



**Bundesinstitut  
für Bau-, Stadt- und  
Raumforschung**

im Bundesamt für Bauwesen  
und Raumordnung



BBSR-Online-Publikation Nr. 11/2017

## **Lyoner Viertel – Transformation eines monofunktionalen Bürogebiets**

Ein Modellvorhaben im Rahmen des ExWoSt-Forschungsfeldes  
„Umwandlung von Nichtwohngebäuden in Wohnimmobilien“

Ein Projekt des Forschungsprogramms „Experimenteller Wohnungs- und Städtebau (ExWoSt)“ des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) betreut vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR).

ISSN 1868-0097

## IMPRESSUM

### **Herausgeber**

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)  
im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)  
Deichmanns Aue 31– 37  
53179 Bonn

### **Wissenschaftliche Begleitung**

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung  
Referat II 13 – Wohnungs- und Immobilienwirtschaft  
Karin Lorenz-Hennig  
karin.lorenz-hennig@bbr.bund.de

### **Auftragnehmer**

FIRU mbH, Kaiserslautern/Berlin  
Andreas Jacob, Julian Boldt

### **Stand**

November 2016

### **Vervielfältigung**

Alle Rechte vorbehalten

Die vom Auftragnehmer vertretene Auffassung ist nicht unbedingt mit der des Herausgebers identisch.

### **Zitierweise**

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.): Lyoner Viertel – Transformation eines monofunktionalen Bürogebiets. Ein Modellvorhaben im Rahmen des ExWoSt-Forschungsfeldes „Umwandlung von Nichtwohngebäuden in Wohnimmobilien“.  
BBSR-Online-Publikation 11/2017, Bonn, Juni 2017.

**INHALTSVERZEICHNIS**

<b>1. Einleitung</b>	<b>5</b>
<b>2. Der Immobilienmarkt in Frankfurt</b>	<b>5</b>
2.1 Nichtwohnimmobilienmarkt	5
2.2 Wohnungsmarkt	7
<b>3. Umwandlungsgeschehen in Frankfurt</b>	<b>15</b>
3.1 Beispiele von Umwandlungsprojekten außerhalb des Modellvorhabens	17
3.2 Klagen und Urteile zu Umwandlungsvorhaben	18
3.3 Abgrenzung von Beherbergungsgewerbe und Wohnen	21
3.4 Erfahrungen der Bauaufsicht in der Baugenehmigungspraxis	22
<b>4. Das Modellvorhaben Lyoner Viertel</b>	<b>24</b>
4.1 Vorgeschichte	25
4.2 Ziele	30
4.3 Projektinhalte und Maßnahmen	31
4.4 Einordnung in gesamtstädtische Planungen	33
4.5 Stand der Umsetzung	35
4.5.1 Bauleitplanung	35
4.5.2 Einzelprojekte	37
4.5.3 Sonstige Entwicklungen	41
4.5.4 Steckbriefe einzelner Umwandlungsprojekte	42
4.6 Herausforderungen und Konflikte	48
4.6.1 Unbekannte Akteure und institutionelle Anleger aus dem Ausland	48
4.6.2 Planungsrechtliche Aspekte	53
4.6.3 Umgang mit Konflikten zwischen Gewerbe und Wohnen im Bebauungsplanverfahren	58
4.7 Einschätzungen zum Projektstand und zum weiteren Projektverlauf	60
<b>5. Fazit</b>	<b>62</b>
<b>Quellen</b>	<b>66</b>

**Abbildungsverzeichnis**

Abbildung 1: Bevölkerungsentwicklung (Quelle: Wohnungsmarktbericht 2015) .....	8
Abbildung 2: Altersstruktur (Quelle: Wohnungsmarktbericht 2015).....	9
Abbildung 3: Verteilung der Haushalte 2014 (Quelle: Wohnungsmarktbericht 2015) .....	9
Abbildung 4: Wohnungsbestand nach Wohnungstypen (Quelle: Wohnungsmarktbericht 2015) .....	10
Abbildung 5: Baufertigstellungen (Quelle: Wohnungsmarktbericht 2015).....	10
Abbildung 6: Wohnungsbau insgesamt (Quelle: Wohnungsmarktbericht 2015) .....	11
Abbildung 7: Sozialwohnungen (Quelle: Wohnungsmarktbericht 2015) .....	12
Abbildung 8: Nettomieten in Frankfurt am Main (2006 und 2012 keine Erhebung, Daten für diese Jahre sind berechnet) .....	12
Abbildung 9: Durchschnittliche Nettomiete nach Baualtersklassen (Quelle: Mietspiegelerhebung 2014).....	13
Abbildung 10: Umwandlungen Gewerbe in Wohnen – Baugenehmigungen der Bauaufsicht (Quelle: Bauaufsicht Frankfurt; aus Vortrag Hunscher, Martin: Umnutzung von Bürogebäuden zu Wohnnutzungen, Mobil-Dialog-Veranstaltung am 2. Juli 2015 in Frankfurt).....	15
Abbildung 11: Blick in das westliche Lyoner Viertel (J. Boldt, FIRU) .....	24
Abbildung 12: Lage der Bürostadt Niederrad im Großraum Rhein-Main (Quelle: OpenStreetMap).....	24
Abbildung 13: Leerstand in der Bürostadt Niederrad (J. Boldt, FIRU mbH) .....	27
Abbildung 14: Erstes Umwandlungsobjekt Lyoner Str. 19 (J. Boldt, FIRU mbH) .....	33
Abbildung 15: Entwicklung der Wohnbaupotenziale in Frankfurt am Main (Quelle: Wohnbauland-Entwicklungsprogramm).....	34
Abbildung 16: Rahmenplan Lyoner Viertel (Quelle: Stadtplanungsamt Frankfurt) .....	36
Abbildung 17: Wohnungsbauprojekte im Lyoner Viertel (eigene Darstellung, Karte: OpenStreetMap).....	38
Abbildung 18: Umwandlungsprojekt Hahnstr. 72 („Green Six“) (J. Boldt, FIRU) .....	39
Abbildung 19: „Blue Tower“ und Lyoner Straße 30 im Bau (J. Boldt, FIRU) .....	41
Abbildung 20: Saonestraße 3/3a (im Bild rechts) (J. Boldt, FIRU) .....	51
Abbildung 21: Eigentümerstruktur der Saonestraße 3/3a (J. Boldt, FIRU).....	52
Abbildung 22: Geltungsbereiche der B-Pläne 872 und 885, (Quelle: Parlamentarisches Informationssystem (PARLIS) der Stadt Frankfurt am Main) .....	54

## 1. Einleitung

Das Modellvorhaben Lyoner Viertel ist ein Umwandlungsvorhaben von Nichtwohngebäuden in Wohnimmobilien auf Quartiersebene in Frankfurt am Main. Aufgrund erheblicher Leerstände im Büroimmobilienmarkt wird die Bürostadt Niederrad in ein gemischt genutztes Quartier umgewandelt. Der vorliegende Endbericht dokumentiert die Forschungsergebnisse der Projektforscher zu diesem Modellvorhaben.

## 2. Der Immobilienmarkt in Frankfurt

### 2.1 Nichtwohnimmobilienmarkt

Frankfurt am Main ist einer der wichtigsten Büroimmobilienmärkte Deutschlands mit einem Bestand von ca. 12 Mio. m<sup>2</sup> Bruttogeschossfläche (BGF). Die Bestände sind dabei im Stadtgebiet stark konzentriert. Allein am Standort Business City im westlichen Bankenviertel sind etwa 3 Mio. m<sup>2</sup> BGF vorhanden. Der Standort der Bürostadt Niederrad umfasst etwa 1 Mio. m<sup>2</sup> BGF. Der Büroimmobilienmarkt Frankfurts weist dabei einige Besonderheiten auf. Im Vergleich zu anderen deutschen Städten verfügen deutlich mehr Büroimmobilien über sehr große Mietflächen. So haben in Frankfurt mehr als drei Viertel der Bürogebäude eine Fläche von mehr als 5.000 m<sup>2</sup> BGF. Außerdem ist die Zahl der institutionellen Anleger im Büroimmobilienmarkt deutlich höher als in anderen deutschen Städten.

Das aktuelle Mietniveau weist erhebliche Unterschiede zwischen den verschiedenen Lagen und Standards auf. Während in zentralen Lagen, wie etwa im Bankenviertel, Spitzenmieten von bis zu 40 Euro pro Quadratmeter aufgerufen werden, liegt die Durchschnittsmiete in dezentralen Standorten zum Teil bei etwa 10 Euro pro Quadratmeter. Die Nachfrage nach Büroimmobilien ist anhaltend hoch, die jährlichen Mietpreissteigerungen liegen bei etwa 3%. Gleichzeitig weisen viele Bürostandorte erhebliche Leerstände auf. Die Ursachen des Leerstandes sind überwiegend struktureller Natur. Wichtige Einflussfaktoren sind die zunehmende Konkurrenz durch die Entwicklung neuer Standorte in Frankfurt (z.B. Gateway Gardens, Europaviertel) und der Region sowie die in Teilen unzureichende bauliche und technische Ausstattung vor allem älterer Büroimmobilien, die dazu führt, dass einzelne Objekte am Markt nicht mehr nachgefragt werden.

Zu Beginn der Überlegungen zur Umsetzung des Modellvorhabens Lyoner Viertel im Jahr 2007 lag der Leerstand in Frankfurt am Main bei ca. 2 Mio. m<sup>2</sup> BGF. Davon entfielen ca. 300.000 m<sup>2</sup> auf die Bürostadt Niederrad, was einer Leerstandsquote von ca. 30 % entspricht. Damit lag die Leerstandsquote deutlich über dem gesamtstädtischen Wert von ca. 18 %. Die Leerstände des Jahres 2007 waren dabei Ergebnis struktureller Ursachen, insbesondere eines strukturellen Überangebots und eines hohen Anteils nicht

hinreichend attraktiver Büroflächen (vgl. Baasner, Möller & Langwald 2006). Mittlerweile ist der Leerstand in Frankfurt aufgrund gestiegener Nachfrage und der teilweisen Beseitigung der strukturellen Ursachen durch Modernisierung und Umwandlung deutlich gesunken (siehe Tabelle 1).

Tabelle 1: Daten zum Büroimmobilienmarkt in Frankfurt (Quelle Immobilienmarktberichte für Frankfurt, 1. Quartal 2016)

<i>Marktbericht 1. Quartal 2016</i>	<i>Leerstand (in m<sup>2</sup> BGF)</i>	<i>Leerstands- quote</i>	<i>Spitzenmiete (pro m<sup>2</sup>)</i>	<i>Durchschnittsmiete (pro m<sup>2</sup>)</i>
Cushman & Wakefield	1,14 Mio.	9,5 %	37,00 €	k. A.
Knight Frank	1,11 Mio.	9,2 %	38,50 €	19,50 €
Colliers International	1,31 Mio.	11,8 %	38,50 €	19,00 €
Jones Lang LaSalle	1,06 Mio.	8,9 %	36,50 €	19,50 €
BNP Paribas Real Estate	1,74 Mio.	11,4 %	38,00 €	k. A.
black olive advisors	1,41 Mio.	12,1 %	38,50 €	17,50 €
Engel & Völkers	1,28 Mio.	10,7 %	38,50 €	18,10 €
NAI Apollo group	1,23 Mio.	k. A.	39,00 €	19,90 €

Kurz- bis mittelfristig erwarten die Immobilienmarktanalysten eine weiter steigende Nachfrage nach Büroimmobilien in Frankfurt. Damit würde sich auch der anhaltende Trend zur Reduzierung des Leerstandes im Büroimmobilienmarkt fortsetzen.

Auch der Leerstand in Frankfurt-Niederrad hat sich deutlich verringert (siehe Tabelle 2). Im Vergleich zu den Daten von 2007 hat sich die Fläche in leer stehenden Büroimmobilien in Frankfurt-Niederrad um mehr als die Hälfte reduziert. Es ist davon auszugehen, dass dies auf die erfolgten Umwandlungsvorhaben und auf die oben erwähnte anhaltend starke Nachfrage im Büroimmobilienmarkt zurückzuführen ist. Trotzdem ist die Leerstandsquote in Niederrad immer noch fast doppelt so hoch wie in Frankfurt insgesamt. Dies lässt auf nach wie vor vorhandene strukturelle Ursachen für den Leerstand schließen.

Tabelle 2: Daten zum Büroimmobilienmarkt in Frankfurt-Niederrad

<i>Marktbericht 1. Quartal 2016</i>	<i>Leerstand (in m<sup>2</sup> BGF)</i>	<i>Leerstands- quote</i>	<i>Mietniveau (Schwerpunkt, pro m<sup>2</sup>)</i>	<i>Durchschnittsmiete (pro m<sup>2</sup>)</i>
Cushman & Wakefield	k. A.	k. A.	8,50 - 16,00 €	k. A.
Knight Frank	k. A.	k. A.	9,00 - 15,50 €	k. A.
Colliers International	120.100	17,9 %	9,00 - 15,00 €	12,30 €
Jones Lang LaSalle	k. A.	k. A.	9,00 - 15,00 €	k. A.
black olive advisors	133.897	19,3 %	8,50 - 15,50 €	11,50 €
Engel & Völkers	k. A.	k. A.	8,00 - 14,50 €	k. A.
NAI Apollo group	111.200	17,1 %	k. A.	12,00 €

Eine signifikante Verringerung des Leerstandes ist damit nur durch die Behebung der strukturellen Ursachen möglich. Da im Wohnungsmarkt eine erhebliche Nachfrage nach zusätzlichem Wohnraum besteht, ist die Umwandlung der Bürostadt Niederrad in ein gemischt genutztes Stadtquartier ein nachhaltiger Beitrag zur Lösung der existierenden Probleme im Büroimmobilienmarkt in Frankfurt-Niederrad.

## 2.2 Wohnungsmarkt

Frankfurt am Main ist, gemessen am Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner, die wirtschaftsstärkste Großstadt Deutschlands und weist zudem eine im Vergleich zu anderen Großstädten geringe Arbeitslosenquote von 6,1 Prozent (Oktober 2016) auf. Frankfurt hat gegenwärtig einen starken Bevölkerungszuwachs

zu verzeichnen. Allein von 2010 bis 2015 stieg die Einwohnerzahl von 656.427 um 68.059 auf 724.486. Werden Nebenwohnungen mit berücksichtigt liegt die Zahl im Jahr 2014 bei 740.889 Einwohnern. Dies ist vor allem auf ein deutlich positives Wanderungssaldo zurückzuführen.

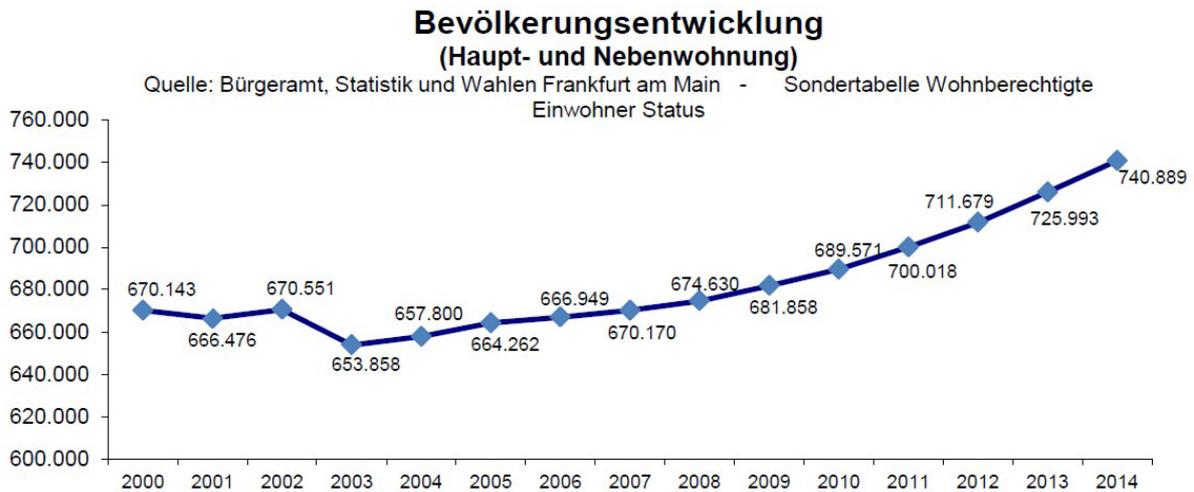


Abbildung 1: Bevölkerungsentwicklung (Quelle: Wohnungsmarktbericht 2015)

Der Trend des Bevölkerungswachstums hat sich in den letzten Jahren verstärkt. Waren 2011 und 2012 noch jährliche Zuwächse unter 2 Prozent zu beobachten, so lagen diese für die Jahre 2013 und 2014 jeweils bei 2,2 Prozent gegenüber dem Vorjahresergebnis. Gemäß einer aktuellen Bevölkerungsprognose der Stadt Frankfurt wird die Bevölkerungszahl auch weiterhin steigen – auf 810.000 Einwohner im Jahr 2030 und auf 830.000 Einwohner im Jahr 2040.

Die Altersstruktur hat sich seit dem Jahr 2000 nur geringfügig verändert. Aufgrund des Bevölkerungszuwachses steigt auch die Zahl der Haushalte in Frankfurt auf 393.972 im Jahr 2013. Den größten Anteil machen Einpersonenhaushalte mit 54,2 Prozent aus. Die Einwohnerzahlen haben damit bereits jetzt die in der offiziellen Bevölkerungsvorausberechnung der Stadt Frankfurt prognostizierten Werte für das Jahr 2020 erreicht. Bis jetzt gibt es keine Anzeichen, die auf eine Trendumkehr in Bezug auf die dargestellten Entwicklungen hindeuten.

### Altersstruktur

Quelle: Frankfurter Statistisches Jahrbuch, Ziff. 2.11

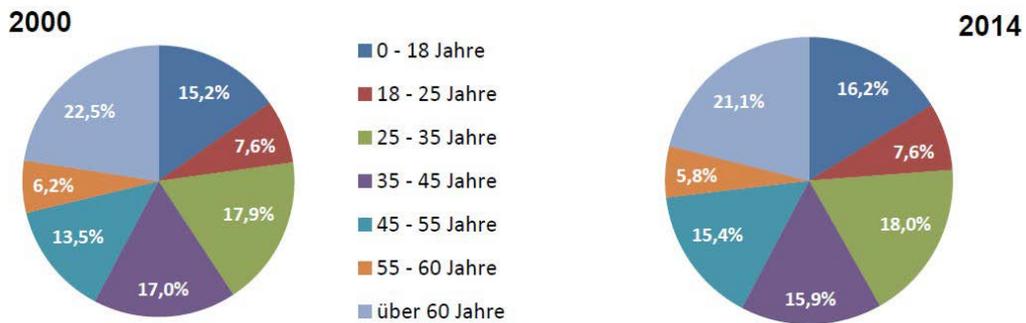


Abbildung 2: Altersstruktur (Quelle: Wohnungsmarktbericht 2015)

Das verfügbare Einkommen je Einwohner lag 2012 bei 20.429 Euro und damit im Mittelfeld der deutschen Großstädte. 24,8 Prozent der Haushalte verfügten über ein Haushaltsnettoeinkommen von weniger als 1.300 Euro und 50,5 Prozent verfügten über weniger als 2.000 Euro. Je etwa ein Viertel der Haushalte verfügten über 2.000 bis 3.200 Euro sowie mehr als 3.200 Euro. Die Zahl der Hilfeempfänger von bedarfsorientierten Sozialleistungen liegt in Frankfurt im Jahr 2013 bei 88.593 und ist in den letzten Jahren leicht gestiegen.

