstand.pdf?sword_list\[\]=energie&no_cache=1](https://www.empirica-institut.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen_Referenzen/PDFs/methodik-leerstand.pdf?sword_list[]=energie&no_cache=1)>, Zugriff: 04.08.2021.

Erwig, Meggi (o.J.): Nutzungsänderungsantrag - so beantragen Sie zu verändernde Gebäudenutzung. <https://www.helpster.de/nutzungsaenderungsantrag-so-beantragen-sie-zu-veraendernde-gebaeudenutzung_101465#:~:text=So%20stellen%20Sie%20einen%20Nutzungs%C3%A4nderungsantrag.%20Grunds%C3%A4tzlich%20m%C3%BCssen%20Sie,Antrag%20%20je%20nach%20Vorhaben%20-%20als%20>, Zugriff: 10.08.2021.

Evangelisches Hilfswerk München (o.J.): Das Übernachtungsschutzprogramm gibt es demnächst auch im Sommer. <<http://www.hilfswerk-muenchen.de/news-das-ubernachtungsschutzprogramm-gibt-es-demnachst-auch-im-sommer.html>>, Zugriff: 17.08.2021.

ExRotaprint (o.J.): Erbbaurecht. <<https://www.exrotaprint.de/erbbaurecht/>>, Zugriff: 10.08.2021.

Fieback, Alexander (2021): Alles im Rahmen: Büromarkt in Deutschland. bulwiengesa.blog. <<https://blog.bulwiengesa.de/de/buero/alles-im-rahmen-bueromarkt-in-deutschland>>, Zugriff: 28.07.2021.

Fuhrhop, Daniel (2015): Verbiestet das Bauen! Streitschrift gegen Spekulation, Abriss und Flächenfraß. München: oekom.

Fuhrhop, Daniel (2021): Interview durch Antonia Cruel. Zoom, 20.07.2021. Audiodatei auf digitalem Speichergerät gemäß Anhang A.4.

Gebhart, Rainer (2021): Interview durch Antonia Cruel. Zoom, 11.05.2021. Audiodatei auf digitalem Speichergerät gemäß Anhang A.4.

Gebler, Martin (2021): Interview durch Antonia Cruel. Zoom, 27.05.2021. Audiodatei auf digitalem Speichergerät gemäß Anhang A.4.

Genossenschaft Kalkbreite (o.J.): Hallenwohnen: Chancen und Tücken bei der Vermietung von Wohnraum im Edelhohebau. <<https://docplayer.org/180932179-Hallenwohnen-chancen-und-tuecken-bei-der-vermietung-von-wohnraum-im-edelhohebau.html>>, Zugriff: 17.08.2021.

Global Guardians (o.J.): Want to become a Property Guardian?. <<https://www.global-guardians.co.uk/property-guardians>>, Zugriff: 17.08.2021.

Goldgrund Immobilien Organisation (o.J.): Bellevue di Monaco – Gorillas werden Genossen. <<http://www.goldgrund.org/bellevue-di-monaco/>>, Zugriff: 17.08.2021.

Gruber, Stefan (2018a): City Plaza Hotel. In: ARCH+ Verlag GmbH, Nikolaus Kuhnert, Anh-Linh Ngo, Günther Uhlig (Hrsg.): An Atlas of Commoning. Orte des Gemeinschaftens. Berlin: ARCH+ Verlag GmbH, 219-221.

Gruber, Stefan (2018b): Granby Workshops. In: ARCH+ Verlag GmbH, Nikolaus Kuhnert, Anh-Linh Ngo, Günther Uhlig (Hrsg.): An Atlas of Commoning. Orte des Gemeinschaftens. Berlin: ARCH+ Verlag GmbH, 164-165.

Gruber, Stefan (2018c): STAD IN DE MAAK. In: ARCH+ Verlag GmbH, Nikolaus Kuhnert, Anh-Linh Ngo, Günther Uhlig (Hrsg.): An Atlas of Commoning. Orte des Gemeinschaftens. Berlin: ARCH+ Verlag GmbH, 80-81.