Der Ausländeranteil in Frankfurt am Main liegt im Jahr 2014 bei 26,8 %. Hinzu kommen 21,8 % der Bevölkerung, die Deutsche mit Migrationshintergrund sind.

Aufgrund des oben beschriebenen Bevölkerungswachstums und der guten wirtschaftlichen Lage ist gegenwärtig eine hohe Nachfrage nach Wohnungen zu verzeichnen. Die Zahl der Wohnungen lag im Jahr 2013 bei 368.989. Sie steigt pro Jahr um etwa 0,5 bis 0,8 Prozent. Das Verhältnis der Wohnungsgrößen blieb dabei weitgehend unverändert, lediglich die Zahl der Wohnungen mit fünf oder mehr Zimmern nimmt etwas stärker zu.

### Verteilung der Haushalte 2014

Quelle: Frankfurter Statistisches Jahrbuch, Ziff. 2.21

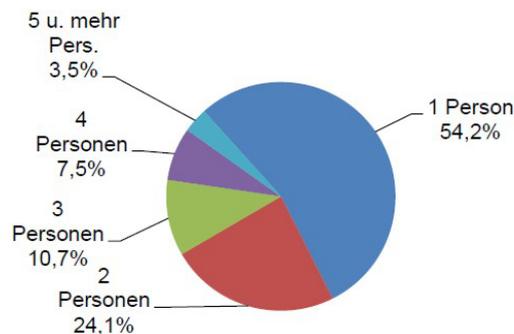


Abbildung 3: Verteilung der Haushalte 2014 (Quelle: Wohnungsmarktbericht 2015)

Die durchschnittliche Wohnfläche je Einwohner lag 2013 bei 37,70 m<sup>2</sup>. Sie ist damit seit 2008 um insgesamt 1,1 m<sup>2</sup> pro Einwohner gefallen. Die durchschnittliche Wohnfläche je Wohnung lag 2013 bei 70,83 m<sup>2</sup> und weist eine konstant steigende Tendenz auf. Die Zahl der Wohnungen mit ein bis drei Räumen ist dabei seit 2005 weitgehend konstant oder es sind nur leichte Steigerungen zu verzeichnen.

### Wohnungsbestand nach Wohnungstypen 2014

Quelle: Frankfurter Statistisches Jahrbuch, Ziff. 7.2

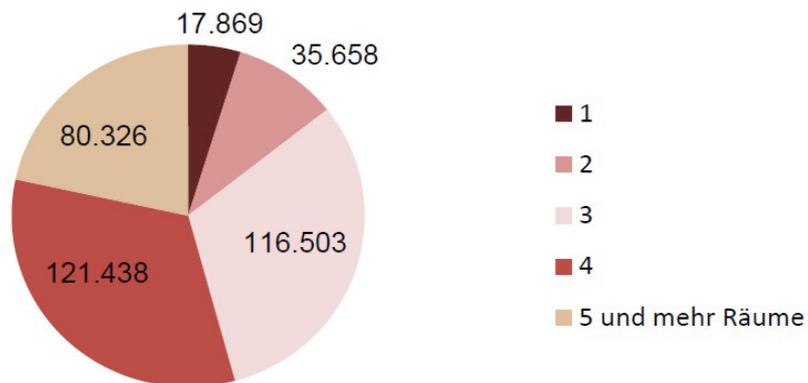


Abbildung 4: Wohnungsbestand nach Wohnungstypen (Quelle: Wohnungsmarktbericht 2015)

Im Falle der Einzimmerwohnungen kam es zeitweise sogar zu einem Rückgang. Einen deutlicheren Zuwachs verzeichnen dagegen große Wohnungen mit mindestens vier Räumen.

### Baufertigstellungen (Neu- und Umbau) Anzahl Wohnungen nach Wohnungstypen (inkl. Küchen)

Quelle: Frankfurter Statistisches Jahrbuch Ziff. 7.8

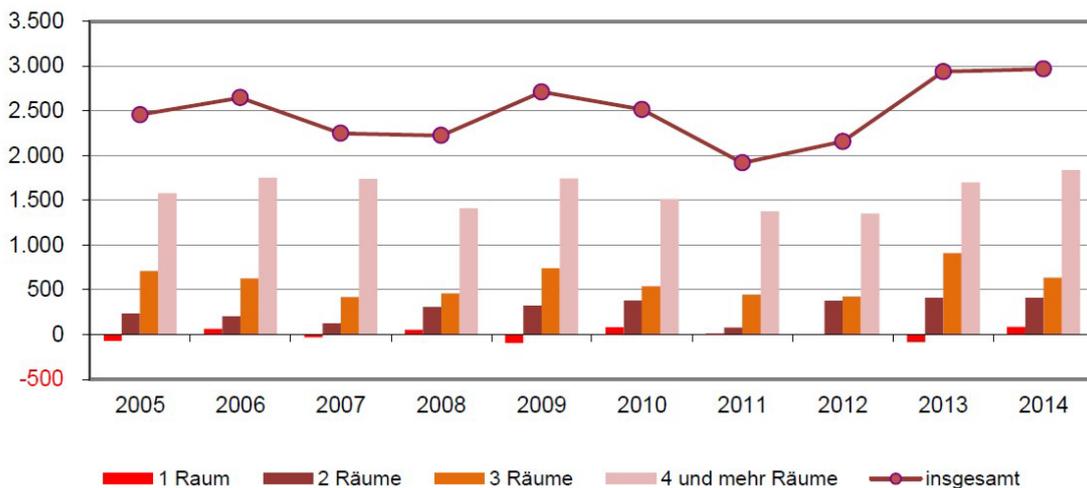


Abbildung 5: Baufertigstellungen (Quelle: Wohnungsmarktbericht 2015)

Im Jahr 2013 wurden Baugenehmigungen für 5.310 Wohnungen in 699 Wohngebäuden erteilt. Die Zahl der genehmigten Wohngebäude ist dabei gegenüber 2012 leicht gesunken, während die Zahl der genehmigten Wohnungen stark angestiegen ist. Dies ist auf eine stärkere Bedeutung des Geschosswohnungsbaus zurückzuführen, während gleichzeitig die Zahl der genehmigten Ein- und Zweifamilienhäuser rückläufig ist. Die Baufertigstellungen stiegen im Jahr 2013 ebenfalls an. Es wurden 2.551 Wohnungen neu gebaut und 387 Wohnungen umgewandelt. Obwohl die Genehmigungen für Einzimmerwohnungen deutlich anstiegen, war das Saldo für diese Wohnungsgröße der Baufertigstellungen negativ, was auf Wohnungszusammenlegungen und Abrisse zurückzuführen ist.

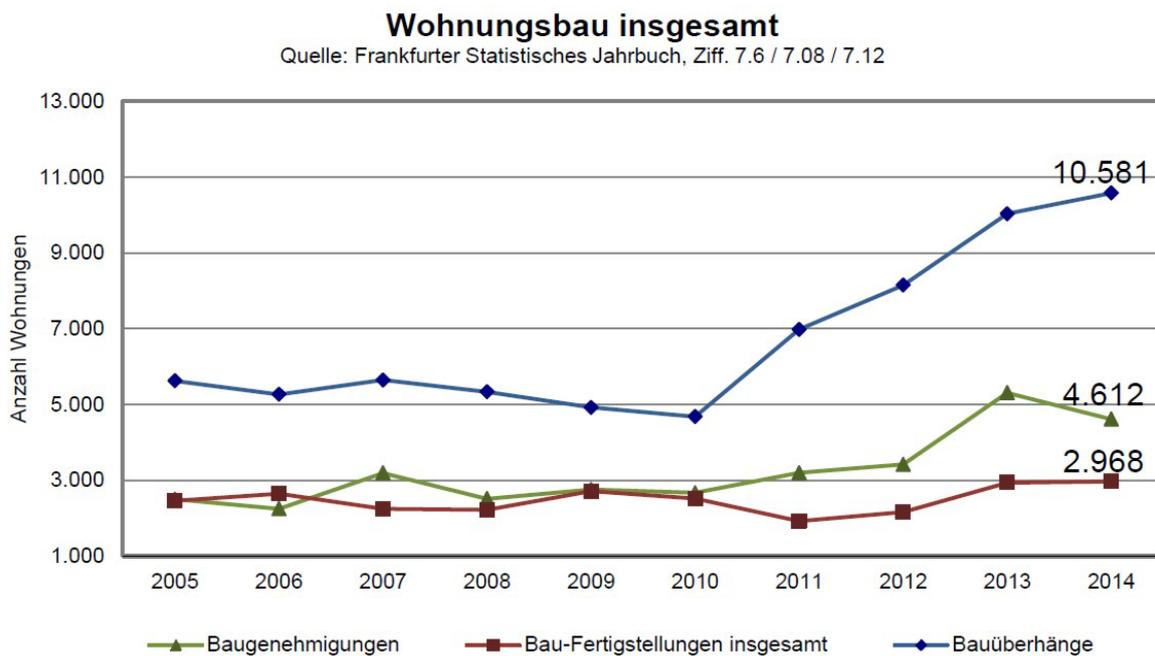


Abbildung 6: Wohnungsbau insgesamt (Quelle: Wohnungsmarktbericht 2015)

Nach Daten des Mikrozensus sind 18,1 % aller Wohnungen in Frankfurt am Main von Eigentümern bewohnt. Die durchschnittliche Wohnfläche liegt bei diesen Wohnungen mit durchschnittlich 105,8 m<sup>2</sup> deutlich höher als bei Mietwohnungen mit durchschnittlich 64,7 m<sup>2</sup>.

Die Wohnungsversorgungsquote liegt in Frankfurt bei 93,7 Prozent und ist seit 2007 deutlich abnehmend. Insbesondere das Angebot mit preiswertem Wohnraum verknappt sich dabei zunehmend, so dass Haushalte mit geringem Einkommen Schwierigkeiten haben, angemessenen Wohnraum zu finden. Dies äußert sich in einer seit 2009 deutlich steigenden Zahl an wohnungssuchenden Haushalten. Im Jahr 2013 waren 8.320 wohnungssuchende Haushalte beim Amt für Wohnungswesen der Stadt Frankfurt registriert. Die Leerstandsquote bei Wohnungen bewegt sich je nach Stadtteil zwischen 1,4 und 2,6. Der Bezirk Niederrad, in dem das Modellvorhaben liegt, weist eine Leerstandsquote von 2,3 % auf.

Im Jahr 2013 standen dem Amt für Wohnungswesen insgesamt 30.939 Wohnungen zur Belegung zur Verfügung. Das entspricht einer Sozialwohnungsquote von 8,4 Prozent. Die Zahl der Sozialwohnungen ist dabei seit langem stark rückläufig, in den letzten Jahren hat sich diese Rücknahme nur leicht abgeschwächt.

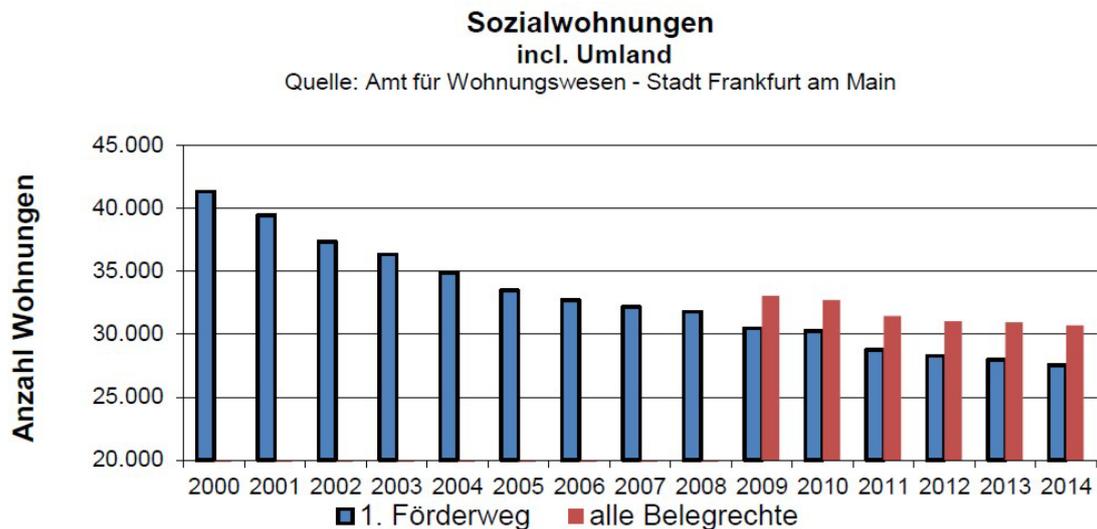


Abbildung 7: Sozialwohnungen (Quelle: Wohnungsmarktbericht 2015)

Bei der Untersuchung des Mietniveaus ist zwischen den Bestandsmieten, also den Mieten die durchschnittlich im Bestand gezahlt werden, und den Neuvermietungsmieten, die bei Erstbezug oder Wiedervermietung am Markt erzielt werden, zu unterscheiden. Die Bestandsmieten werden in der Mikrozensus-Zusatzerhebung für die Bestimmung der ortsüblichen Wohnraumvergleichsmiete im Mietspiegel erfasst. Die durchschnittliche Nettomiete lag 2014 bei 8,66 €/m<sup>2</sup> und hat sich damit in 10 Jahren um fast 2 €/m<sup>2</sup> erhöht.

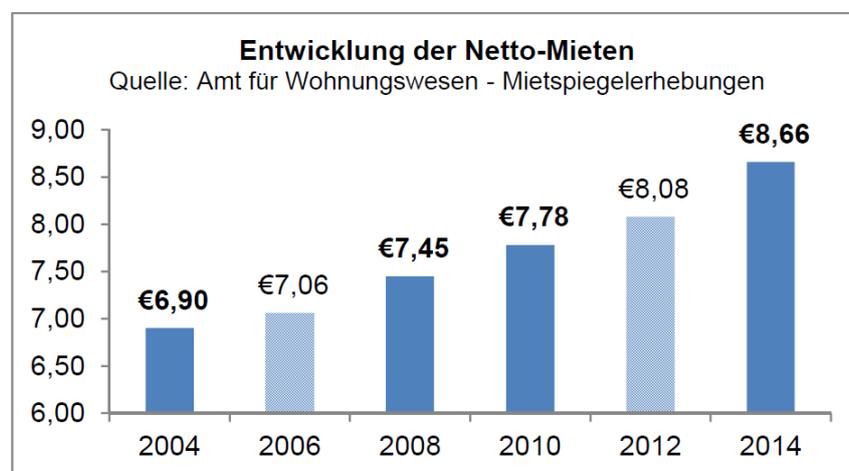


Abbildung 8: Nettomieten in Frankfurt am Main (2006 und 2012 keine Erhebung, Daten für diese Jahre sind berechnet) (Quelle: Wohnungsmarktbericht 2014)

Bei den durchschnittlichen Nettomieten nach Baualtersklassen ergeben sich einige Unterschiede. Während die Nettomiete bei Wohnungen, die zwischen 1919 und 1977 errichtet wurden, etwas unter der durchschnittlichen Nettomiete aller Wohnungen liegt, liegen ältere und neuere Wohnungen darüber. Deutliche Preisunterschiede sind vor allem bei Neubauten, die nach 1995 bzw. 2002 errichtet wurden, zu verzeichnen. Die durchschnittliche Nettomiete für nach 2002 errichtete Wohnungen liegt mit 10,87 €/m<sup>2</sup> mehr als 2 €/m<sup>2</sup> über dem Durchschnitt aller Wohnungen.

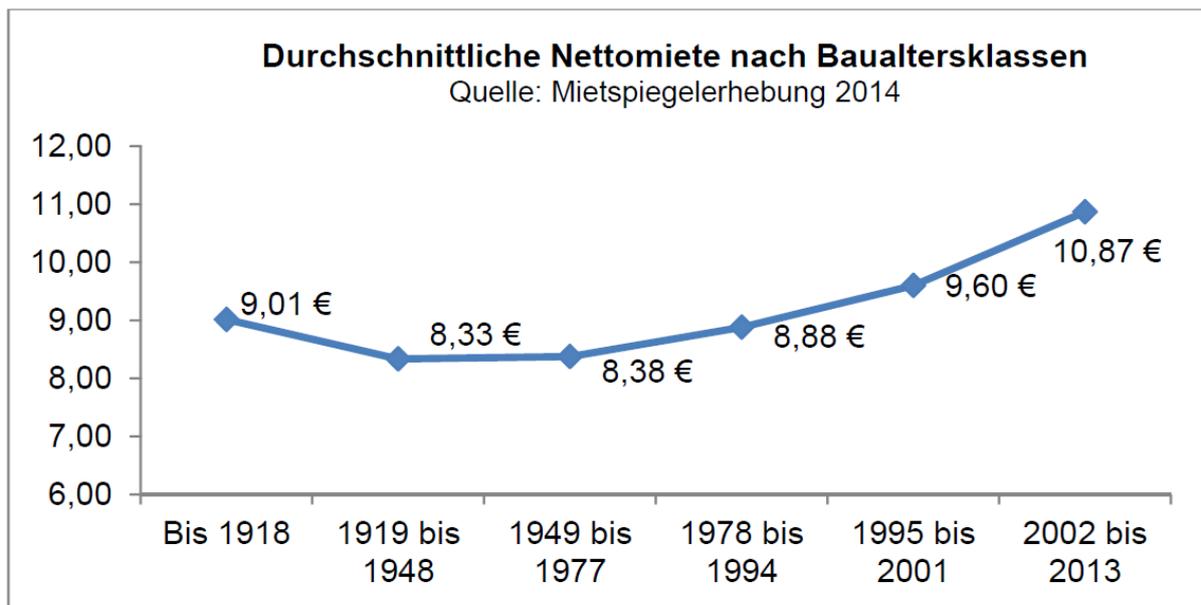


Abbildung 9: Durchschnittliche Nettomiete nach Baualtersklassen (Quelle: Mietspiegelerhebung 2014)

Die Auswertung der Angebotsmieten in Tageszeitungen und Internetplattformen im Rahmen des BBSR-Wohnungsmarktbeobachtungssystems ergab eine durchschnittliche Angebotsmiete von 11,27 €/m<sup>2</sup>. Diese Auswertung schließt aber andere Vermittlungsformen, wie sie etwa Genossenschaften oder Wohnungsbaugesellschaften nutzen, nicht ein und ist auf nicht möblierte Wohnungen mit einer Größe von 40 bis 130 m<sup>2</sup> beschränkt. Die tatsächliche durchschnittliche Angebotsmiete dürfte daher etwas niedriger liegen.

Die von der Frankfurter Immobilienbörse bei der Industrie- und Handelskammer ermittelten Nettomieten bei Erstbezug und Wiedervermietung ergaben eine Bandbreite von überwiegend 7,00 €/m<sup>2</sup> bis 16,50 €/m<sup>2</sup>. Der IVD – Immobilienverband Deutschland ermittelte für Wohnungen mit Fertigstellung nach 1949 Nettomieten von 7,60 €/m<sup>2</sup> bei einfachem Wohnwert, 8,80 €/m<sup>2</sup> bei mittlerem Wohnwert, 10,50 €/m<sup>2</sup> bei gutem Wohnwert und 13,80 €/m<sup>2</sup> bei sehr gutem Wohnwert. Beim Erstbezug im Neubau liegen die Werte bei 11,00 €/m<sup>2</sup> bei mittlerem Wohnwert, 12,80 €/m<sup>2</sup> bei gutem Wohnwert und 14,00 €/m<sup>2</sup> bei sehr gutem Wohnwert.

Die aktuelle Flüchtlingssituation mit einem gegenüber früheren Jahren erheblich angestiegenen Bedarf nach Unterkünften bzw. Wohnungen verschärft die Engpasssituation am Wohnungsmarkt. Die Asylbewerberzahlen in Frankfurt am Main lagen in 2012 bei 200 Anträgen, in 2013 bei 400 Anträgen und in 2014 bei ca. 1.000 Anträgen. Der Frankfurter Oberbürgermeister Feldmann geht für das Jahr 2016 davon aus, dass Frankfurt etwa 7.000 Flüchtlinge zugewiesen bekommt (Aussage auf der Expo Real am 6.10.2015). Unterstützung bei der Lösung des Unterkunftsproblems durch forcierten Wohnungsum- und -neubau wird dabei von der städtischen ABG Frankfurt Holding, aber auch von der Nassauischen Heimstätte sowie von privaten Projektträgern und Investoren erwartet. So hat die ABG beispielsweise 100 eigentlich ab-rissreife Wohnungen zur Verfügung gestellt, die für Flüchtlinge hergerichtet werden. Bis zum Jahresende soll der Labsaal – die ehemalige Mensa der Uni an der Bockenheimer Warte – als Flüchtlingsunterkunft für etwa 170 Personen instandgesetzt werden. Nach Aussagen der Sprecherin der Sozialdezernentin der Stadt in der Frankfurter Rundschau vom 10.11.2015 ist es bereits Praxis, dass leer stehende Büroräume als Unterkunft für Flüchtlinge umgewidmet werden.

Ein kommunales Mietenbündnis oder ein Bündnis für bezahlbares Wohnen, in dem Politik und Verbände zusammenarbeiten, existiert in Frankfurt am Main bisher nicht und es gibt bisher auch keine Aktivitäten zur Einrichtung eines solchen Bündnisses. Auf Landesebene hat sich am 29. September 2015 die „Allianz für Wohnen in Hessen“ mit dem Ziel gegründet, mehr Wohnraum zu schaffen. Am 8. Juli 2016 wurde ein erster Zwischenbericht vorgestellt, in dem die ersten Ergebnisse des Arbeitsprozesses dokumentiert sind. In diesem Zwischenbericht sind insgesamt 15 Handlungsvorschläge aufgeführt, die von den Bündnispartnern verfolgt werden sollen. Dabei ist unter Punkt 11 auch die „Umwandlung von Liegenschaften, die bisher nicht für Wohnzwecke genutzt wurden, in Wohnimmobilien“ aufgeführt. Dazu wird in dem Bericht ausgeführt: „Der Vorschlag zielt auf die Schaffung von zusätzlichem Wohnraum durch die Entwicklung vorhandener Potenziale in geeigneten, bisher nicht für Wohnzwecke genutzten Liegenschaften oder Gebäuden. Die Förderung der Umnutzung in Standardprogrammen der Wohnungsbauförderung sowie auch nach dem Kommunalem Investitionsprogramm (KIP) ist möglich und soll verstärkt kommuniziert werden.“ (Allianz für Wohnen in Hessen, Zwischenbericht, S. 17).

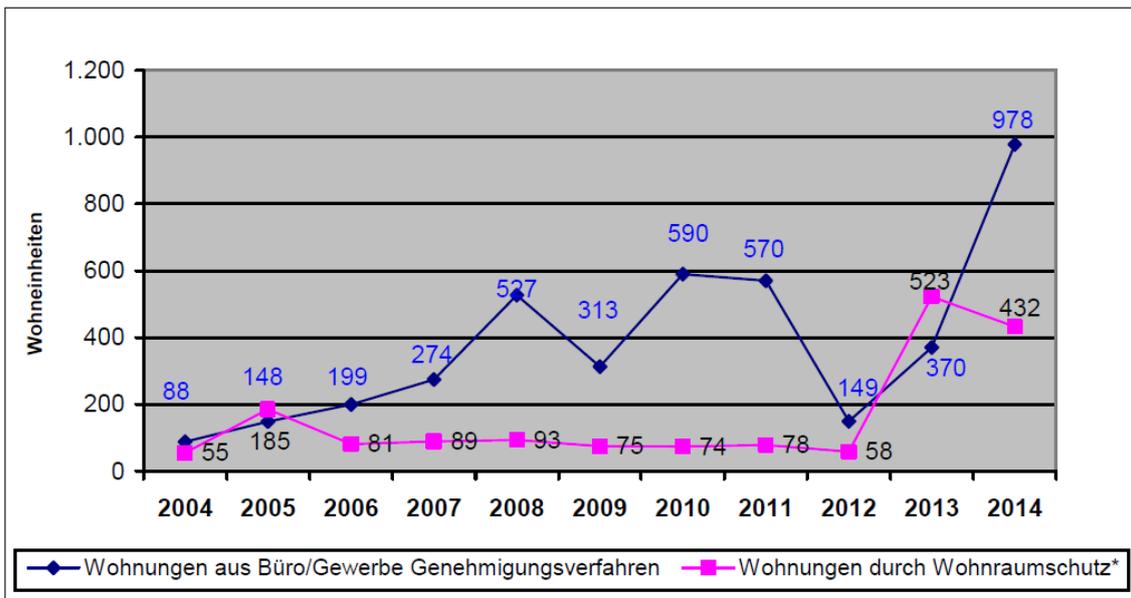
### 3. Umwandlungsgeschehen in Frankfurt

Die Umwandlung von Bürogebäuden in Wohngebäude ist in Frankfurt am Main vor allem deshalb zu einer realistischen Option für die Investoren geworden, weil sich die zu erzielenden Mieten im Vergleich zwischen Büronutzung und Wohnnutzung heute deutlich anders darstellen:

Tabelle 3: Mietentwicklung bei Büro- und Wohngebäuden in Frankfurter Stadtteilen von 2005 bis 2014 (Quelle: Immodaten.net; aus „Konversion von Büro in Wohnen“, Veranstaltung der Bauaufsicht Frankfurt am 9.11.2015)

Frankfurter Stadtteil	2005		2014	
	Büromiete	Wohnungsmiete	Büromiete	Wohnungsmiete
Nordend	11,66 €	10,51 €	13,49 €	15,33 €
Niederrad	14,51 €	9,05 €	11,52 €	11,40 €
Griesheim	9,71 €	8,28 €	6,91 €	10,38 €

In den Stadtteilen Nordend und Griesheim können heute für Wohnungen bereits höhere Mieten erzielt werden als für Büros. In Niederrad hat sich der Unterschied von über 5 € pro Quadratmeter aus dem Jahr 2005 bis zum Jahr 2014 fast aufgelöst.



\*davon Ferienwohnung: 430 WE im Jahr 2013 und 364 WE im Jahr 2014

Abbildung 10: Umwandlungen Gewerbe in Wohnen – Baugenehmigungen der Bauaufsicht (Quelle: Bauaufsicht Frankfurt; aus Vortrag Hunscher, Martin: Umnutzung von Bürogebäuden zu Wohnnutzungen, Mobil-Dialog-Veranstaltung am 2. Juli 2015 in Frankfurt)

In der Baugenehmigungspraxis der Stadt Frankfurt sind Umwandlungen von Gewerbe in Wohnen inzwischen zum Alltag geworden. Das oben stehende Diagramm stellt die Zahl der Wohnungen dar, die durch erteilte Baugenehmigungen entstehen können (blaue Linie).

Die höheren Genehmigungszahlen sind aber nicht nur auf eine geänderte Vorgehensweise der Eigentümer und Investoren zurückzuführen, sondern sind auch Ausdruck einer aktiven Strategie der Stadt. Ausgangspunkt dieser Strategie ist der Magistratsbericht B 577 vom 29.08.2005 (vgl. auch Kapitel zur Vorgeschichte des Lyoner Viertels). Als Kernaussage des Berichts wird dabei festgehalten: „Die Stadt Frankfurt am Main fördert durch flexibles und marktorientiertes Verwaltungshandeln Meinungsbildungsprozesse von Architekten, Projektentwicklern und Investoren. Sie weist aktiv auf rechtliche Spielräume und Grenzen hin und fördert den Informationsaustausch durch Benennung von Pilot- und Vergleichsprojekten.“ (Magistratsbericht B 577)

Die Umsetzung dieser Strategie ist nicht nur Ausgangspunkt für das Modellvorhaben Lyoner Viertel gewesen. Sie äußert sich auch im Verwaltungshandeln der Stadt Frankfurt am Main und insbesondere in den Aktivitäten der Bauaufsicht Frankfurt. Innerhalb der Bauaufsicht gibt es eine verwaltungsinterne Ansprechpartnerin, die das Thema Umwandlungen betreut und relevante Informationen zu diesem Thema sammelt. Zudem wird mittlerweile auch Öffentlichkeitsarbeit betrieben. Auf der Website der Stadt ist eine kurze Einführung zu diesem Thema abrufbar und im November 2015 fand eine Informationsveranstaltung der Bauaufsicht zum Thema „Konversion Büro zu Wohnen“ statt, die sich an Eigentümer, Projektentwickler und Investoren richtete.

Nach Einschätzung der Bauaufsicht Frankfurt am Main leistet die Umnutzung von Nichtwohngebäuden, insbesondere von Bürogebäuden einen nennenswerten Beitrag zur Wohnraumversorgung in der Stadt. Der Magistrat der Stadt Frankfurt strebt auch weiterhin einen hohen Beitrag zur Wohnraumversorgung aus der Umnutzung von Nichtwohngebäuden an. Zudem sind mit der Umnutzung auch städtebauliche Aufwertungen verbunden: die Nutzungsmischung in den Quartieren wird verstärkt und teilweise kann so geschützte Bausubstanz erhalten werden. (Einschätzungen der Bauaufsicht auf der Veranstaltung „Konversion Büro zu Wohnen“ am 9.11.2015 in Frankfurt)

### 3.1 Beispiele von Umwandlungsprojekten außerhalb des Modellvorhabens

Als Beispiele für umgesetzte Umwandlungen in Frankfurt können folgende Projekte angeführt werden:

#### - Green Living Holzhausen

Gebäude / ehemalige Nutzung	Verwaltungsgebäude des Verbands der Deutschen Rentenversicherungsträger; Eysseneckerstraße / Voelckerstraße in Holzhausen; 1956 erbaut mit Erweiterungsbauten in 1972 und 1984
Umbau	2009 bis 2012 durch DIH Deutsche Wohnwerte GmbH & Co. KG, Heidelberg
Neue Nutzung	Insg. 27 hochwertige Wohneinheiten auf 4.330 m <sup>2</sup> Wohn- und Nutzfläche; darunter: 6 Townhäuser über die unteren drei Geschosse, im 4. OG Etagenwohnungen, im DG Penthousewohnungen
Details, baulich	Raumhöhen bis zu 3,50 m; für Wohngebäude untypische Gebäudetiefe führte zu WE mit Wohnflächen zwischen 115 und 404 m <sup>2</sup> ; hochwertige Innenraumgestaltung; Anforderungen der EnEV 2009 erfüllt durch Wärmedämmung, moderne Haustechnik mit energieeffizienten Wärmepumpen und Gas-Brennwertanlage
Details, wirtschaftlich	Kostenbudget im Vergleich gegenüber Neubau gleicht sich insgesamt aus: geringere Kosten durch Vorteil der bestehenden Bauhülle, aber höhere Kosten für teurere Bauelemente in Bezug auf Tragwerk, Schallschutz, Brandschutz; längere Vorbereitungszeit und Unwägbarkeiten im Umbauprozess
Weiteres	Verzicht auf Abriss und Neubau insbesondere, weil dann das Baurecht lediglich dreigeschossige Bebauung mit geringeren Raumhöhen gestattet hätte; aktive Beratung seitens des Frankfurter Bauamtes unter Ausnutzung von Beurteilungs- und Ermessensspielräumen
Quellen	Immoeb's Newsletter 1/2012, Thomas Dorant, Geschäftsführer DIH Deutsche Wohnwerte; Hunscher, Martin, Vortrag am 2.7.2015 auf Mobil-Dialog-Veranstaltung, Frankfurt

- **Studentenwohnheim The Flag Frankfurt**

Gebäude / ehemalige Nutzung	Bürogebäude; Adickesallee 63-65 in Holzhausen; 1982
Umbau	2011 bis 2012 durch Privatinvestor
Neue Nutzung	Insg. 165 Studenten-Appartements im höherpreisigen Segment (ca. 15 € je m <sup>2</sup> )
Details, baulich	Einbau neuer Versorgungsschächte, Umbau der Haustechnik, Wärmedämmung des Gebäudes; Biomasse-Heizanlage
Details, wirtschaftlich	Baukosten von ca. 1.600 € je m <sup>2</sup> liegen etwa auf Neubauniveau
Weiteres	Da Studentenwohnheime als gewerbliche Gebäude gelten, werden steuerliche Vergünstigungen gewährt
Quellen	Büffeln im früheren Bürohaus, Artikel von Rainer Schulze in der Frankfurter Allgemeinen vom 06.02.2012; <a href="http://www.faz.net">www.faz.net</a> ; Hunscher, Martin, Vortrag am 02.07.2015 auf Mobil-Dialog-Veranstaltung, Frankfurt

- Ehemalige Oberpostdirektion, erbaut 1907, Baudenkmal; Umbau zu Wohngebäude mit 200 Eigentumswohnungen durch CG-Immobilien-Gruppe; Bauantragstellung in 2015 / Quelle: Artikel „Ein Zuhause auf Zeit“, Frankfurter Allgemeine vom 07.07.2015.
- Bürogebäude Rödelheim, erbaut 1991, Alexanderstraße 59; Umbau zu Wohngebäude mit 38 Wohneinheiten, Architekt Jo. Franzke Architekten, aktueller Umbau.
- Bürogebäude der Ärztekammer in Westend, erbaut 1976, Georg-Voigt-Straße 15; Umbau des Bürohochhauses zu einem Wohnhochhaus mit 120 Wohnungen, Landes & Partner Architekten, Projekt in Planung.
- 4-geschossiges Bürogebäude, 1992 erbaut; Adalbertstraße 64, Umbau zu 19 Wohnungen in 2013/14.
- Bürogebäude der DKV, erbaut 1978; Walter-Kolb-Straße 13, Umbau zu 83 Wohnungen, 3 Ladeneinheiten, insg. 11.862 m<sup>2</sup> BGF, Umbau in 2015.
- Bürohochhaus Stresemann-Allee 61, erbaut 1965, Umbau zu 45 Wohnungen sowie Kindertagesstätte, insg. 5255 m<sup>2</sup> BGF, Umbau 2013/14.

### 3.2 Klagen und Urteile zu Umwandlungsvorhaben

Im Lyoner Viertel hat es bisher keine Klagen und Urteile im Zusammenhang mit Umwandlungsvorhaben gegeben. Dies betrifft sowohl Nachbarschaftsklagen etwa gegen erteilte Baugenehmigungen als auch

etwaige Klagen gegen den Bebauungsplan. An anderer Stelle in Frankfurt gab es allerdings gerichtliche Auseinandersetzungen, die Umnutzungen von Gewerbe in Wohnen zum Gegenstand hatten.

### **Fallbeispiel Turmcenter**

Das Turmcenter ist ein 22-geschossiges Hochhaus aus den 70er Jahren in der Eschersheimer Landstraße am nördlichen Rand der Frankfurter Innenstadt. Ursprünglich waren in dem Gebäude Büronutzungen untergebracht, seit Anfang der 2000er Jahre stand das Gebäude allerdings leer. Der Eigentümer, eine Tochtergesellschaft der Landesbank Baden-Württemberg, beabsichtigte das Gebäude in ein Wohngebäude umzuwandeln und stellte im Jahr 2008 einen Bauantrag, der von der Bauaufsichtsbehörde genehmigt wurde. Die Nachbarn des Grundstücks, die im Rahmen des Verfahrens angehört wurden, brachten Einwände gegen eine geplante Aufstockung eines Nebengebäudes und den damit verbundenen Anbau einer Brandwand vor. Damit könne diese nicht mehr als Werbefläche genutzt werden und zudem werde die Belichtung des Gebäudes unzumutbar beeinträchtigt. Aus diesen Gründen reichten die Eigentümer des Nachbargebäudes Klage gegen die erteilte Baugenehmigung und gegen die erteilten Befreiungen von den Festsetzungen des Bebauungsplans ein. Mit Urteil vom 16.05.2011 (Az.: 8 K 3785/10.F) erklärte das Verwaltungsgericht Frankfurt die erteilte Baugenehmigung für nichtig, da mit den erteilten Befreiungen der Ermessenspielraum der Verwaltung „eklatant den Rahmen dessen (sprengt), was einer Befreiung zugänglich ist.“ Der Bebauungsplan aus dem Jahr 1977 setzte eine GFZ von 2,0 und eine GRZ von 0,6 fest. Bereits bei der Baugenehmigung für das ursprüngliche Hochhaus seien diese Werte in unzulässigem Maße (7,06 und 0,71) überschritten worden, so dass bereits diese Baugenehmigung nichtig sei und damit auch die streitgegenständliche Baugenehmigung inklusive der Befreiung aus dem Jahr 2008.