Gruber, Stefan (2018d): WILMA19 Tauschwert und Gebrauchswert trennen, um die Warenförmigkeit des Wohnens aufzuheben. In: ARCH+ Verlag GmbH, Nikolaus Kuhnert, Anh-Linh Ngo, Günther Uhlig (Hrsg.): An Atlas of Commoning. Orte des Gemeinschaftens. Berlin: ARCH+ Verlag GmbH, 76-77.

Hartl, Johann (2017): Flüchtlingsunterbringungs-Maßnahmengesetz § 31 Abs. 2 Nr. 1 BauGB / Befreiung vom Bebauungsplan. <<https://www.stadtgrenze.de/s/ath/fumag/befreiung.htm>>, Zugriff: 03.08.2021.

Hasemann, Oliver und Daniel Schnier (2021): Interview durch Antonia Cruel. Zoom, 05.05.2021. Audiodatei auf digitalem Speichergerät gemäß Anhang A.4.

Hautsache (2010): Neubaufeuchte. <<https://www.hautsache.de/News/Neubaufeuchte.php>>, Zugriff: 26.07.2021.

Heinrich-Böll-Stiftung (2020): Die ZwischenZeitZentrale Bremen – Leerstand in der Stadt nutzen (4/8). <<https://soundcloud.com/boellstiftung/boellregio-br-zwischenzeitzentrale>>, Zugriff: 31.07.2021.

- Hertel, Christina** (2020): Trügerische Leere. Süddeutsche Zeitung
<<https://www.sueddeutsche.de/muenchen/landkreismuenchen/landkreis-muenchen-anschheim-grasbrunn-coronakrise-gewerbeflaechen-immobilien-1.5037214>>, Zugriff: 17.02.2021.
- Hertel, Christina** (2021): München nutzt Vorkaufsrecht nicht: Entstehen hier Luxuswohnungen?. Abendzeitung München. <<https://www.abendzeitung-muenchen.de/muenchen/muenchen-nutzt-vorkaufsrecht-nicht-entstehen-hier-luxuswohnungen-art-741114>>, Zugriff: 29.07.2021.
- Heyden, Mathias** (2018): Berlin und die Stadt als Gemeingut. In: ARCH+ Verlag GmbH, Nikolaus Kuhnert, Anh-Linh Ngo, Günther Uhlig (Hrsg.): An Atlas of Commoning. Orte des Gemeinschaftens. Berlin: ARCH+ Verlag GmbH, 54-61.
- Hinderink, Julia und Markus Sowa** (2021): Interview durch Antonia Cruel. München, 10.06.2021. Audiodatei auf digitalem Speichergerät gemäß Anhang A.4.
- Hinterbrandner, Angelika und Jan Westerheide** (2018): Besetzung. Alternative Besitzform von Grund und Boden. In: ARCH+ Verlag GmbH, Nikolaus Kuhnert, Anh-Linh Ngo, Günther Uhlig (Hrsg.): An Atlas of Commoning. Orte des Gemeinschaftens. Berlin: ARCH+ Verlag GmbH, 97-101.
- Hoben, Anna** (2016): Wohnungslosigkeit, Clearinghaus - und dann?. <<https://www.sueddeutsche.de/muenchen/wohnen-in-muenchen-wohnungslosigkeit-clearinghaus-und-dann-1.3311318>>, Zugriff: 17.08.2021.
- Hofer, Andreas** (2021): Interview durch Antonia Cruel. Zoom, 07.05.2021. Audiodatei auf digitalem Speichergerät gemäß Anhang A.4.
- Hofer, Karin** (2021): Das Swissôtel wird Zürichs grösste WG. In: Neue Zürcher Zeitung. Zürich und Region, 10-11.
- Holm, Andrej und Stephan Junker** (2019): Die Wohnsituation in deutschen Großstädten – 77 Stadtprofile. In: Hans-Böckler-Stiftung (Hrsg.): Auswertungen des Mikrozensus 2014. Düsseldorf und Berlin: o.V..
- Honeck, Thomas** (2015): Zwischennutzung als soziale Innovation. Von alternativen Lebensentwürfen zu Verfahren der räumlichen Planung. In: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.): Innovationen in der Räumlichen Planung. Stuttgart: Franz Steiner Verlag, 219-230.
- IBA27.de Stadtregion Stuttgart** (2021): Pioniernutzungen. Eine Nachkriegsgenossenschaft erfindet sich neu. <<https://www.iba27.de/eine-nachkriegsgenossenschaft-erfindet-sich-neu/>>, Zugriff: 17.08.2021.
- i_d a** (2010): Studie: Umnutzung Bürogebäude zu Wohnraum. <<https://indesign-architekten.de/projekte/bestand-anbau/studie-umnutzung-buerogebaeude-wohnraum/>>, Zugriff: 17.08.2021.
- IHK-Standortportal Bayern** (2021): Sonderfond - Innenstädte Beleben – aufgelegt. <<https://standortportal.bayern.de/beratung/planung/sonderfond-innenstaedte-beleben-aufgelegt.jsp>>, Zugriff: 02.08.2021.