Die Beklagten gingen daraufhin in Berufung vor dem Verwaltungsgerichtshof Hessen, der am 24.08.2012 das Urteil des Verwaltungsgerichtes aufhob (Az.: 3 A 565/12). In der Begründung führte der VGH vor allem an, dass der Kläger nicht dargelegt habe, welche schutzwürdigen Interessen bei ihm als Nachbarn konkret beeinträchtigt würden. Eine objektiv-rechtlichen Überprüfung der Einhaltung der Grundzüge der städtebaulichen Planung sei im Rahmen des Baugenehmigungsverfahrens und der Klage nicht möglich.

Auch wenn damit die Umsetzung des Projektes und die Etablierung der Wohnnutzung für den Bauherrn grundsätzlich möglich gewesen wären, wurde entschieden das Projekt aufgrund etwaiger Rechtsrisiken nicht weiterzuführen. Kern des Problems ist, dass bei der ursprünglichen Baugenehmigung für das Bürohochhaus der Ermessenspielraum der Verwaltung über Gebühr ausgeschöpft worden war. Dies könnte regelmäßig auch bei anderen Hochhäusern der Fall sein. Alle darauf aufbauenden weiteren Bauanträge wären damit trotz des Berufungsurteils mit einer Rechtsunsicherheit behaftet gewesen. Im Jahr 2015 kündigte der neue Eigentümer des Gebäudes daher an, das Gebäude zu sanieren und dort wieder Büros einzurichten.

### Fallbeispiel zur Abstandsflächenproblematik

Ein anderes in den Folgen möglicherweise bedeutendes Gerichtsverfahren bezieht sich auf die Umnutzung und den Umbau eines 14-geschossigen Bürogebäudes im Frankfurter Westend in ein Wohngebäude. Das Bürogebäude stammt aus den 1960er Jahren und liegt seit der Errichtung im Geltungsbereich eines Bebauungsplans. Bereits mit der ursprünglichen Baugenehmigung wurden umfangreiche Befreiungen von den Festsetzungen des Bebauungsplans erteilt. Dies betraf unter anderem die Überschreitung von Baulinien, die einzuhaltenden Abstände und das Maß der Nutzung (Höhe, Zahl der Geschosse). In den Jahren 2012 bis 2014 stellte der Eigentümer des Bürogebäudes einen Bauantrag mit mehreren Nachträgen zur Umnutzung und zum Umbau des Gebäudes in ein Wohngebäude. Die entsprechende Baugenehmigung wurde von der Genehmigungsbehörde erteilt. Gegen die Baugenehmigung reichte ein Nachbar Klage ein und machte dabei umfassende Rechtsverletzungen geltend. Mit Urteil vom 01.09.2015 (Az.: 8 K 740/15.F) wurde die Klage vom Verwaltungsgericht Frankfurt am Main zurückgewiesen.

Der Kläger hatte dabei unter anderem geltend gemacht, dass es sich nicht nur um eine bloße Nutzungsänderung handle, sondern dass durch den Umbau auch eine Änderung des Gebäudes erfolge, durch die die Abstandsflächen neu zu berechnen und einzuhalten seien. Die Abstandsflächen des Gebäudes ragten allerdings mehr als drei Meter in das Grundstück des Klägers hinein, so dass das Gebäude in den bestehenden Dimensionen nicht genehmigungsfähig sei. Auch sei eine Neuberechnung der Statik erforderlich gewesen, was dafür spreche, dass es sich um eine Neuerrichtung und nicht nur eine Nutzungsänderung des Gebäudes handle.

Der Bauherr und die Genehmigungsbehörde argumentierten hingegen, dass die Kubatur des Gebäudes nicht verändert werde und das Gebäude daher Bestandsschutz genieße. So seien etwa an Stelle von Balkonen Loggien errichtet worden, die nicht aus der bestehenden Gebäudehülle herausragen. Auch sonst seien keine baulichen Veränderungen vorgenommen worden, die eine Neubewertung der Abstandsflächen erforderlich machen würden, insbesondere sei keine Aufstockung des Gebäudes vorgesehen. Der Überschreitung der Abstandsflächen habe der Rechtsvorgänger des Klägers bei der ursprünglichen Errichtung des Gebäudes in den 1960er Jahren zugestimmt. Diese Zustimmung habe weiterhin ihre Gültigkeit. Auch eine Neuberechnung der Statik habe nicht stattgefunden. Die statischen Berechnungen hätten sich lediglich auf einen Anbau bezogen, der auf der vom Grundstück des Klägers abgewandten Seite liege und daher für die Beurteilung nicht relevant sei.

Das Gericht folgte in seinem Urteil weitgehend der Argumentation der Beklagten und bezieht sich dabei in Teilen auf ein Urteil des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs vom 24.07.2014 (3 B 835/14). Dabei hatte eine andere Nachbarin in einem Eilverfahren gegen dieselbe Baugenehmigung geklagt und war mit der Klage ebenfalls gescheitert. Insbesondere sei das Vorhaben zulässig, da es den Festsetzungen des Be-

bauungsplans nicht widerspreche. Da der Bebauungsplan von der Bauordnung abweichende Abstandsflächen festlege und die Hessische Bauordnung in solchen Fällen einen Vorrang der Regelungen im Bebauungsplan vorsehe, könne durch die streitgegenständliche Baugenehmigung auch keine Überschreitung von Abstandsflächen abgeleitet werden. Im vorliegenden Fall liege auch kein Eingriff in die Statik vor, der einer völligen Neuerrichtung eines Gebäudes gleich komme und zu einem völligen „Identitätsverlust“ des Gebäudes führe. Auch werde die Kubatur des Gebäudes, wie vom Beklagten ausgeführt, nicht verändert.

Unabhängig davon liege keine Beeinträchtigung der durch die Abstandsfläche geschützten Belange (Belichtung, Belüftung, Besonnung, Brandschutz und Wohnfrieden) vor. Nutzungsänderungen seien abstandsflächenrechtlich unerheblich. Insbesondere die bestehenden Einsichtmöglichkeiten in das Grundstück des Klägers stellten keine Verletzung des Wohnfriedens dar, da eine solche Einsichtnahme auch schon bei der Nutzung als Bürogebäude möglich war. Das Verwaltungsgericht Frankfurt macht sich in seinem Urteil dazu die Ausführungen des VGH Hessen zu eigen und führt aus: „Die Antragstellerin wird (durch die erteilte Baugenehmigung) jedoch nicht in einem Maße in ihren nachbarlichen Belangen beeinträchtigt, das über den bestehenden und hinzunehmenden Zustand hinausgeht.“

Sollte diese Rechtsprechung Bestand haben, könnte dies eine Erleichterung für Umwandlungsvorhaben darstellen. Die Umwandlung von Nichtwohngebäuden in Wohnimmobilien wäre regelmäßig dann möglich, wenn durch den Umbau die Kubatur des Gebäudes nicht verändert wird. Die reine Nutzungsänderung kann jedoch keine Abwehrrechte der Nachbarn begründen.

### **3.3 Abgrenzung von Beherbergungsgewerbe und Wohnen**

Eine in der Praxis bei der Umwandlung von Nichtwohngebäuden in Wohnimmobilien immer wieder auftretende Frage in Frankfurt ist die Abgrenzung von Wohnnutzungen zum Beherbergungsgewerbe, die besonders planungsrechtlich relevant ist. Wohnnutzungen sind im Gegensatz zu Beherbergungsbetrieben in Gewerbe- und Industriegebieten nach § 8 und 9 der Baunutzungsverordnung unzulässig. Die Abgrenzung zwischen gewerblichen Beherbergungsbetrieben und Wohnnutzungen ist dabei nicht immer einfach zu definieren. Der Übergang zwischen beiden Nutzungsarten ist vielmehr fließend. Insbesondere sogenannte Boardinghouse-Konzepte weisen häufig große Ähnlichkeiten zu Wohnnutzungen auf.

Bei der planungsrechtlichen Beurteilung haben die Baubehörden einen gewissen Ermessensspielraum bei der Abgrenzung von Wohnen und Beherbergungsgewerbe. Da in der Baugenehmigungspraxis häufig Fälle auftreten, in denen Bauherren versuchen diesen Spielraum für sich auszunutzen, ist ein stringenter Umgang damit erforderlich.

Im Zusammenhang mit dem Lyoner Viertel ermöglichte die Ähnlichkeit zwischen Wohnnutzungen und Beherbergungsbetrieben teilweise die Genehmigung von Bauvorhaben bevor der Bebauungsplan Planreife nach § 33 BauGB erreicht hatte. So wurde das Vorhaben Hahnstraße 72 („Green Six“) zunächst als Beherbergungsbetrieb bzw. Boardinghouse genehmigt, da eine Wohnnutzung auf Grundlage des damals bestehenden Planungsrechts nicht zulässig gewesen wäre. Der Bauherr konnte so vorzeitig mit dem Bau des Gebäudes beginnen. Im weiteren Verlauf wurde dann auf Grundlage des neuen Bebauungsplans eine zweite Baugenehmigung für ein Wohngebäude mit Mikroapartments erteilt. Die eingereichten Unterlagen und Planungen mussten dafür auf Grund der Ähnlichkeit der Nutzungen nur geringfügig angepasst werden.

### 3.4 Erfahrungen der Bauaufsicht in der Baugenehmigungspraxis

Die wachsende Zahl an Umwandlungsprojekten in Frankfurt (vgl. Kap. 2.3.1) hat in der Bauaufsicht der Stadt als Genehmigungsbehörde für die Bauanträge zu umfangreichen Erfahrungen geführt. Auch wenn die Umnutzung von Büroimmobilien für das Wohnen im Baugenehmigungsverfahren noch immer eine besondere Herausforderung mit jeweils individuellen Entscheidungen ist, so können inzwischen doch schon einige Empfehlungen und Erfahrungswerte formuliert werden, die über das jeweilige Einzelvorhaben hinaus reichen. Am 9. November 2015 hat die Bauaufsicht Frankfurt eine Fachveranstaltung zum Thema „Konversion von Büro in Wohnen“ durchgeführt, in der der aktuelle Erkenntnisstand und die bislang gemachten Erfahrungen präsentiert wurden:

- In einer Reihe von Vorhaben gelingt es, den Bestandsschutz geltend zu machen. Dies setzt aber u.a. voraus, dass die Gebäudehülle nicht wesentlich verändert wird.
- Der Anbau von Balkonen und die Aufstockung von Geschossen machen den Bestandsschutz teilweise zunichte, weil Abstandsflächen nicht mehr eingehalten werden. Eine neue Wärmedämmung des Gebäudes macht den Bestandsschutz hingegen nicht zunichte.
- Die Nutzungsart Wohnen ist in fast jedem innerstädtischen Gebiet zulässig. In den Baugebieten MK und MI ist regelmäßig eine Umwandlung planungsrechtlich möglich, soweit die grundsätzliche Zweckbestimmung der Baugebiete nicht verletzt wird.
- Zu Beeinträchtigungen der Nachbarschaft wegen der Änderung der Nutzungsart (Lärm, andere Einflüsse) gibt es immer wieder Beschwerden der Nachbarschaft bis hin zu gerichtlichen Auseinandersetzungen; einige Prozesse sind noch nicht abgeschlossen.
- In Gewerbegebieten wird eine Wohnnutzung in seltenen Fällen über Befreiungen möglich. In der Regel bestehen aus städtebaulichen und immissionsschutzrechtlichen Gründen keine realistischen Möglichkeiten, Wohnraum zu genehmigen. In Industriegebieten sind aus Gründen des Immissionsschutzes Wohnnutzungen ausgeschlossen.

- 
- Die Stellplatzsatzung bestimmt für Büros einen Stellplatz je 35 m<sup>2</sup> Nutzfläche; für das Wohnen ist ein Stellplatz je Wohnung vorgeschrieben. Das bedeutet, dass bei der Umnutzung oft kein zusätzlicher Stellplatzbedarf entsteht. Wenn im Rahmen des Projekts jedoch viele kleine Wohnungen entstehen, begründet dies einen Mehrbedarf an Stellplätzen.
  - Eine Einzelfallbetrachtung der Umwandlungsprojekte ist in jedem Fall erforderlich. Um die Genehmigungsfähigkeit bestimmter baulicher Änderungen vorab einschätzen zu können, empfiehlt sich für die Architekten, die Vorakte genau zu analysieren: wie wurde das Bürogebäude vor Jahren bewilligt. Um Nachbarschaftskonflikte zu vermeiden, sollte der Eigentümer frühzeitig die Nachbarn informieren und einbinden.

## 4. Das Modellvorhaben Lyoner Viertel



Abbildung 11: Blick in das westliche Lyoner Viertel (J. Boldt, FIRU mbH)

Die Bürostadt Niederrad ist ein Quartier im Südwesten der Stadt Frankfurt am Main im Stadtteil Niederrad. Sie liegt etwa auf halber Strecke zwischen der Frankfurter Innenstadt und dem Flughafen und verfügt über eine hervorragende Verkehrsanbindung. Im Osten des Gebiets befindet sich die S-Bahnstation Frankfurt-Niederrad, entlang der südlichen Lyoner Straße verläuft eine Straßenbahnlinie und im Westen grenzt das Gebiet an die Autobahn A5.

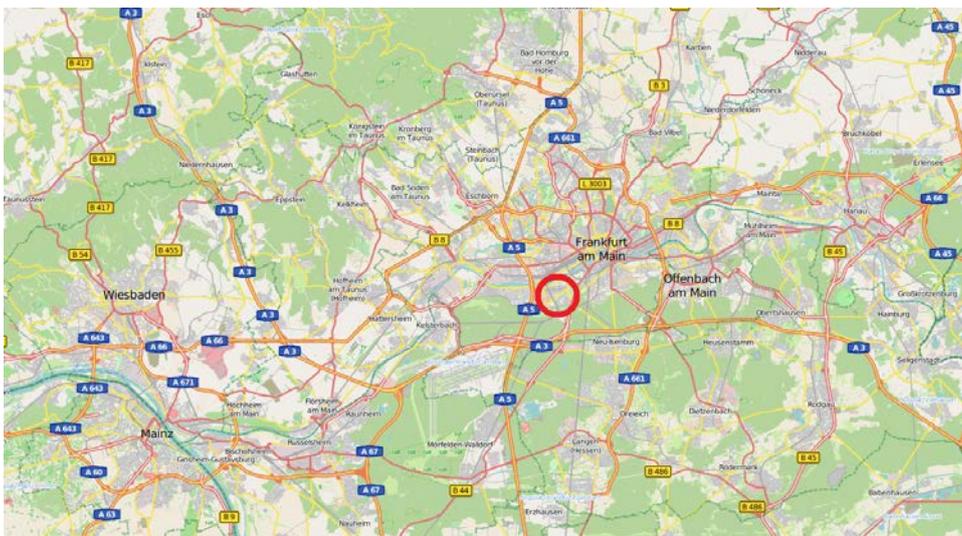


Abbildung 12: Lage der Bürostadt Niederrad im Großraum Rhein-Main (Quelle: OpenStreetMap)

Durch den nahen Flughafen Frankfurt, die genannten Verkehrstrassen und ein nahe gelegenes Klärwerk ist die Bürostadt Niederrad allerdings auch von Immissionen belastet, was eine der Herausforderungen

für die Nutzung des Quartiers darstellt. Die Entwicklung der Bürostadt begann in der zweiten Hälfte 1960er Jahre als monofunktionaler Bürostandort, die heutige Bebauung besteht aus Bürogebäuden der vergangenen fünf Jahrzehnte. Prägend für das Gebiet ist vor allem die offene Bebauung mit sehr großen Baukörpern. Im Rahmen des untersuchten Modellvorhabens soll die Bürostadt Niederrad in ein gemischt genutztes Quartier transformiert werden.

#### 4.1 Vorgeschichte

Der Auslöser für die Planungen zur Umsetzung des Modellvorhabens Lyoner Viertel war der hohe Büroflächenleerstand in Verbindung mit dem Wohnflächenbedarf für die wachsende Stadt Frankfurt in Main. Bereits im Jahr 2005 erstellte der Magistrat der Stadt Frankfurt einen Bericht an die Stadtverordnetenversammlung zur „Umwandlung von Büro in Wohnungen“ (Bericht B 577 des Magistrats an die Stadtverordnetenversammlung vom 29.08.2005). Darin wird zum einen auf den hohen Büroflächenleerstand von ca. 2 Millionen m<sup>2</sup> Bruttogeschossfläche und zum anderen auf den erheblichen Wohnungsbedarf von ca. 35.000 bis 38.600 Wohneinheiten hingewiesen. Der Wohnungsbedarf wurde damals vor allem im Sektor der geräumigen und hochwertigen Wohnungen für Familien und einkommensstarke Haushalte gesehen. Allerdings gingen die damaligen Bedarfsprognosen noch von einem sehr geringen Bevölkerungswachstum aus. Der wachsende Wohnraumbedarf wurde vor allem aufgrund gestiegener Bedürfnisse und einer wachsenden Wohnfläche pro Einwohner erwartet. Die tatsächliche Entwicklung seit 2005 mit einem beschleunigten Bevölkerungswachstum wurde damals noch nicht vorausgesehen.

Als Ergebnis dieser Entwicklungen berichtete der Magistrat von ersten Beispielen für Umwandlungen von Bürogebäuden in Wohnen. Die Beispiele umfassten dabei entsprechend der Einschätzungen zum Wohnungsbedarf vor allem sehr große Wohnungen bzw. Wohnungen im Hochpreissegment. Ein Beispiel ist eine denkmalgeschützte Bürovilla, die zu einem Einfamilienhaus mit einer Wohnfläche von 450 m<sup>2</sup> umgewandelt wurde. Darüber hinaus stellt der Bericht fest, dass die rechtlichen und praktischen Hürden für Umwandlungen insbesondere in Bezug auf Grundrisse, Planungsrecht und Stellplätze in der Regel überwindbar seien. Als Kernaussage des Berichts wird dabei festgehalten: „Die Stadt Frankfurt am Main fördert durch flexibles und marktorientiertes Verwaltungshandeln Meinungsbildungsprozesse von Architekten, Projektentwicklern und Investoren. Sie weist aktiv auf rechtliche Spielräume und Grenzen hin und fördert den Informationsaustausch durch Benennung von Pilot- und Vergleichsprojekten.“ (Magistratsbericht B 577 vom 29.08.2005)

Diese Leitlinie hat bis heute Gültigkeit für das Verwaltungshandeln der Stadt Frankfurt. Die Umsetzung zeigt sich sowohl in den Aktivitäten der Stadt Frankfurt insgesamt als auch im konkreten Vorgehen im Lyoner Viertel. Die aktive Beratung von Architekten, Projektentwicklern und Investoren ist dort elementarer Bestandteil der Umsetzungsstrategie.

Zur Analyse des Leerstandes und der Potenziale einer Umwandlung von Bürogebäuden in Wohnimmobilien wurde im Anschluss an den Magistratsbericht von der Stadt Frankfurt im Jahr 2006 eine Studie mit dem Titel „Chancen zur Umnutzung von Bürogebäuden zu Wohnraum in Frankfurt am Main“ in Auftrag gegeben. Diese befasste sich mit dem Immobilienmarkt und den Umnutzungspotenzialen in der gesamten Stadt. Die Studie führte zu der Erkenntnis, dass trotz hoher Büroleerstandsquoten nur ein geringer Teil der Gebäude für eine Umnutzung zu Wohnraum in Frage kommt. So konzentrierte sich seinerzeit ein Großteil der Büroleerstände in erst vor wenigen Jahren errichteten Bürogebäuden. Die Investitionen waren noch lange nicht abgeschlossen und die Eigentümer waren wegen der kurzen Leerstandszeiten noch nicht bereit, über eine Umnutzung auch nur nachzudenken. Weiterhin war ohnehin nur ein geringer Teil der Gebäude vollständig leer stehend. Teilleerstände nährten die Hoffnung, dass im Zuge der nächsten konjunkturellen Wachstumsphase erneut eine Vollvermietung möglich wäre. Schließlich wurden das städtebauliche Umfeld der leer stehenden Gewerbeimmobilien und insbesondere die Lage an Hauptverkehrsstraßen als schwerwiegendes Hindernis für eine Umnutzung angesehen. Bei monostrukturierten Gebieten, wie zum Beispiel der Bürostadt Niederrad, fehlen darüber hinaus Einrichtungen der sozialen Infrastruktur und für die Versorgung. Das Dilemma zur Umnutzung von monostrukturierten Büroquartieren für das Wohnen bestehe darin, dass sich die wirtschaftliche Tragfähigkeit für Versorgungs- und soziale Infrastrukturangebote erst ab einer „kritischen Mindestmasse“ an Wohnbevölkerung einstelle.

Im Einklang mit dem Magistratsbericht B 577 von 2005 kam die Studie aus dem Jahr 2007 zu dem Schluss, dass sich ein gewisses Umnutzungspotenzial hauptsächlich für eine Zielgruppe erschließen lasse, die höherpreisige Eigentumswohnungen in Innenstadtlagen sucht. Insbesondere wegen der Erkenntnisse mangelnder Infrastrukturangebote und eines problematischen städtebaulichen Umfelds war ein zentrales Ergebnis der Studie, dass ein solcher Umwandlungsprozess nur durch aktives Handeln der öffentlichen Stellen angestoßen werden kann.

Darauf aufbauend fand am 26.04.2007 eine Fachtagung unter dem Titel „Umnutzung von Büroflächen zu Wohnen – Potenzial für die Stadtentwicklung?“ in Frankfurt am Main statt. Im Vordergrund stand der Erfahrungsaustausch bezüglich der Umwandlung von Nichtwohngebäuden in Wohngebäude. Eine strategische oder konzeptionelle Ausrichtung auf bestimmte Maßnahmen oder Gebiete in Frankfurt bestand zu diesem Zeitpunkt noch nicht. Als Fazit der Veranstaltung wurde sogar festgehalten, dass eher kleinere Büros und ehemalige Wohnungen als besonders geeignet für Umwandlungen seien. Die Bürostadt Niederrad wäre demnach eher untypisch gewesen. Uneinigkeit bestand zu diesem Zeitpunkt auch über den möglichen qualitativen und quantitativen Stellenwert von Umwandlungen in der Stadtentwicklung. Auch im Rahmen dieser Veranstaltung wurde erneut deutlich, dass für mehr Umwandlungsvorhaben ein aktives und gezieltes Vorgehen der Verwaltung erforderlich wäre. Dabei stand insbesondere die Kommuni-

kation mit privaten Eigentümern als wichtige Aufgabe im Vordergrund (vgl. Veranstaltungsdokumentation des Stadtplanungsamtes Frankfurt, 2007). Zumindest letzteres hat erkennbar Eingang in das Vorgehen der Verwaltung im Modellvorhaben Lyoner Viertel gefunden.

Nach dieser Veranstaltung kam die Bürostadt Niederrad als möglicher Standort in den Blickpunkt. Der Fokus auf die Bürostadt widerspricht in Teilen den Erkenntnissen der Voruntersuchungen, die eher von kleineren und verstreuten Umwandlungsprojekten ausgingen. Die Bürostadt Niederrad tauchte bis zu diesem Punkt in den Überlegungen der Stadt auch nur am Rande auf. Trotzdem lassen sich verschiedene Gründe erkennen, die dazu geführt haben, dass die Bürostadt Niederrad zum Schwerpunkt der Strategie zur Umwandlung von Büro in Wohnen wurde.



Abbildung 13: Leerstand in der Bürostadt Niederrad (J. Boldt, FIRU mbH)

Eine wichtige Triebfeder für die Förderung von Umwandlungsprojekten war erkennbar der Büroflächenleerstand und nicht nur der Wohnungsmangel. Die Leerstandsproblematik war in der Bürostadt Niederrad größer als an anderen Standorten in der Stadt, so dass hier ein Handlungsdruck bestand. Außerdem standen zu keinem Zeitpunkt andere Quartiere zur Debatte, die geeignet gewesen wären und in denen man eine hinreichend große Menge an Wohneinheiten herstellen konnte. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund des ab 2007/2008 beschleunigten Bevölkerungswachstums von Bedeutung, mit dem sich auch der Druck auf den Wohnungsmarkt erhöhte. An keinem anderen Standort hätte über Einzelprojekte hinaus eine signifikante Zahl an Nichtwohngebäuden in Wohnimmobilien umgewandelt werden können. Außerdem verfolgt die Stadt Frankfurt bis heute die im Bericht B 577 skizzierte Kommunikations- und Planungsstrategie auch außerhalb der Bürostadt Niederrad.

Die konzeptionelle Vorarbeit zum Modellvorhaben Lyoner Viertel erfolgte dann im Jahr 2008 mit der Erstellung der Studie „Von der Bürostadt zum Lyoner Viertel – Umstrukturierungspotentiale der Bürostadt Niederrad, Frankfurt am Main – Transformation eines monofunktionalen Bürogebietes“. In dieser Studie wurde zunächst eine stadträumliche Analyse und Bewertung der etwa 100 ha großen Kernzone der Bürostadt Niederrad vorgenommen. In einem zweiten Schritt wurde untersucht, für welche Zielgruppen Niederrad als Wohnstandort interessant sein könnte.

Dabei werden folgende Nutzergruppen konkret genannt: „(L)eitende Angestellte der Bürostadt, Flughafen-Bedienstete, internationale Studenten, junge Menschen mit hohem Anspruch an Mobilität und Freizeitangebote, große Bauherrengruppen, Kreative, Geschäftsleute mit mehreren Wohnsitzen, Geschäftsleute mit mehreren Arbeitsplätzen, Niederräder die wegziehen aber gleichzeitig in der Nachbarschaft bleiben wollen, Liebhaber moderner Architektur, etc.“ (Von der Bürostadt zum Lyoner Viertel, S. 22). Ausgehend von diesen Nutzergruppen wurden in der Machbarkeitsstudie sechs Wohnformen identifiziert, für die der Standort besonders geeignet sei (Von der Bürostadt zum Lyoner Viertel, S. 22-24):

- „Pionier-Wohnen“: Wohnen durch eine „kreative Avantgarde“ mit großen Interesse an der Umnutzung von Gebäuden mit herausragender Architektur.
- „Zentrales Wohnen zwischen City und Flughafen“: Für Menschen, die zentral und verkehrsgünstig wohnen wollen, die aber nicht in die unmittelbare Innenstadt ziehen wollen.
- „Zweit-Wohnen“: Kleine aber hochwertige Wohnungen für „urbane Nomaden“, die in einer globalisierten Arbeitswelt leben.
- „Service-orientiertes Wohnen“: Wohnformen für Menschen mit Pflege bzw. Servicebedarf als Antwort auf den demographischen Wandel.
- „Gemeinschafts-Wohnen“: Individuelle Wohnformen in einer Gemeinschaft (z. B. Bauherrengruppen, Mehrgenerationen WGs), die sich in Altbauwohnungen in der Regel nicht realisieren lassen.
- „Wohnen+“: Wohnformen für Selbstständige und Kreative, bei denen Wohnen und Arbeiten unmittelbar funktional miteinander verknüpft sind.

Als wesentliche planerische Instrumente und Maßnahmen zur Ingangsetzung des Transformationsprozesses wurden Teilnutzungen von leer stehenden Gebäuden als öffentliche Signale (u.a. Sky-Bar) sowie eine Qualifizierung und Umgestaltung der Freiräume empfohlen. Die Umnutzung einzelner Bürogebäude für Wohnnutzungen wäre wünschenswert als Pilotvorhaben, liege aber in der Hand der jeweiligen Eigentümer.

Das Städtebauliche Rahmenkonzept als Teil der Studie konzentrierte sich dann auf Aussagen zu den Nutzungszonen und Raumstrukturen sowie den Freiräumen und Wegebeziehungen. Schließlich wurden einige standörtliche Starterprojekte städtebaulich weiter konkretisiert, um Gestaltungs- und Handlungsoptionen aufzuzeigen. Auf diesem Weg sollten bei den Eigentümern und Investoren weitergehende Überlegungen für Investitionen zum Umbau bzw. zur Umnutzung im Bestand oder zum Abriss und Neubau angeregt werden.

Zur weiteren Vertiefung des Projekts beauftragte die Stadt Frankfurt im Jahr 2009 eine Studie mit dem Titel „Machbarkeitsstudie ‚Lyoner Viertel‘ – Vermarktungspotentiale für Wohnimmobilien in der Bürostadt Niederrad, Frankfurt am Main“. Für das Segment der Eigentumswohnungen wurde aus den umliegenden Stadtteilen nur ein geringes Nachfragepotenzial erwartet. Weil zum einen das Preisniveau für Neubau-Eigentumswohnungen in den umliegenden Stadtteilen unterdurchschnittlich war und zum anderen ein hohes Angebot an Neubau-Eigentumswohnungen für die nächsten Jahre erwartet wurde, würde das Lyoner Viertel nur dann eine Chance besitzen, wenn Käufer mit geringen Preisen (Preisführerschaft) gelockt werden würden. Die Erfolgsaussichten im Eigentumsbereich wurden vor diesem Hintergrund zumindest für den ersten Entwicklungsschritt des sich erst allmählich als Wohnstandort etablierenden Viertels als gering eingestuft.

Im Ergebnis der Studie wurde jedoch ein Nachfragepotenzial im Mietwohnungsmarkt bescheinigt und die Umsetzung erster Projekte mit 200 bis 300 Wohneinheiten empfohlen. Ausschlaggebend für diese Einschätzung waren die hohe Zahl von jährlich 52.000 den Mietwohnraum wechselnden Haushalten in Frankfurt, der Trend steigender Nachfrage und steigender Preise sowie die besonderen Lagequalitäten des Lyoner Viertels. Im Teilmarkt des Mietwohnbaus wurden die Risiken für Projektentwickler als deutlich geringer im Vergleich mit dem Eigentumssektor beurteilt.

Für die Umsetzung wurden in der Studie drei Entwicklungsschritte vorgeschlagen: In einem ersten Schritt sollten in den ersten zwei bis drei Jahren in den Umwandlungsprojekten vor allem kompakte 2- und 3-Zimmer-Wohnungen, Studentenwohnungen, Wohnbüros und -ateliers sowie möblierte Wohnungen entstehen. Im Neubau könnte zudem auch in begrenztem Maße geförderter Wohnraum errichtet werden. Begründet wurde der Fokus auf diese Wohnformen mit der hohen Bereitschaft der entsprechenden Nutzergruppen mangels Alternativen auch in wenig etablierte und stärker belastete Wohnlagen zu ziehen. In einem zweiten Schritt im vierten und fünften Jahr könnten laut der Studie vor allem Neubauprojekte entstehen mit familiengerechten Wohnungen, kompakten 1- und 2-Zimmer-Wohnungen im mittleren Standard oder Genossenschaftswohnungen. Der dritte Schritt würde dann die Errichtung von Bauträgermaßnahmen, insbesondere als Eigentumswohnungen für junge Familien, umfassen.

Aufbauend auf den genannten Vorstudien begannen die eigentlichen Planungen zur Umsetzung des Modellvorhabens. Als erste wichtige planerische Grundlage wurde der Rahmenplan Lyoner Viertel am 28.06.2012 von der Stadtverordnetenversammlung beschlossen.

Verkehrsplanerische Voruntersuchungen (erste Erarbeitungsschritte des Stadtteilverkehrsplans Niederrad) im Zuge der Schaffung einer neuen BAB-Abfahrt an der Straßburger Straße aus nördlicher Richtung in den Jahren 2004 / 2005 markierten den Beginn der fachplanerischen Auseinandersetzung mit der Bürostadt Niederrad. Eine Umnutzung des Viertels stand dabei noch nicht im Vordergrund. Im Ergebnis dieser Untersuchungen wurden Maßnahmen ergriffen, um den Verkehrsfluss im Viertel zu optimieren. So wurde die Fahrtrichtung (Einbahnstraße) in der Herriotstraße umgedreht und nach Süden ausgerichtet, um Umwegfahrten zu reduzieren. Zudem wurde der Knoten Lyoner Straße / Straßburger Straße mit einer Linksabbiegerspur aus nördlicher Richtung versehen. Auch die Leistungsfähigkeit von Knotenpunkten im Quartier selbst musste angesichts der zu erwartenden Belastungen überprüft werden.

Der eigentliche Schwerpunkt der verkehrsbezogenen Neuausrichtung des Quartiers bestand und besteht darin, den öffentlichen Nahverkehr sowie die Rad- und Fußwegeverbindungen einschließlich ihrer Verknüpfungen mit den benachbarten Stadtgebieten schrittweise umzugestalten und den Bedürfnissen an ein Quartier mit deutlich ansteigenden Wohnanteilen anzupassen. Das bedeutet, dass in mehreren Straßenabschnitten überhaupt erst Radwege geschaffen werden oder dass attraktivere Straßenquerungen geplant werden.

Im Jahr 2010 wurde das erste Umwandlungsobjekt in der Lyoner Straße 19 fertiggestellt. Das ExWoSt-Forschungsfeld zur „Umwandlung von Nichtwohngebäuden in Wohnimmobilien“ setzt zu einem Zeitpunkt an, an dem der überwiegende Teil der planerischen Vorarbeit der Kommune erfolgt ist und mehrere Umwandlungsvorhaben bereits umgesetzt sind oder mit deren Umsetzung begonnen worden ist. Die Stadt Frankfurt als Initiator der Bewerbung als Modellvorhaben in dem Forschungsfeld verspricht sich eine Analyse des bereits erfolgten Planungsprozesses und eine begleitende Untersuchung der gegenwärtig in Planung oder Umsetzung befindlichen Maßnahmen.

## 4.2 Ziele

Ziel des Modellvorhabens ist es, die monostrukturelle Bürostadt Niederrad in ein gemischt genutztes, nachhaltiges Stadtquartier („Lyoner Viertel“) umzustrukturieren. Damit soll einerseits der Büroflächenleerstand signifikant verringert werden und andererseits ein Beitrag zum gesamtstädtischen Ziel der Schaffung von neuem Wohnraum geleistet werden. Es ist beabsichtigt, die Erstellung von etwa 3.000 Wohneinheiten für etwa 6.000 Bewohner planungsrechtlich vorzubereiten. Da die Umsetzung der Maßnahmen maßgeblich von der Investitionsbereitschaft der privaten Eigentümer abhängt, werden sich die

genauen Zahlen erst mit Umsetzung der konkreten Projekte ergeben. Notwendige Versorgungs- und Infrastruktureinrichtungen sollen ebenfalls bevorzugt von Privaten errichtet werden.

Das Vorhaben ordnet sich in die Abkehr von einer flächen- und ressourcenverzehrenden Expansion und die verstärkte Hinwendung zu Konversions- und Nachverdichtungsprozessen im Innenbereich ein und ist damit im Einklang mit den Leitlinien der Stadtentwicklung in Frankfurt und der Rhein-Main-Region.

Im Rahmen des Modellvorhabens soll auch die innere Erschließung des Quartiers und die Anbindung an benachbarte Stadtteile verbessert werden, indem neue Wegeverbindungen und Grünzüge entstehen. Hierbei sollen auch die Mainuferzone und der Stadtwald über eine Grünachse für Fußgänger und Radfahrer miteinander vernetzt sowie der öffentliche Raum aufgewertet werden.

Eine der großen Herausforderungen für die Planungen ist die starke Belastung des Gebiets mit Immissionen. Im Osten verläuft die stark befahrene Bahntrasse mit dem S-Bahnhof Niederrad und im Westen die Autobahn A5. Das Gebiet wird zudem stark vom Fluglärm des Flughafens Frankfurt beeinträchtigt, dessen Flugrouten südlich des Plangebiets verlaufen. Auch die vorhandenen Straßen im Gebiet, insbesondere die Lyoner Straße, sind teilweise relativ stark vom Straßenverkehr belastet und stellen eine erheblich Lärmquelle dar. Im Norden des Gebiets befindet sich zudem eine große Kläranlage direkt am Main, die bei entsprechender Windrichtung Geruchsimmissionen verursacht.

### **4.3 Projektinhalte und Maßnahmen**

Die Umsetzung des Projekts erfolgt zunächst durch die Schaffung von qualifiziertem Bauleitplanungsrecht. Dazu werden für das Plangebiet zwei Bebauungspläne aufgestellt. Flankierend dazu erfolgt eine aktive Bauberatung für Eigentümer und Investoren, mit der auf die Möglichkeiten der Umwandlung hingewiesen wird. Bebauungsplanung und Bauberatung erfolgen durch das Stadtplanungsamt Frankfurt am Main, das damit die Federführung für die Umwandlung der Bürostadt Niederrad in das gemischt genutzte Lyoner Viertel hat. Die Bauberatung soll auch nach Abschluss des Bebauungsplanverfahrens für einige Zeit beim Stadtplanungsamt verbleiben, um weiterhin einen zentralen Ansprechpartner mit umfassender Detailkenntnis des Plangebiets zu erhalten. Die Umsetzung der konkreten baulichen Maßnahmen vor Ort erfolgt nahezu ausschließlich durch private Eigentümer und Investoren.