Immovativ (2020): Kommunales Leerstandsmanagement infolge der Corona-Krise. Ergebnisse der Umfrage unter Kommunalverwaltungen und Wirtschaftsförderungen im April 2020. Studie. Hanau: immovativ.

Jaissle, Thomas und Paul Vogt (2020): Thomas Jaißle. ZIA. In: Urbant. Ich bin privat hier, 1. Ausgabe, 90-96.

JLL (2020): Büromarktüberblick. <<https://www.jll.de/content/dam/jll-com/documents/pdf/research/emea/germany/de/Buromarktueberblick--JLL--Deutschland.pdf>>, Zugriff: 23.08.2021.

JLL (2021): Office Market Profile. München. Q2 Juli 2021. <<https://www.jll.de/content/dam/jll-com/documents/pdf/research/emea/germany/de/Office-Market-Profile-Muenchen-JLL-Deutschland.pdf>>, Zugriff: 23.08.2021.

Kähler, Gerd, Bernd Kritzmann und Carsten Venus (2009): Redevelopment. Möglichkeiten und Chancen, unrentabel und unfunktionell gewordenen, innerstädtischen Bürohausbau der Fünfziger, Sechziger und Siebziger Jahre zu Wohnraum umzunutzen. Stuttgart: Fraunhofer IRB Verlag.

Kälin, Adi (2021): Stiftung baut Büros in günstige Wohnungen um. In: Neue Zürcher Zeitung. Zürich und Region, 13.

Kastner, Bernd (2021): Stromzähler als Spione. <<https://www.sueddeutsche.de/muenchen/muenchen-leerstand-linke-massnahmen-1.5273851>>, Zugriff: 28.08.2021.

Katholischer Männerfürsorgeverein München e.V. (o.J.): AFWM - Clearinghaus Leipartstraße. <<https://www.kmfv.de/einrichtungen-und-dienste/einrichtungssuche/einrichtung/afwm-clearinghaus-leipartstrasse/show/index.html>>, Zugriff: 17.08.2021.

Kettmeir, Lorenzo (2021): Interview durch Antonia Cruel. Zoom, 30.04.2021. Audiodatei auf digitalem Speichergerät gemäß Anhang A.4.

Kleber, Irene (2020): Rathaus-Linke prangern Wohnungs-Leerstand in München an. Abendzeitung München. <<https://www.abendzeitung-muenchen.de/muenchen/rathaus-linke-prangern-wohnungs-leerstand-in-muenchen-an-art-548230>>, Zugriff: 17.02.2021.

Korinke, Eva, Alexander Schürt und Matthias Waltersbacher (2017): Lücken in der Leerstandsforschung – Wie Leerstände besser erhoben werden können. BBSR-Bericht KOMPAKT. Bonn: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR).

Krass, Sebastian (2020): Gegen die Leere in den Häusern. Süddeutsche Zeitung. <<https://www.sueddeutsche.de/muenchen/muenchen-leerstand-wohnungen-massnahmen-1.5118127>>, Zugriff: 31.07.2021.