Die Eigentümerstruktur der Bürostadt Niederrad ist in besonderem Maße von institutionellen Eigentümern und relativ vielen Eigentumswechseln geprägt. Daraus ergeben sich mehrere Herausforderungen für den angestrebten Umwandlungsprozess. Zum einen sind dem Stadtplanungsamt nicht immer alle Ansprechpartner auf Eigentümerseite bekannt. Dies ist insbesondere bei Veränderungen der Eigentümerstruktur, die sich nicht im Grundbuch widerspiegeln, der Fall, also etwa wenn sich die Gesellschaftsstruktur eines Eigentümers durch Firmenübernahmen, Insolvenzen oder andere Ereignisse ändert. Zum

anderen haben die Eigentümer teilweise eigene Rahmenbedingungen und Handlungslogiken, die den Zielen des Umwandlungsprozesses zuwiderlaufen können. Geschlossene Immobilienfonds sind etwa aufgrund rechtlicher und wirtschaftlicher Rahmenbedingungen unter Umständen nicht in der Lage Büroimmobilien in Wohnimmobilien umzuwandeln.

Grundsätzlich nutzt ein erheblicher Teil der Eigentümer in der Bürostadt Niederrad die Immobilien nicht selbst. Bereits in der Studie „Von der Bürostadt zum Lyoner Viertel“ wurde dazu auf Seite 14 festgehalten: „Der Prozess der fortschreitenden ‚Entfremdung‘ des Eigentümers von ‚seiner Immobilie‘ bedeutet auch eine Herausforderung an die Stadtplanung, wenn es zukünftig um eine Ansprache der Eigentümer und die Moderation eines Entwicklungsprozesses geht.“

Als Anreiz zur Schaffung von Wohnraum wird Grundstückseigentümern und -entwicklern u.a. die Möglichkeit eingeräumt, Wohnungsbauverpflichtungen, welche auf städtebaulichen Verträgen zu anderen Bauprojekten in Frankfurt beruhen, im Lyoner Viertel einzulösen. Solche Wohnungsbauverpflichtungen werden in zwei Fällen im Lyoner Viertel umgesetzt. Beide Projekte werden von der kommunalen Wohnungsbauengesellschaft ABG getragen, die die Wohnungsbauverpflichtungen von anderen Investoren gegen Erhalt einer vertraglich festgelegten Zahlung übernommen hatte. In einem Fall gibt es darüber hinaus eine Vereinbarung zwischen der ABG und der Stadt Frankfurt einen Teil der Gelder aus der Übernahme der Wohnungsbauverpflichtungen der Stadt zweckgebunden zur Verfügung zu stellen. Dabei stehen insgesamt eine Million Euro für Maßnahmen im öffentlichen Raum des Lyoner Viertels zur Verfügung. Über die Verwendung der Gelder ist bisher noch nicht entschieden worden.

Die Verbesserung der inneren Erschließung durch Wegeverbindungen und Grünzüge erfolgt durch private Investitionen und wird durch die Eintragung von Wegerechten zugunsten der Allgemeinheit rechtlich abgesichert. Die Umsetzung ist ggf. im Rahmen der Bauanträge nachzuweisen. Bei der Berechnung der Geschossfläche bleiben Flächen in dem Umfang außer Betracht, wie private Grundstücksflächen in der Planzeichnung mit Geh- und Radfahrrechten zugunsten der Allgemeinheit gekennzeichnet sind und grundbuchrechtlich oder öffentlich-rechtlich gesichert werden.



Abbildung 14: Erstes Umwandlungsobjekt Lyoner Str. 19 (J. Boldt, FIRU mbH)

Als erstes Projekt wurde im Jahr 2010 das Bürogebäude in der Lyoner Straße 19 in ein Wohngebäude umgewandelt. Dies war bereits vor Aufstellung der Bebauungspläne aufgrund der planungsrechtlichen Zulässigkeit gemäß § 34 BauGB möglich. Dort entstanden 98 Wohneinheiten mit einer Mietfläche von 6.900 m<sup>2</sup>. Dieses Projekt wurde von der Stadt Frankfurt vor allem unterstützt, um ein erstes, positives Beispiel für das Gesamtprojekt verwirklichen zu können.

Die in Bau befindlichen Projekte wurden zu Beginn zunächst nicht im geförderten Wohnungsbau oder im preisgedämpften Segment errichtet. Hierdurch sollte das von Emissionen belastete Gebiet aus Sicht der Stadt zunächst auch als Wohnstandort

positioniert werden. Der ohnehin komplexe Transformationsprozess eines Bürostandorts zu einem gemischtgenutzten Büro- und Wohnquartier sollte zumindest in der Startphase nicht zusätzlich durch Integrationsaufgaben sozial schwächerer Gruppen erschwert werden. Diese Schwerpunktsetzung entspricht auch den Empfehlungen der diversen Voruntersuchungen. Die Realisierung von im Forschungsinteresse stehenden Wohnungen im mittleren und niedrigen Preissegment ist in Zukunft ebenfalls möglich und gewünscht. Gegenwärtig entsteht aber preisgedämpfter Wohnraum auch an anderen Stellen der Stadt kaum am Markt, da Finanzierungsanreize aufgrund der gegenwärtig niedrigen Zinsen kaum greifen.

#### 4.4 Einordnung in gesamtstädtische Planungen

Die Rahmenbedingungen der Stadtentwicklung in Frankfurt am Main haben sich in den vergangenen Jahren vor allem durch das beschleunigte Bevölkerungswachstum verändert. Insbesondere der Druck auf den Wohnungsmarkt hat sich verschärft und auch Gewerbe- und Industrieflächen sind innerhalb des Stadtgebietes teilweise knapp geworden. Die Stadt Frankfurt am Main hat daher beschlossen ein integriertes Stadtentwicklungskonzept Frankfurt 2030 aufzustellen, das einen strategischen Rahmen für die Entwicklung der Stadt in den nächsten 10 bis 15 Jahren vorgeben soll. Das Stadtentwicklungskonzept fasst dabei erstmals auch die Erkenntnisse verschiedener sektoraler Planungen zusammen. Das Konzept befindet sich gegenwärtig im Verfahren und umfasst auch eine umfangreiche Öffentlichkeitsbeteiligung. Geplant ist, das Konzept Mitte 2017 zu beschließen.

Aktuelle strategische Grundlage für die Wohnungspolitik der Stadt Frankfurt ist der „Leitplan Wohnen“ aus dem Jahr 2003, der vier Teilbereiche umfasst: Den Rahmen bilden die „Wohnungspolitischen Leitlinien“ aus dem Jahr 2005, in denen allgemeine Grundsätze der Wohnungspolitik dargelegt werden. Die Umwandlung von Nichtwohngebäuden in Wohnimmobilien ist allerdings nicht explizit in den Leitlinien benannt. Der zweite Baustein ist die Wohnungsmarktbeobachtung, die mit den jährlichen Wohnungsmarktberichten des Amtes für Wohnungswesen dokumentiert wird. Darauf aufbauend werden in regelmäßigen Abständen Wohnraumversorgungskonzepte für den geförderten Wohnungsbau entwickelt. Der vierte Baustein ist das Wohnbauland-Entwicklungsprogramm der Stadt Frankfurt, das zuletzt im Jahr 2015 fortgeschrieben wurde.

Im Wohnbauland-Entwicklungsprogramm werden alle Wohnbaupotenziale für mehr als 50 Wohneinheiten aufgeführt und deren Planungsstand und Aktivierungsmöglichkeiten dargestellt. Im Programm von 2011 waren Wohnbaulandpotenziale für 19.910 Wohneinheiten aufgeführt. Durch die Bereitstellung von Potenzialen für 6.330 Wohneinheiten und die Neuaufnahme von Potenzialen für 9.200 Wohneinheiten sind aktuell 44 Wohnbaulandpotenziale mit geschätzten 22.780 Wohneinheiten Bestandteil des fortgeschriebenen Programms. Dazu gehören auch Wohnbaupotenziale für ca. 3.000 Wohneinheiten im Lyoner Viertel.

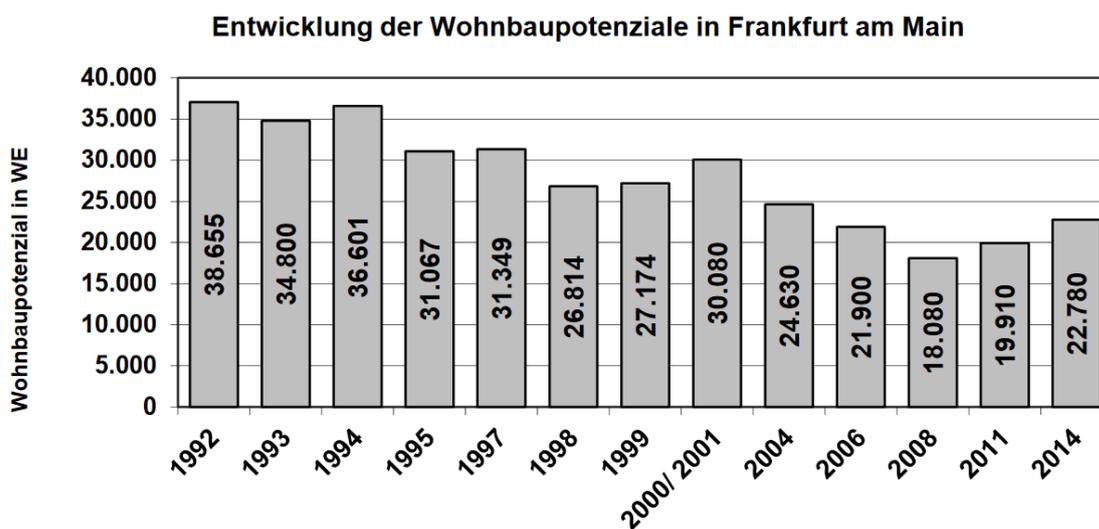


Abbildung 15: Entwicklung der Wohnbaupotenziale in Frankfurt am Main (Quelle: Wohnbauland-Entwicklungsprogramm)

Im Mai 2016 wurde ein erster Statusbericht zum Integrierten Stadtentwicklungskonzept Frankfurt 2030 veröffentlicht, in dem festgestellt wurde, dass die Wohnbaupotenziale aus dem Wohnbauland-Entwicklungsprogramm nicht ausreichen, um den Wohnraumbedarf zu decken. (Statusbericht Frankfurt 2030, S. 23)

Analog zum Wohnbau-Entwicklungsprogramm hat die Stadt Frankfurt am Main auch ein Gewerbeflächenentwicklungsprogramm aufgestellt, da auch für Gewerbe- und Industrieflächen ein erheblicher Nachfragedruck bzw. ein Mangel an geeigneten Flächen besteht. Das Gewerbeflächenentwicklungsprogramm von 2004 ist mittlerweile veraltet und wird aktuell fortgeschrieben. Im November 2014 wurden erste Zwischenergebnisse präsentiert, wonach bis 2030 ein Flächenbedarf zwischen 90 und 140 ha an Gewerbe- und Industrieflächen besteht. Davon entfallen ca. 60 ha auf das verarbeitende Gewerbe, insbesondere auf die Chemie- und Pharmaindustrie. Diesem Bedarf stehen aktuell noch rund 215 ha Potenzialflächen gegenüber, davon gut 40 % in Industrieparks. Auf weiteren ca. 140 ha ist die Auslastung der Gewerbeflächen gering bzw. der Leerstand sehr hoch, so dass dort weitere Potenziale bestehen. Inwieweit diese Flächen auch alle tatsächlich aktivierbar sind und den Marktanforderungen genügen, ist aber noch Gegenstand weiterer Untersuchungen und wird im abgeschlossenen Gewerbeflächenentwicklungsprogramm berücksichtigt. (Räumlich-funktionales Entwicklungskonzept Gewerbe, Ergebnisse der ersten Arbeitsphase vom 04.11.2014)

Da im Büroimmobilienmarkt nach wie vor ein signifikanter Leerstand zu verzeichnen ist, ist der Druck zur Entwicklung neuer Bauflächen für Bürogebäude nicht so groß wie im Wohnungsmarkt oder bei Gewerbe- und Industrieflächen. Eine strategische Planung durch die Stadt erfolgt hier nur in Form des Hochhausentwicklungsplans, der vor allem städtebauliche Vorgaben macht.

## **4.5 Stand der Umsetzung**

### **4.5.1 Bauleitplanung**

Kern des Modellvorhabens ist die Schaffung von Baurecht für Wohnnutzungen in der Bürostadt Niederrad. Das formelle Planungsverfahren wurde am 25.03.2010 durch den Aufstellungsbeschluss für den Bebauungsplan Nr. 872 „Lyoner Straße“ eingeleitet. Am 28.06.2012 wurde der Rahmenplan Lyoner Viertel von der Stadtverordnetenversammlung beschlossen. Gleichzeitig wurde der ursprüngliche Geltungsbereich des Bebauungsplans Nr. 872 aufgeteilt. Der östliche Teil des Plangebiets wurde als Bebauungsplan Nr. 885 „Hahnstraße“ fortgeführt. Da für diesen Teilbereich der Bürostadt Niederrad bzw. des Lyoner Viertels die Nachfrage zur Umwandlung von Bürogebäuden in Wohnimmobilien besonders groß war und gleichzeitig die planungsrechtlichen Hürden im Zusammenhang mit dem Immissionsschutz leichter zu bewältigen waren, konnte das Verfahren zum Bebauungsplan Nr. 885 schneller fortgeführt werden. Der Bebauungsplan Nr. 885 wurde am 11.11.2014 rechtskräftig und setzt entsprechend den Planungszielen überwiegend Mischgebiet gemäß § 6 BauNVO fest. Für einige Teilflächen im Osten des Plangebiets ist

Kerngebiet gemäß § 7 BauNVO festgesetzt, da dort aufgrund von Lärmbelastung durch die Bahntrasse Wohnnutzungen nur in Ausnahmefällen zulässig sein sollen.

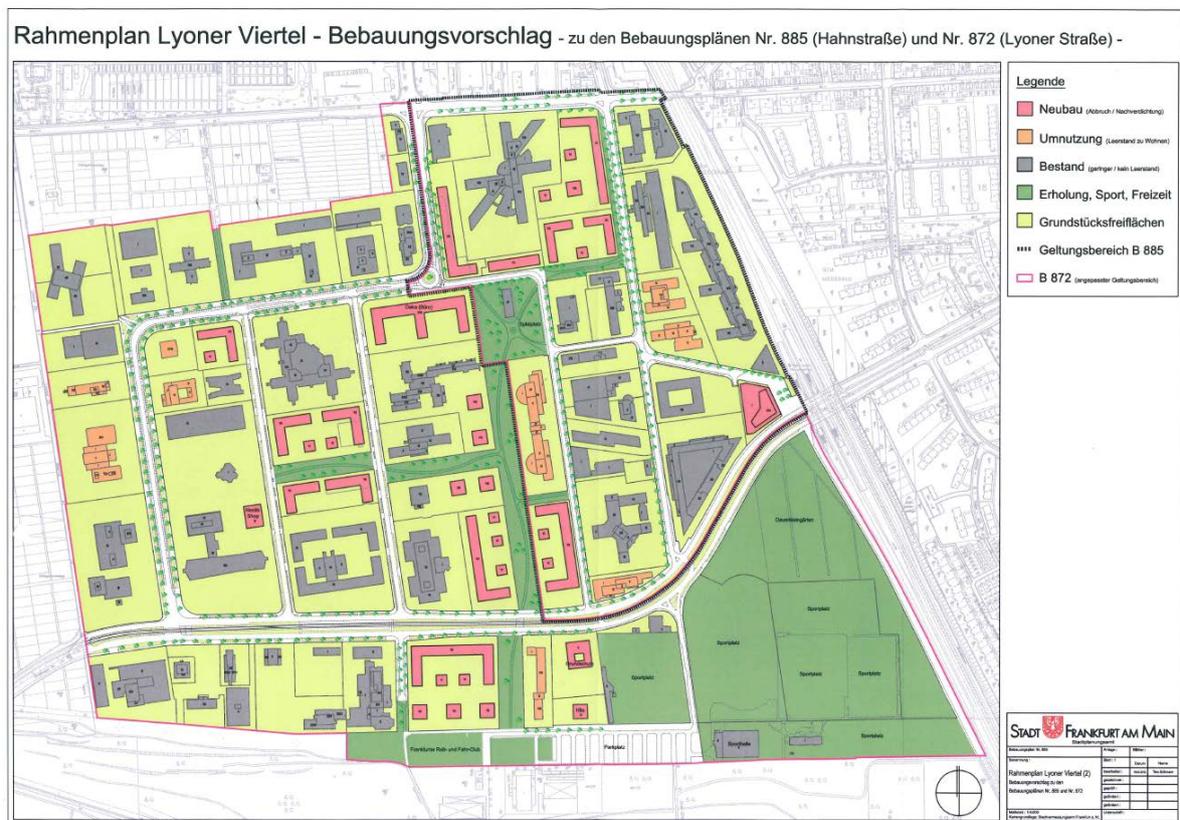


Abbildung 16: Rahmenplan Lyoner Viertel (Quelle: Stadtplanungsamt Frankfurt)

Der Bebauungsplan Nr. 872, in dessen Geltungsbereich die verbleibenden Flächen im westlichen und südlichen Lyoner Viertel liegen, wurde am 13.10.2016 von der Stadtverordnetenversammlung zur Satzung beschlossen. Auch hier ist überwiegend Mischgebiet gemäß § 6 BauNVO als Art der baulichen Nutzung festgesetzt. Lediglich für einige Flächen im Norden ist Kerngebiet gemäß § 7 BauNVO festgesetzt. Dort sind Wohnnutzungen gemäß den textlichen Festsetzungen nur im Ausnahmefall zulässig. Die starke Belastung dieses Teilbereichs durch Immissionen, insbesondere durch Geruchsmissionen der Kläranlage nördlich des Plangebiets, ließ die Festsetzung eines Mischgebiets nicht zu.

Im Südosten des Plangebiets werden entsprechend dem Bestand Sportplätze und Dauerkleingärten als öffentliche bzw. private Grünflächen festgesetzt. Für eine Teilfläche südlich der Lyoner Straße gegenüber der Einmündung der Saonestraße wird eine Fläche für den Gemeinbedarf (Schule und Kindergarten) festgelegt. Dort soll der Schulstandort für die Kinder im Lyoner Viertel verwirklicht werden. Der Standort war dabei in Teilen der Öffentlichkeit umstritten. Insbesondere der zuständige Ortsbeirat hatte

erhebliche Bedenken, da sich der Schulstandort innerhalb der Lärmschutzzonen des Flughafens Frankfurt befindet. Der Ortsbeirat plädierte im Rahmen der Anhörungen zum Bebauungsplan für die Suche nach einem alternativen Standort mit geringerer Lärmbelastung.

Der Bebauungsplan wurde von der Stadtverordnetenversammlung einstimmig beschlossen und in der Debatte äußerten sich alle Redner positiv zum Umwandlungsvorhaben insgesamt und zum Bebauungsplan im Besonderen. Einzig von der FDP gab es Kritik an der Verfahrensdauer, die mit sechs Jahren ab dem Aufstellungsbeschluss viel zu lang sei. (Wortprotokoll zur 7. Sitzung der Stadtverordnetenversammlung am 13.10.2016)

Das Thema des Immissionsschutzes spielt eine besonders große Rolle in beiden Bebauungsplanverfahren, da das Gebiet, wie oben beschrieben, diesbezüglich stark vorbelastet ist. Die Einhaltung der bau- und immissionsschutzrechtlichen Bestimmungen stellt unter diesen Rahmenbedingungen eine große Herausforderung dar. Die einschlägigen Orientierungswerte für Lärm in Mischgebieten werden allerdings eingehalten. Festsetzungen zu Schallschutzmaßnahmen sind daher nicht erforderlich, die Einhaltung der immissionsschutzrechtlichen Bestimmungen ist ggf. im bauordnungsrechtlichen Genehmigungsverfahren nachzuweisen. Lediglich die oben erwähnte Festsetzung von Kerngebieten am nördlichen und östlichen Rand des Plangebiets ist der Immissionsbelastung geschuldet. Da es sich hier aber nur um einen kleinen Teil der Flächen handelt, steht dies dem Gesamtvorhaben nicht im Wege.

#### **4.5.2 Einzelprojekte**

Der Prozess der Umwandlung hat nach anfangs schleppender Nachfrage mittlerweile eine starke Eigendynamik gewonnen, was sich auch in einer deutlich gestiegenen Zahl von Bauanträgen und Bauvoranfragen äußert. Diese liegen Ende 2014 für rund 1.000 Wohneinheiten vor. Aktuell sind mehrere Projekte zur Schaffung von Wohnraum im Lyoner Viertel in der Umsetzung. Neben dem oben erwähnten, bereits abgeschlossenen Projekt Lyoner Straße 19 (Nr. 1 in der Abbildung 17) konzentrierte sich die Bau- und Umwandlungstätigkeit bis Ende 2016 vor allem auf den östlichen Teil der Bürostadt Niederrad, für den bereits ein Bebauungsplan vorlag. Seit mit dem Bebauungsplan Nr. 872 auch für den westlichen Teil Baurecht vorliegt, sind auch dort zahlreiche Bauanträge eingereicht worden.

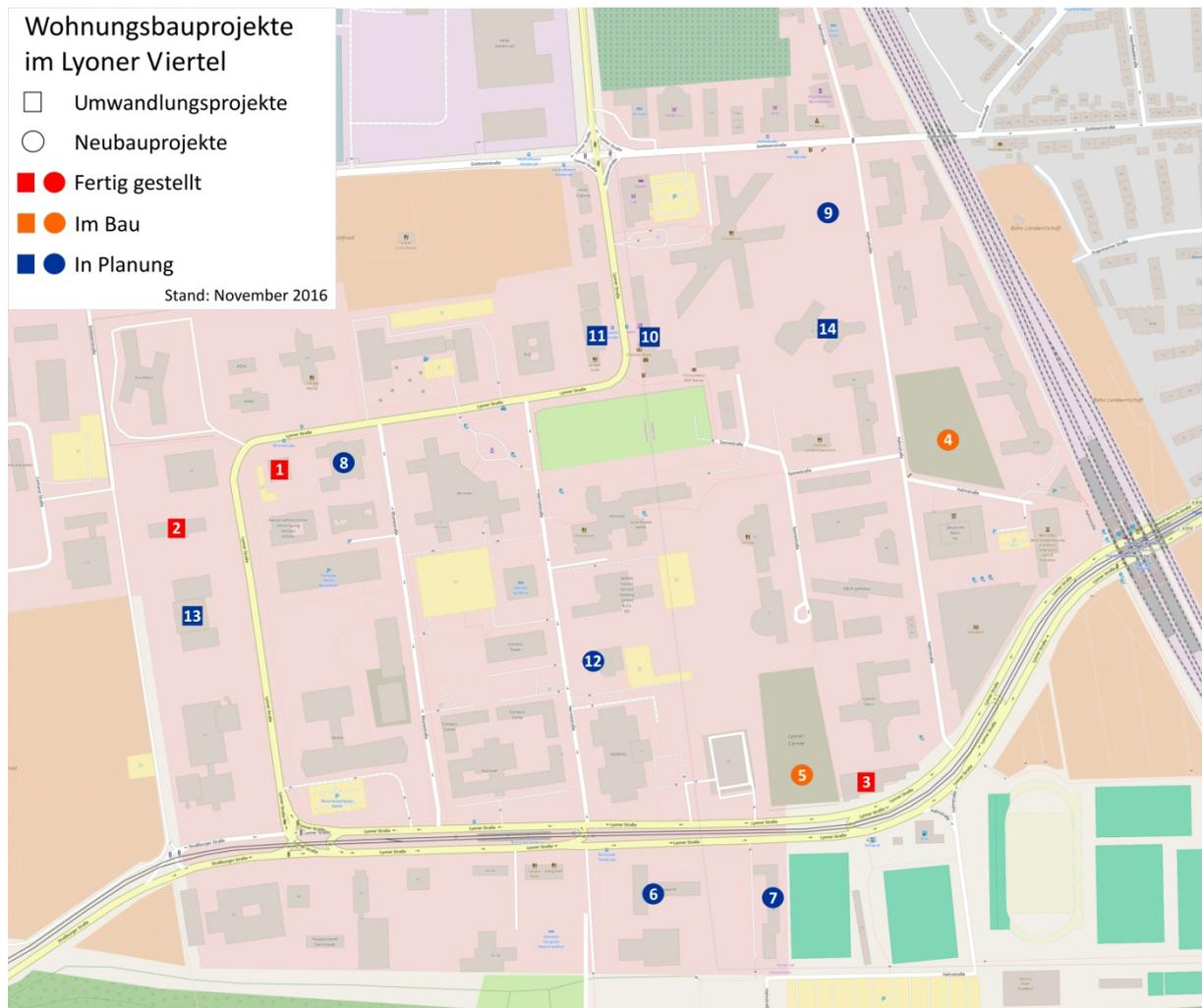


Abbildung 17: Wohnungsbauprojekte im Lyoner Viertel (eigene Darstellung, Karte: OpenStreetMap)

Zum Zeitpunkt der Vorlage des Endberichts sind neben dem Projekt Lyoner Straße 19 folgende Projekte bereits abgeschlossen oder in fortgeschrittenem Zustand:

- Das Projekt „Green Six“ der Mercurius Real Estate AG in der Hahnstraße 72 (Umwandlungsprojekt, Nr. 3 in der Abbildung 17) mit 196 Einzimmerwohnungen bzw. Mikroapartments ist bereits fertiggestellt.
- Ebenfalls bereits fertig gestellt wurde das Projekt in der Lyoner Straße 30 (Umwandlungsprojekt, Nr. 2 in der Abbildung 17). Dabei sind 182 Wohneinheiten, überwiegend als Mikroapartments entstanden.
- Südlich der Saonestraße entsteht an der Lyoner Straße gegenwärtig das Projekt „Lyoner Carée“ der kommunalen ABG Frankfurt Holding GmbH (Neubauprojekt, Nr. 5 in der Abbildung 17), bei der auf einer ehemaligen Kleingartenfläche 134 Mietwohnungen und eine Kindertagesstätte entstehen. Das Projekt steht im November 2016 kurz vor der Fertigstellung.

- In der Hahnstraße 37-39 und 41 entsteht ein weiteres Projekt der ABG Frankfurt (Neubauprojekt, Nr. 4 in der Abbildung). Dort wurde ein leer stehendes Bürogebäude abgerissen und es werden gegenwärtig 102 Miet- und 63 Eigentumswohnungen errichtet. Die Grundsteinlegung für das Gebäude fand im Sommer 2016 statt. Im Erdgeschoss werden dort mehrere Nahversorgungseinrichtungen entstehen.



Abbildung 18: Umwandlungsprojekt Hahnstr. 72 („Green Six“) (J. Boldt, FIRU mbH)

Eine besondere Rolle im Umwandlungsprozess spielt das kommunale Wohnungsunternehmen ABG. Die ABG betreut gegenwärtig mehrere Projekte, die eine Schlüsselfunktion für die städtebauliche Entwicklung des Lyoner Viertels einnehmen. Es handelt sich bei den Vorhaben zwar um Neubauprojekte, die aber von erheblicher Bedeutung für die Entwicklung des Quartiers als Ganzes sind. Mit dem Projekt Lyoner Carrée werden zum ersten Mal Wohnungen im günstigeren Preissegment und Wohnungen für Familien im Lyoner Viertel entstehen. Teil des Projektes ist außerdem die Errichtung einer Kindertagesstätte, so dass das Projekt auch zur Verbesserung der Versorgung mit sozialer Infrastruktur beiträgt.

Das Projekt in der Hahnstraße 37-39 und 41 ist von großer Bedeutung, da es auch die Errichtung von Einzelhandelsflächen im Erdgeschoss des Neubaus umfasst. Der Standort liegt dafür funktional günstig im Quartier und soll Nahversorgungseinrichtungen umfassen (zwei Lebensmittelmärkte und eine Drogerie). Mit diesem Projekt sollen 165 Miet- und Eigentumswohnungen entstehen. Von den 102 Mietwohnungen werden etwa je die Hälfte als freifinanzierte und geförderte Wohneinheiten, darunter auch 12 Studentenwohnungen, errichtet.

Beide Projekte tragen damit erheblich dazu bei, das Lyoner Viertel als Wohnstandort zu etablieren und auch langfristig diese Funktion zu sichern. Sie sorgen insbesondere auch dafür, dass die Bewohnerstruktur vielfältiger wird und insbesondere Familien in das Lyoner Viertel ziehen. Zwei weitere Projekte in der Lyoner Straße 52-54 und in der Herriotstraße 5 (Nr. 23 und Nr. 12 in der Abbildung 15) sind gegenwärtig in Planung und könnten die Rolle der ABG im Lyoner Viertel noch verstärken.

Die Aktivität der ABG am Standort Lyoner Viertel ist dabei nicht ausschließlich auf Einfluss der Stadtpolitik zurückzuführen. Vielmehr steht die ABG vor der allgemeinen Herausforderung, angesichts der zunehmenden Wohnungsknappheit zusätzlichen Wohnraum für alle Bevölkerungsschichten neu zu bauen. Das Lyoner Viertel bietet dabei eine gute Möglichkeit eine große Zahl an Wohneinheiten zu realisieren um Druck vom Wohnungsmarkt zu nehmen. Eine Intervention von Seiten der Politik den Standort auch aus stadtentwicklungspolitischen und strategischen Gründen in den Fokus zu nehmen hat wohl nicht stattgefunden. Die oben genannte Pionier- und Schlüsselrolle hat die ABG insoweit aus eigenem Antrieb eingenommen.

Darüber hinaus sind im Lyoner Viertel aktuell folgende Projekte in einer fortgeschrittenen Planungsphase. Für diese Projekte wurden zumeist Ende 2016 Bauanträge eingereicht:

- Das schwedische Unternehmen Catella will in der Rhonestraße 2 (Neubauprojekt, Nr. 8 in der Abbildung 17) 123 Wohneinheiten errichten. Dazu soll das bestehende Bürogebäude, ein ehemaliger Verwaltungssitz einer Gewerkschaft, abgerissen werden. Das Projekt trägt den Titel „Living Lyon“ und soll vor allem Mietwohnungen im mittleren Marktsegment hinsichtlich Größe und Preis abdecken.
- Das Unternehmen 6B47 (ehemals PDI) beabsichtigt, in der Lyoner Straße 52 (Neubauprojekt, Nr. 6 in der Abbildung 17) auf dem Grundstück der ehemaligen Woolworth-Zentrale ebenfalls Wohnungen zu errichten. Das Projekt unter dem Titel „Greengate“ soll ca. 290 Mikroapartments, ca. 204 Mietwohnungen und ca. 207 Eigentumswohnungen auf etwa 50.000 m<sup>2</sup> Bruttogeschossfläche umfassen.
- Die Bien-Ries AG, ein Frankfurter Projektentwickler, will auf dem Grundstück an der Hahnstraße / Ecke Goldsteinstraße (Neubauprojekt, Nr. 9 in der Abbildung 17) 336 Eigentumswohnungen errichten. Das Grundstück ist gegenwärtig nicht bebaut und liegt brach. Bereits vor Baubeginn wurde das Projekt an einen nicht genannten institutionellen Anleger verkauft.
- Die Squadra Erste Immobiliengesellschaft mbH als Eigentümer plant die sogenannten „Blue Towers“ in der Lyoner Straße 32 (Umwandlungsprojekt, Nr. 13 in der Abbildung 17) umzubauen. Dort sollen 320 1- und 2-Zimmer-Wohnungen entstehen.



Abbildung 19: "Blue Tower" und Lyoner Straße 30 im Bau (J. Boldt, FIRU mbH)

- Für die Lyoner Straße 11a (Umwandlungsprojekt, Nr. 10 in der Abbildung 17) hat IHS Property Consult ein Konzept für die Umwandlung in ein Wohngebäude mit Einzelhandelsnutzungen im Erdgeschoss vorgelegt. Für das Projekt wurde im November 2016 ein Investor gefunden.
- Für die Lyoner Straße 14 (Umwandlungsprojekt, Nr. 11 in der Abbildung 17) hat IHS Property Consult ebenfalls ein Konzept für die Umwandlung in ein Wohngebäude für den Eigentümer erstellt. Dort könnten 102 Wohnungen, Kinderbetreuungseinrichtungen und Einzelhandel entstehen.

#### 4.5.3 Sonstige Entwicklungen

Im März 2014 hat sich auf Eigeninitiative einiger privater Akteure, vor allem Eigentümer, Mieter und Investoren, die Standortinitiative Neues Niederrad (SINN) gegründet, die den Umwandlungsprozess aktiv begleiten will. Hauptaufgaben des Vereins sind die Information über aktuelle Entwicklungen, Imagepflege für das Quartier, Lobbyarbeit und die Koordinierung von Angeboten, Ideen und Konzepten. Die

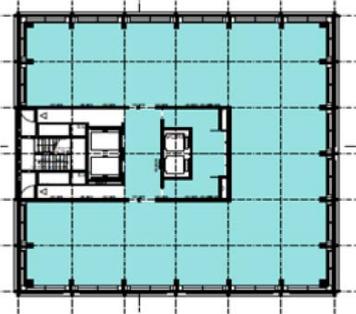
Standortinitiative ist über einen Internetauftritt ([www.lebendige-buerostadt.de](http://www.lebendige-buerostadt.de)) präsent und führt gelegentlich Veranstaltungen zur Entwicklung im Quartier durch. Der Schwerpunkt der Öffentlichkeitsarbeit liegt dabei auf der Vermarktung des Quartiers als Immobilienstandort.

#### 4.5.4 Steckbriefe einzelner Umwandlungsprojekte

##### Lyoner Straße 19

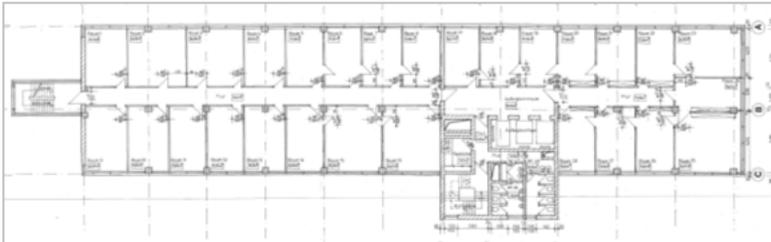
Tabelle 4: Steckbrief Lyoner Straße 19

Vornutzung	15-geschossiges Büroobjekt, von IG Metall genutzt; erbaut 1968, seit 2002 leer stehend	
Lyoner Straße 19 (Nr. 1 in Abbildung 17)	<p>vorher</p> 	<p>nachher</p> 
	Quelle: Stefan Forster Architekten	
Investor	Dreyer Vierte Verwaltungsgesellschaft mbH / Projektsteuerung durch dk Dreyer und Kollegen Real Estate, Frankfurt; Architekt Stefan Forster, Frankfurt	
Neue Nutzung	<p>98 Mietwohnungen: teilmöbliert in Küche, Bad und Garderobe; Mietfläche 6.900 m<sup>2</sup>, Geschossfläche 9.800 m<sup>2</sup></p> <p>Im Erdgeschoss Zahnarztpraxis</p> <p>Parkplätze in Tiefgarage und Außenstellplätze</p>	
Sachstand	<p>Fertigstellung in 6/2010; Pionierprojekt der Umwandlung in Niederrad</p> <p>Vermietungsstand (90%)</p>	

<p>Sonstiges</p>	<p>Baugenehmigung auf Grundlage von § 34 BauGB</p> <p>Baulich / bautechnisch:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gebäude um drei Geschosse erhöht, an Gebäudeecken Loggien angeordnet, 2 Aufzüge entfernt – dort Sanitäreinrichtungen integriert</li> <li>- Ertüchtigung der Wand- und Deckenkonstruktionen für Brandschutz nötig</li> <li>- Gestiegene Anforderungen für Wärme- und Schallschutz</li> <li>- geringe Flächeneffizienz Büro bei 80 % , Wohnen als Folgenutzung eher bei 70 %</li> <li>- Grundrisse vorher / nachher (Flächeneffizienz)</li> </ul> <div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: center;"> <div style="text-align: center;">  <p>FE Büronutzung: 76%</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p>FE Wohnnutzung: 69%</p> </div> </div> <p>Quelle: Stefan Forster Architekten</p>
<p>Quellen</p>	<p>ImmobilienZeitung vom 18.06.2015; „Bürostadt Niederrad: Das Ende der Monostruktur“  <a href="http://www.lebendige-buerostadt.de">www.lebendige-buerostadt.de</a> – Website der Standortinitiative SINN, Abruf vom 10.11.2015</p> <p>Frankfurter Allgemeine vom 07.07.2015: Artikel „Ein Zuhause auf Zeit – Knapper Wohnraum in Frankfurt“, von Rainer Schulze</p> <p>Vortrag von Herrn Friedrich Toffel, dk Real Estate auf Veranstaltung mobil-Dialog in Frankfurt / Main am 02. 07.2015</p> <p>Telefoninterview, Stefan Forster Architekten, Frankfurt / Main am 19.11.2015</p>