Kubli Ursina und Ingrid Rapp (2021): Umnutzung zu Wohnen: attraktiv, aber harzig. In: Analytics Immobilien Zürcher Kantonalbank (Hrsg.): Immobilien aktuell. Zürich: o.V., 8-11.

KunstWohnWerke eG (o.J.): Projekt Streitfeld. <<https://www.kunstwohnwerke.de/projekte.html>>, Zugriff: 17.08.2021.

- Landeshauptstadt München (LHM)** (2014): Satzung über die Benutzung der Clearinghäuser der Landeshauptstadt München (Clearinghäuser-Benutzungssatzung).
<<https://www.muenchen.de/rathaus/Stadtrecht/vorschrift/850.pdf>>, Zugriff: 17.08.2021.
- Landeshauptstadt München (LHM)** (2017): Satzung der Landeshauptstadt München über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (ZeS).
<<https://www.muenchen.de/rathaus/Stadtrecht/vorschrift/999.html>>, Zugriff: 20.02.2021.
- Landeshauptstadt München (LHM) (Hrsg.)** (2018): Wohnungsbauatlas für München und die Region. München: Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung.
- Landeshauptstadt München (LHM) (Hrsg.)** (2019): Wohnungsmarktbeobachtung München. Expertenbefragung 2019. München: Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung.
- Landeshauptstadt München (LHM)** (2020a): Ganztägiger Übernachtungsschutz wird im Lockdown fortgeführt. <<https://ru.muenchen.de/2020/209/Ganztaegiger-Uebernachtungsschutz-wird-im-Lockdown-fortgefuehrt-93367>>, Zugriff: 17.08.2021.
- Landeshauptstadt München (LHM) (Hrsg.)** (2020b): Wohnungsmarktbarometer 2020. München: Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung.
- Landeshauptstadt München (LHM)** (2021a): Demografiebericht München, Teil 1. Bevölkerungsprognose der Stadt München 2019 bis 2040.
<<https://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Stadtplanung-und-Bauordnung/Stadtentwicklung/Grundlagen/Bevoelkerungsprognose.html>>, Zugriff: 06.08.2021.
- Landeshauptstadt München (LHM)** (2021b): Gewerbeflächenentwicklungsprogramm. Standortperspektiven für die Wirtschaft.
<<https://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Stadtplanung-und-Bauordnung/Stadtentwicklung/EntwicklungsFlaechennutzungsplanung/Gewerbeflaechenentwicklungsprogramm.html>>, Zugriff: 05.08.2021.
- Landeshauptstadt München (LHM)** (2021c): News. 15.07.2021.
<<https://www.muenchen.de/rathaus/Stadtinfos/Statistik/News.html#:~:text=18.01.2021&text=Im%20Vergleich%20zum%20Vorjahr%20waren,6%2C4%20%25.>>, Zugriff: 06.08.2021.
- Landeshauptstadt München (LHM)** (2021d): Zentrenkonzept. Neue Bestandserhebung für den Einzelhandel 2021. <<https://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Stadtplanung-und-Bauordnung/Stadtentwicklung/EntwicklungsFlaechennutzungsplanung/Zentrenkonzept.html>>, Zugriff: 02.08.2021.
- Landeshauptstadt München (LHM) Kommunalreferat** (o.J.): Mietanfrage zur Zwischennutzung.
<https://formulare2.muenchen.de/process.php?path=komm/komm_zwischennutzung_neu/komm_zwischennutzung_neu>, Zugriff: 10.08.2021.

- Lecke-Lopatta, Thomas** (2012): Braucht die „kreative Stadt“ neue rechtliche Regeln?. In: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (Hrsg.): Offene Räume in der Stadtentwicklung. Leerstand – Zwischennutzung – Umnutzung. Berlin: o.V., 40-41.
- Linde, Karsten** (2021): Interview durch Antonia Cruel. Zoom, 11.05.2021. Audiodatei auf digitalem Speichergerät gemäß Anhang A.4.
- Loerzer, Sven** (2018): Wer seine Wohnung verliert, findet hier eine Bleibe. <<https://www.sueddeutsche.de/muenchen/hilfe-fuer-obdachlose-wer-seine-wohnung-verliert-findet-hier-eine-bleibe-1.3883644>>, Zugriff: 26.08.2021.
- Lorenz-Hennig, Karin, Jonathan Franke, Reinhardt Aehnel und Bärbel Winkler-Kühlken** (2017): Umwandlung von Nichtwohngebäuden in Wohnimmobilien. BBSR-Online-Publikation. Bonn: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR).
- Löschau, Ursula** (2019): Wotanstraße 88: Das Flexi-Wohnheim ist offiziell eröffnet. <<https://www.hallo-muenchen.de/muenchen/west/neuhausen-nymphenburg-ort43338/muenchennymphenburg-wotanstrasse-flexi-heim-ziehen-ersten-familien-13083233.html>>, Zugriff: 26.07.2021.
- Matzig, Gerhard** (2014): Studentenbude statt Büro. Die ZEIT. <<https://www.sueddeutsche.de/politik/ideen-gegen-die-wohnungsnot-studentenbude-statt-buero-1.2202504>>, Zugriff: 02.08.2021.
- Mitarbeiter Sozialreferat** (2021): Interview durch Antonia Cruel. Zoom, 07.05.2021. Audiodatei auf digitalem Speichergerät gemäß Anhang A.4.
- München Architektur** (o.J.): Wettbewerb für ehemaliges OSRAM-Gelände abgeschlossen – Zwischennutzung als Flüchtlingsunterkunft. <<https://www.muenchenarchitektur.com/beitrag/24-architektur-stadtentwicklung/23319-zwischennutzung>>, Zugriff: 17.08.2021.
- München braucht Olga** (2018): Olga bleibt in München!. <<https://www.muenchen-braucht-olga.de/>>, Zugriff: 18.08.2021.
- Neelen, Marc** (2020): Stad in de Maak (City in the Making). practices in participatory housing <<https://www.youtube.com/watch?v=fuBeu0jIN1U>>, Zugriff: 17.02.2021.
- N.N.** (2013): Haus-Halten, Leipzig. In: Philipp Oswald, Klaus Overmeyer, Philipp Misselwitz (Hrsg.): Urban Catalyst. Mit Zwischennutzungen Stadt entwickeln. Berlin: DOM publishers, 242-245.
- N.N.** (2015): Flüchtlinge auf Osram-Gelände. <<https://www.sueddeutsche.de/muenchen/untergiesing-fluechtlinge-auf-osram-gelaende-1.2650416>>, Zugriff: 17.08.2021.
- Nowak, Felix** (2021): Interview durch Antonia Cruel. Zoom, 20.05.2021. Audiodatei auf digitalem Speichergerät gemäß Anhang A.4.

Nowak, Felix, Katharina Wagner und Lara-Maria Mohr (o.J.) Experiment WohnBüro. Zwischennutzung als strategisches Instrument zur Innenentwicklung. Frankfurt am Main und Berlin: o.V..

OMZ Obdachlose mit Zukunft (o.J.): OMZ GOES KUNSTROUTE SÜD. <<https://obdachlosemitzukunft.wixsite.com/home/blog>>, Zugriff: 17.08.2021.

Overmeyer, Klaus (2021): Interview durch Antonia Cruel. Zoom, 23.04.2021. Audiodatei auf digitalem Speichergerät gemäß Anhang A.4.

Piesch, Christian und Denise Kirchner (2017): Wohnungspolitisches Handlungsprogramm „Wohnen in München VI“ 2017 – 2021. Perspektive München. München: Landeshauptstadt München Referat für Stadtplanung und Bauordnung.

Referat für Arbeit und Wirtschaft (RAW) (2020): 2020 Münchner Jahreswirtschaftsbericht. <<http://www.wirtschaft-muenchen.de/publikationen/pdfs/Jahreswirtschaftsbericht-muenchen-2020.pdf>>, Zugriff: 11.08.2021.

Referat für Arbeit und Wirtschaft (RAW) (2021): 2021 Münchner Jahreswirtschaftsbericht. <<http://www.wirtschaft-muenchen.de/publikationen/pdfs/Jahreswirtschaftsbericht-muenchen-2021.pdf>>, Zugriff: 11.08.2021.

Referat für Stadtplanung und Bauordnung (RSB) (2016): Zwischennutzung des ehemaligen Osram-Geländes - alternative Wohnprojekte und Nutzungsformen. <<https://www.muenchen-transparent.de/dokumente/4294214>>, Zugriff: 17.08.2021.

Referat für Stadtplanung und Bauordnung (RSB), Kommunalreferat, Sozialreferat und Referat für Arbeit und Wirtschaft (2020): Wohnraumbewirtschaftung der Landeshauptstadt München. Bericht zu Wohnungsleerständen zum 31.12.2019. <<https://www.ris-muenchen.de/RII/RII/DOK/SITZUNGSVORLAGE/5980364.pdf>>, Zugriff: 20.02.2021.

Refill Network (o.J.): A journey through temporary use. <<https://refillthecity.files.wordpress.com/2018/03/refill-final-publication.pdf>>, Zugriff: 09.08.2021.

Rey, Claudia (2021): Wohnen auf 22 Quadratmetern. In: Neue Zürcher Zeitung. Zürich und Region, 16.

Riemenschneider, Fabian (2021): Interview durch Antonia Cruel. Zoom, 27.05.2021. Audiodatei auf digitalem Speichergerät gemäß Anhang A.4.

Ringli, Kornel (2021): Interview durch Antonia Cruel. Zoom, 28.04.2021. Audiodatei auf digitalem Speichergerät gemäß Anhang A.4.

Rink, Dieter, und Marie Görbing (2019): Zwischennutzungen in unterschiedlichen urbanen Kontexten. Die Beispiele Leipzig und Dessau-Roßlau. In: Raumforschung und Raumplanung, 77 (6), 601-615.

Savills (2021): Bürovermietungs- und Gewerbeinvestmentmarkt in München Q2 2021. <<https://www.savills.de/insight-and-opinion/savills-news/316111/buerovermietungs--und-gewerbeinvestmentmarkt-in-muenchen-q2-2021>>, Zugriff: 23.08.2021.

Schäfer, Rudolf und Urban Catalyst (2013): Welches Recht brauchen temporäre Nutzungen? In: Philipp Oswald, Klaus Overmeyer, Philipp Misselwitz (Hrsg.): Urban Catalyst. Mit Zwischennutzungen Stadt entwickeln. Berlin: DOM publishers, 118-131.

Schlegelmilch, Frank, Sabine Baumgart, Jan Bembenek, Jörn Ackermann, Katharina Söpper, Evi Goderbauer und Manfred Fuhrich (2008): Zwischennutzungen und Nischen im Städtebau als Beitrag für eine nachhaltige Stadtentwicklung. Werkstatt: Praxis (Heft 57). Bonn: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR).

Schmidt-Eichstaedt, Gerd (2008): Die Genehmigungsfähigkeit von Zwischennutzungen nach Bauplanungsrecht und nach Bauordnungsrecht. Ergänzende Studie. Berlin
<

Schneebeli, Daniel (2021): Leere Büros werden in Zürich jetzt zu Wohnungen.
<

Simon, Axel (2019): Gezähmte Wohnträume. In: Hochparterre, (6-7), 34-39.

Skoda, Philipp (2021): Interview durch Antonia Cruel. Zoom, 27.04.2021. Audiodatei auf digitalem Speichergerät gemäß Anhang A.4.

Smartments (o.J.): Serviced Apartments. Besser als Hotel. <

SRF Dok (2020): Anders wohnen – Eine Wohngemeinschaft in der Gewerbehalle.
<

SRF Schweiz Aktuell (2017): Wohnungsnot führt zu mehr Zwischennutzungen.
<

Statista Research Department (2021a): Anteil der im Homeoffice arbeitenden Beschäftigten in Deutschland vor und während der Corona-Pandemie 2020 und 2021.
<

Statista Research Department (2021b): Büroflächenleerstand deutscher Bürozentren im Jahr 2020.
<

Statista Research Department (2021c): Größe der bestehenden Büroflächen in deutschen Großstädten im 4. Quartal der Jahre 2019 und 2020. <<https://de.statista.com/statistik/daten/studie/244653/umfrage/bueroflaechengroesse-nach-deutschen-grossstaedten/>>, Zugriff: 23.08.2021.

Stettes, Oliver und Michael Voigtländer (2021): Büroflächenabbau bleibt die Ausnahme. Institut der Deutschen Wirtschaft. <https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Kurzberichte/PDF/2021/IW-Kurzbericht_2021-Bueroflaechenabbau.pdf>, Zugriff: 31.07.2021.

Strobach, Benedikt (2021): Boardinghaus-Boom in München - Ist Moosach besonders stark betroffen?. <<https://www.hallo-muenchen.de/muenchen/nord/muenchen-moosach-boardinghaus-boom-anfragen-gewerbe-ziegler-mager-lbk-lokalbaukommission-ba-90228212.html>>, Zugriff: 26.07.2021.

Tophotel (2020): Marktreport 2020. Serviced-Apartment-Segment weiter erfolgreich. <<https://www.tophotel.de/marktreport-2020serviced-apartment-segment-weiter-erfolgreich-64693/>>, Zugriff: 05.08.2021.

Ulrich, Julia (2021): Interview durch Antonia Cruel. Telefonat, 27.05.2021. Audiodatei auf digitalem Speichergerät gemäß Anhang A.4.

UN-Sozialpakt (o.J.): Angemessener Lebensstandard. <<https://www.sozialpakt.info/angemessener-lebensstandard-3260/>>, Zugriff: 10.08.2021.

Unterdessen (o.J. a): Bäumleingasse 9, 4051 Basel. <<https://www.unterdessen.ch/index.php/projekte/aktuelle-projekte/25-baeumleingasse-10>>, Zugriff: 19.08.2021.

Unterdessen (o.J. b): Wir organisieren Zwischennutzungen. <<https://www.unterdessen.ch/>>, Zugriff: 17.08.2021.

Urban Alternatives (o.J.): Oranssi. Inclusive Housing & Public Space <<https://urbanalternatives.org/map/helsinki/oranssi/details/>>, Zugriff: 09.08.2021.

Verein Zitrone (o.J.): Ehemalige Zwischennutzungen. <<https://www.zitrusfrucht.ch/de/work/ehemalige-zwischennutzungen>>, Zugriff: 18.08.2021.

Walberg, Dietmar und Timo Gniechwitz (2020): Bezahlbarer Wohnraum 2021. Kurzstudien im Auftrag des Verbändebündnisses Soziales Wohnen. Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen e.V.. <<https://arge-ev.de/app/uploads/orders/acd0c2d22ee7a07fe2127a84f3ff2a0d/Bezahlbarer-Wohnraum-2021.pdf>>, Zugriff: 30.07.2021.

Wikipedia (2019): Kanal (Wagenplatz). <[https://de.wikipedia.org/wiki/Kanal_\(Wagenplatz\)](https://de.wikipedia.org/wiki/Kanal_(Wagenplatz))>, Zugriff: 19.08.2021.

Wohnen in Lichtenberg - Magdalenenstraße 19 (WiLMA) (o.J.): Lieber 1000 FreundInnen im Rücken als eine Bank im Nacken. <<https://wilma19.de/node/11>>, Zugriff: 17.08.2021.

Wolfram, Jürgen (2019): Der Trend geht zum Büro. Süddeutsche Zeitung.
<<https://www.sueddeutsche.de/muenchen/obersending-der-trend-geht-zum-buero-1.4508627>>,
Zugriff: 31.07.2021.

Wundersee, Philipp (2021): Wohnungen statt Büros?. Tagesschau.
<<https://www.tagesschau.de/wirtschaft/unternehmen/wohnraum-bueroflaechen-homeoffice-101.html>>, Zugriff: 10.08.2021.

Wüpper, Gesche (2017): Drastische Maßnahmen gegen die Pariser Wohnungsnot. Welt.
<<https://www.welt.de/finanzen/immobilien/article162249833/Drastische-Massnahmen-gegen-die-Pariser-Wohnungsnot.html>>, Zugriff: 29.07.2021.

Zeit Online (2021): Bremerhaven startet Haus-Projekt für Selbstausbauer.
<https://www.zeit.de/news/2021-06/11/bremerhaven-startet-haus-projekt-fuer-selbstausbauer?utm_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F>, Zugriff: 17.08.2021.

ZIA Zentraler Immobilien Ausschuss (2020): Frühjahrsgutachten Immobilienwirtschaft 2020 des Rates der Immobilienweisen. Gutachten. Berlin: ZIA Zentraler Immobilien Ausschuss e.V., 86.

ZIA Zentraler Immobilien Ausschuss (2021): Frühjahrsgutachten Immobilienwirtschaft 2021 des Rates der Immobilienweisen. Gutachten. Berlin: ZIA Zentraler Immobilien Ausschuss e.V., 95.

ZZZ – ZwischenZeitZentrale Bremen (2012): Schlafende Häuser wecken!. <<https://www.zzz-bremen.de/assets/Uploads/ZZZ-DokumentationWEBDARSTELLUNG130117.pdf>>, Zugriff: 31.07.2021.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	Voraussichtliche Entwicklung der Wohnfläche versus der der Bürofläche in der Landeshauptstadt München [Eigene Darstellung basierend auf Schätzungen innerhalb der Publikation Wohnungsbauatlas (LHM 2018: 4,12), Statista 2021c und Colliers 2021b]	3
Abbildung 2	Aktuelle Entwicklung des Büroflächenleerstands [Eigene Darstellung basierend auf BNP 2020, BNP 2021a, BNP 2021b, bulwiengesa 2021, CBRE 2021a, CBRE 2021b, Colliers 2020, Colliers 2021a, Colliers 2021b, Cushman Wakefield 2021, JLL 2020, JLL 2021, RAW 2020, RAW 2021, Savills 2021, Statista 2021b, ZIA 2020 und ZIA 2021]	5
Abbildung 3	Entwicklung des Büroflächenleerstands im vergangenen Jahrzehnt [Eigene Darstellung basierend auf BNP 2021b]	6
Abbildung 4	Gegenüberstellung des aktuellen Büroflächenleerstands und dem Wohnflächenverbrauch je Münchner*in, ausgehend von 39m ² im Jahr 2016 [Eigene Darstellung basierend auf Colliers 2021b und der Publikation Wohnungsbauatlas (LHM 2018: 12)]	7
Abbildung 5	Lokalisierung analysierter Projekte in Europa [Eigene Darstellung basierend auf Quellen siehe Anlage A_02]	10
Abbildung 6	Lokalisierung analysierter Projekte in München [Eigene Darstellung basierend auf Anlagen A_01 und A_02]	17
Abbildung 7	Tabellarischer Vergleich analysierter Projekte in Europa [Eigene Darstellung basierend auf Quellen siehe Anlage A_02]	20 21
Abbildung 8	Kategorisierung analysierter Projekte nach Lebensform [Eigene Darstellung basierend auf Quellen siehe Anlage A_02]	23
Abbildung 9	Einordnung analysierter Projekte in Maslows Bedürfnispyramide [Eigene Darstellung basierend auf Quellen siehe Anlage A_02]	25
Abbildung 10	Baurecht auf Zeit [Eigene Darstellung basierend auf §9Abs.2 BauGB]	38
Abbildung 11	Befreiung [Eigene Darstellung basierend auf §31 BauGB]	39
Abbildung 12	Abweichung [Eigene Darstellung basierend auf §34 Abs.31]	40
Abbildung 13	Abweichungen [Eigene Darstellung basierend auf Art.63 BayBO]	42
Abbildung 14	Auszug aus dem UN-Sozialpakt [Eigene Darstellung basierend auf Art.11 UN-Sozialpakt]	46
Abbildung 15	Kategorisierung der Interviewpartner*innen nach Schwerpunkt der Befragung [Eigene Darstellung basierend auf Interviews siehe Anlage A_04]	50