**Lyoner Straße 30**

Tabelle 5: Steckbrief Lyoner Straße 30

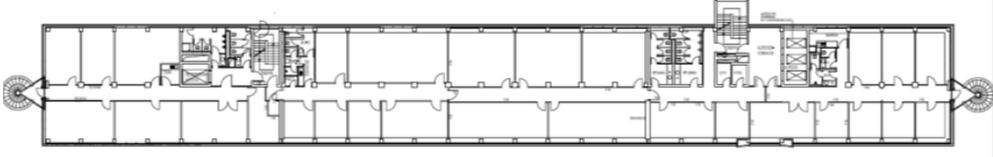
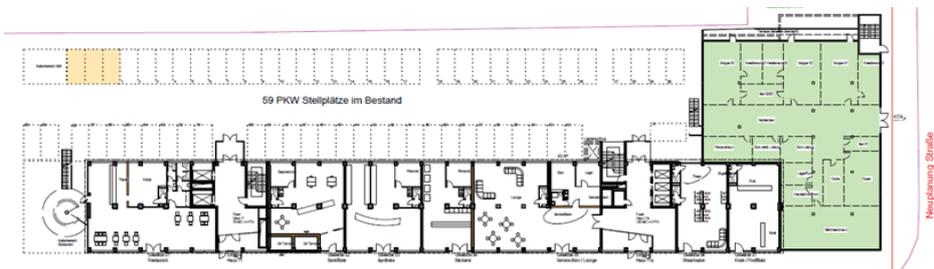
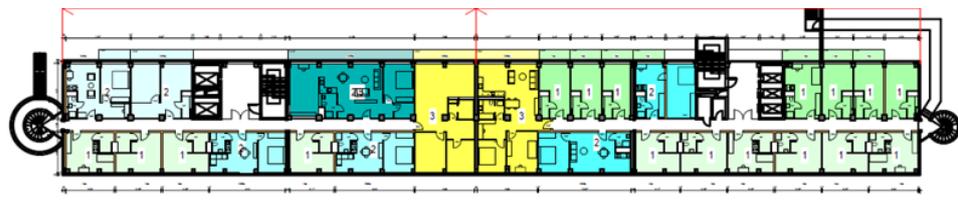
Vornutzung	13-geschossiges Büroobjekt mit 11.000 m <sup>2</sup> Bruttogrundfläche	
Lyoner Straße 30 (Nr. 2 in Abbildung 17)	<p>Vorher</p> 	<p>Nachher</p> 
	Quelle: IHS Property Consultants	
Investor	AviaRent Capital Management, Luxemburg; Architekt: Fritz Ludwig Architekten BDA	
Neue Nutzung <b>Smart Living Apartments</b>	182 Wohneinheiten: Ein- und Zwei-Zimmer-Appartements (Mikro-Apartments), im obersten Geschoss 5 großzügige barrierefreie Penthouse-Wohnungen mit eigener Dachterrasse; insg. 7.500 m <sup>2</sup> Mietfläche; 184 Parkplätze	
Sachstand	Fertigstellung zum II. Quartal 2016	
Sonstiges	<p>Baugenehmigung auf Grundlage § 34 BauGB</p> <p>Bautechnisch: komplette Entkernung, z.T. mussten Betondecken saniert werden</p> <p>Grundrissgestaltung vorher:</p>  <p>Grundrissgestaltung nachher / Regelgeschoss:</p>  <p>Quelle: IHS Property Consultants</p> <p>Nachbarschaftskonflikte: Gebäude wurde mit einer Be- und Entlüftungsanlage versehen – Lärmkonflikt mit benachbartem Rechenzentrum (Lüfter, Notstromdieselaggregate) wurde damit gelöst</p>	

Quellen	<p>ImmobilienZeitung vom 18.06.2015; „Bürostadt Niederrad: Das Ende der Monostruktur“</p> <p>www.lebendige-buerostadt.de – Website der Standortinitiative SINN, Abruf vom 10.11.2015</p> <p>Telefoninterview, IHS Property Consultants, Frankfurt / Main sowie Zuar-beit am 18./20.11.2015</p>
---------	--

## Lyoner Straße 11

Tabelle 6: Steckbrief Lyoner Straße 11

Vornutzung	11-geschossiges Bürogebäude, wird unter Denkmalschutz gestellt
Lyoner Straße 11 (Nr. 10 in Abbildung 17)	<p>Vorher:</p>  <p>Planung:</p>  <p>Quelle: IHS Property Consultants</p>
Berater	IHS Property Consultants, Frankfurt
Neue Nutzung	<p>Wohngebäude mit Einzelhandel, Dienstleistungen und KITA (Planung, noch kein Investor):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gebäude soll in zwei voneinander unabhängige Nutzungen geteilt werden: Bauteil 1 mit unmöblierten Wohnungen (wirtschaftliche Grundrisse, 3,5 Zimmer-WE); Bauteil 2 mit Mikro-Apartments (möblierte Wohnungen mit 1- bis 2 Zimmern)</li> <li>- Erdgeschoss: Einzelhandelsnutzung</li> <li>- Anbau : Kindertagesstätte</li> <li>- Dachgeschoss: 6 Penthouse-Wohnungen mit Dachterrassen</li> <li>- 230 PKW Stellplätze zum Teil in der Tiefgarage und zum Teil Außenstellplätze</li> <li>- BGF gesamt: 19.761 m<sup>2</sup>; Gesamtmietfläche: 11.494 m<sup>2</sup></li> <li>- Wohnfläche gesamt: 9.940 m<sup>2</sup>; Wohneinheiten gesamt: 210</li> <li>- EG-Ladenfläche (inkl. KITA): 1.554 m<sup>2</sup></li> </ul> <p>Details zu Funktionen im EG:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- EG: diverse Einzelhandels-/Gastronomie-und Dienstleistungskonzepte: Waschsalon mit Bar, Salat-und Suppenbar, Bio-Bäckerei, Kiosk mit Postfiliale, Apotheke, Bankfiliale, Service-Büro, Bücherbox, Fahrradwerkstatt</li> <li>- Anbau: Kindertagesstätte mit Außenbereich</li> </ul>
Sachstand	Konzeption für das Projekt ist erstellt; Voraussetzungen sind mit der Baubehörde und dem Denkmalamt abgestimmt; derzeit wird der Endinvestor gesucht.

<p>Sonstiges</p>	<p>Baurecht: Grundlage ist B-Plan 885; Bauantrag wird gestellt, sobald der Endinvestor feststeht.</p> <p>Bautechnisch:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Die durch den auferlegten Denkmalschutz einzuhaltenden Vorgaben erforderten eine Umplanung.</li> <li>- Das Denkmalamt der Stadt Frankfurt bzw. das Landesdenkmalamt fordert den Erhalt der Fassade, der Fenster, des sichtbaren Treppenhauses sowie der Allgemeinarchitektur der bestehenden Liegenschaft. Hierzu gehören diverse Elemente auch im inneren Bereich des Gebäudes, z. B. des Treppenhauses.</li> </ul> <p>Wirtschaftlichkeit:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mietzins für EG-Ladenflächen: € 19/m<sup>2</sup>; Mietzins für KITA: € 14/m<sup>2</sup></li> <li>- Mietzins für Wohnen, unmöbliert: € 13,80/m<sup>2</sup>; für möblierte Apartments: € 23,50/m<sup>2</sup>; für Penthouse-Wohnungen: € 15/m<sup>2</sup></li> </ul> <p>Grundriss vorher:</p>  <p>Grundriss nachher / Erdgeschoss und rückwärtiger Freiraum:</p>  <p>Grundriss nachher / Geschosse 1-3:</p>  <p>Quelle: IHS Property Consultants (alle Grundrisse)</p>
<p>Quellen</p>	<p>ImmobilienZeitung vom 18.06.2015; „Bürostadt Niederrad: Das Ende der Monostruktur“  <a href="http://www.lebendige-buerostadt.de">www.lebendige-buerostadt.de</a> – Website der Standortinitiative SINN, Abruf vom 10.11.2015                  Telefoninterview, IHS Property Consultants, Frankfurt / Main sowie Zuar-beit am 18./20.11.2015</p>

## Lyoner Straße / Kleingartenareal

Bei dem Projekt an der Lyoner Straße, westlich des Umnutzungsprojekts Green Six handelt es sich nicht um eine Gebäudeumnutzung. Die Neubebauung der städtischen Gesellschaft ABG Frankfurt entsteht auf dem Gelände einer ehemaligen Kleingartenanlage. Dem Projekt kommt eine große Bedeutung für die Quartiersentwicklung zu, weil Wohnraum in substanzieller Größenordnung für Bewohner mit Hauptwohnsitz geschaffen wird. Das Projekt wird nachfolgend nur cursorisch dargestellt.

Tabelle 7: Steckbrief Lyoner Straße/ Kleingartenareal

Vornutzung	Kleingartenareal; keine Gebäudeumnutzung, aber wichtiges Projekt für Transformation des Quartiers
Lyoner Straße / Kleingartenareal (Nr. 5 in Abbildung 17)	 <p>Quelle: J. Boldt, FIRU mbH</p>
Investor	ABG Frankfurt
Neue Nutzung	134 Mietwohnungen in 5 Teilgebäuden; Passivhausstandard, integrierte Kindertagesstätte
Sachstand	Rohbau im Sommer 2015; Fertigstellung im 2. Halbjahr 2016
Quellen	ImmobilienZeitung vom 18.06.2015; „Bürostadt Niederrad: Das Ende der Monostruktur“ <a href="http://www.lebendige-buerostadt.de">www.lebendige-buerostadt.de</a> – Website der Standortinitiative SINN, Abruf vom 10.11.2015

## 4.6 Herausforderungen und Konflikte

Die Umwandlung von Bürogebäuden in Wohnimmobilien im Lyoner Viertel findet, wie oben dargestellt, vor dem Hintergrund einer besonderen, deutschlandweit nahezu einzigartigen städtebaulichen Situation statt. Daraus ergeben sich auch besondere Problemlagen und Herausforderungen, auf die im Rahmen des Modellvorhabens reagiert werden muss. Im Folgenden sollen einige dieser Problemlagen und Herausforderungen vertiefend betrachtet und analysiert werden.

### 4.6.1 Unbekannte Akteure und institutionelle Anleger aus dem Ausland

Die Eigentümerstruktur der Bürostadt Niederrad ist in besonderem Maße von großen Unternehmen und institutionellen Anlegern geprägt. Diese Eigentümer sind außerdem häufig international tätige Unternehmen oder haben ihren Unternehmenssitz im Ausland. Diese Eigentümerstruktur spiegelt sich auch in den Mieterstrukturen der Bürogebäude wider, die ebenfalls von international tätigen Unternehmen geprägt ist. Die Bürostadt Niederrad ist für solche Eigentümer und Mieter vor allem wegen ihrer großen Flächen und der Lage in bester Verkehrsanbindung zwischen Flughafen und Innenstadt attraktiv. Da der Immobilienstandort Deutschland und darin insbesondere die großen Büroimmobilienmärkte, wie etwa Frankfurt, in der gegenwärtigen wirtschaftlichen Lage sehr attraktiv sind, ist auch davon auszugehen, dass sich diese Eigentümerstruktur bei Büroimmobilien in absehbarer Zeit nicht grundlegend ändert.

Die Gruppe der ausländischen, institutionellen Anleger ist dabei sehr heterogen und umfasst unter anderem Banken und Versicherungen, offene Immobilienfonds, Renten- und Pensionsfonds, geschlossene Fonds und Staatsfonds. Die einzelnen Arten der institutionellen Anleger und die Geschäftskultur der unterschiedlichen Herkunftsländer haben dabei sehr unterschiedliche wirtschaftliche, rechtliche und zum Teil auch politische Rahmenbedingungen und folgen daher individuell sehr unterschiedlichen Handlungslogiken. Die folgende Darstellung dieser Rahmenbedingungen und Handlungslogiken kann sich daher immer nur auf Teile dieser Akteursgruppe beziehen. In den seltensten Fällen treffen alle Merkmale auf einen konkreten Eigentümer gleichzeitig zu.

Für die Stadt Frankfurt und das stadtentwicklungspolitische Ziel der Umwandlung von Büro- in Wohnimmobilien können ausländische, institutionelle Anleger im Einzelfall eine Herausforderung darstellen. Die immobilienwirtschaftlichen Rahmenbedingungen und Handlungslogiken solcher Akteure als Immobilieneigentümer stehen teilweise den Zielen der Stadtentwicklung im Allgemeinen und der Umwandlung von Büro- in Wohnimmobilien in der Bürostadt Niederrad im Besonderen entgegen.

Ausländische, institutionelle Anleger weisen häufig eine große räumliche und psychologische Distanz zu ihrem Immobilieneigentum auf, da die Immobilien in der Regel als Anlageobjekt in einem größeren Immobilienportfolio betrachtet werden. Die Immobilien selber sind dabei grundsätzlich austauschbar.

Eine Bindung an bestimmte Standorte, Quartiere oder Städte besteht nur insofern, als im Rahmen einer Anlagestrategie gezielt in bestimmte Teilmärkte zur Risikostreuung investiert wird. Diese räumliche und psychologische Distanz hat zur Folge, dass das Verantwortungsbewusstsein für ein Quartier oder eine Stadt in der Regel gering ist. Im Vordergrund steht die Rendite, die sich aus der Bewirtschaftung des Objektes ergibt. Inwieweit durch die Bewirtschaftung positive oder negative Impulse für die Stadt- oder Quartiersentwicklung ausgehen, ist in der Regel für diese Eigentümer nicht relevant. Darüber hinaus fehlt ihnen aufgrund der räumlichen und psychologischen Distanz häufig auch Wissen über lokale Stadt- und Quartiersentwicklungsprozesse, da in der Regel auch kaum Austausch mit anderen Akteuren und Eigentümern besteht. Eine Aktivierung und Einbeziehung scheitert dabei in manchen Fällen alleine schon an fehlenden Ansprechpartnern in den Unternehmen.

Die oben erwähnte Risikostreuung und -minimierung wird vor allem von sehr großen Fonds und anderen Anlegern durch große, diversifizierte Portfolios umgesetzt. Die Zusammenführung großer, diversifizierter Immobilienbestände führt dabei zu einem geringeren Stellenwert einzelner Objekte im Gesamtportfolio. So werden Immobilienportfolios häufig in ihrer Gesamtheit betrachtet und renditestarke Objekte mit renditeschwachen Objekten gekoppelt. Solange das Portfolio als Ganzes eine hinreichende Rendite abwirft, tritt dann die Wirtschaftlichkeit einzelner Objekte tendenziell in den Hintergrund und die Bereitschaft in renditeschwache Objekte zu investieren ist eher gering.

Ein besonderes Problem bei institutionellen Anlegern aus dem Ausland kann zudem bei Eigentümerwechseln auftreten. Die Immobilien gehören in der Regel Objektgesellschaften, die häufig in Holdinggesellschaften zusammengefasst sind. Beim Verkauf werden in der Regel nicht die Immobilien selbst (sog. „asset deal“), sondern die Gesellschaftsanteile an den Objekt- oder Holdinggesellschaften verkauft (sog. „share deal“). Solche Eigentümerwechsel spiegeln sich allerdings nicht im Grundbuch wider, so dass sie für Behörden nicht erkennbar sind. Dies erschwert insbesondere die Kommunikation, wenn Ansprechpartner für einzelne Immobilien bei den Behörden nicht aktuell bekannt sind.

Neben diesen Besonderheiten gibt es zudem verschiedene Hemmnisse, die besonders Umwandlungen von Nichtwohngebäuden in Wohnimmobilien im Eigentum ausländischer, institutioneller Anleger erschweren können. Einer der Hauptgründe ist in der Regel die Anlagestrategie der institutionellen Anleger. In der Regel sind die Immobilienportfolios unter bestimmten strategischen Gesichtspunkten zusammengesetzt. Die Umwandlung eines Nichtwohngebäudes und damit der Wechsel in ein anderes Marktsegment mit anderen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen widerspricht in der Regel der Anlagestrategie. Damit einher geht eine hohe Spezialisierung der institutionellen Anleger, durch die den Unternehmen Wissen und Erfahrungen in für Umwandlungsvorhaben wichtigen Bereichen fehlen. Dies betrifft zum Beispiel fehlende Marktkennntnis im Segment des Wohnungsmarktes, fehlende Kenntnisse in der Bewirt-

schaftung von Wohngebäuden oder geringes Know-how für Investitionsvorhaben in Form von Umwandlungen. Zusammen mit den oben erläuterten mangelnden Kenntnissen über lokale Märkte und Stadt- und Quartiersentwicklungsprozesse ist das Risiko für eine Umwandlung, daher aus Sicht der meisten ausländischen, institutionellen Anleger zu groß.

Im Allgemeinen liegt die erwirtschaftete Rendite bei Büroimmobilien innerhalb europäischer Portfolios zudem höher als bei Wohnimmobilien. Für Eigentümer mit erheblichen Leerständen, die nicht in der fehlenden Attraktivität des Gebäudes begründet sind, kann es über die oben genannten Gründe hinaus wirtschaftlich Sinn machen, auf eine Erholung des Büroimmobilienmarktes zu hoffen und dafür kurz- bis mittelfristig den Leerstand in Kauf zu nehmen. Der Verwaltungsaufwand ist zudem für Büroimmobilien in der Regel deutlich niedriger und die Verwaltung damit kostengünstiger als für Wohnimmobilien. Dies gilt insbesondere für Bürogebäude in der Bürostadt Niederrad mit ihren großen Baukörpern und Nutzflächen. Sie sind damit besonders für große Einzelmietler mit erheblichem Platzbedarf attraktiv. Bei der Umwandlung in Wohngebäude würden die Zahl der Mieter und der damit verbundene Verwaltungsaufwand signifikant steigen. Wohnen ist außerdem deutlich stärker gesetzlich reguliert als Mietverhältnisse für Nichtwohnnutzungen. Auch dies hemmt insbesondere bei institutionellen Anlegern mit fehlendem Wissen und großem Kostenbewusstsein die Bereitschaft zur Umwandlung.

Geschlossene Fonds haben besondere rechtliche und wirtschaftliche Restriktionen und sind daher in der Regel nicht in der Lage Umwandlungsvorhaben durchzuführen. Oftmals verfügen geschlossene Fonds nur über sehr geringe Liquidität und sind damit hinsichtlich investiver Maßnahmen in ihren Handlungsmöglichkeiten beschränkt. Darüber hinaus kann je nach Rechtsgrundlage zudem der Geschäftszweck rechtlich auf bestimmte Immobilienarten beschränkt sein, so dass eine Umwandlung ausgeschlossen ist.

Ein weiterer Aspekt ist zudem, dass bei Wohnnutzungen der Abschluss von Vorverträgen nicht üblich ist, der Eigentümern größere Planungssicherheit gibt und bei Nichtwohnnutzungen häufig zur Anwendung kommt. Ebenfalls von einiger Bedeutung ist der Umstand, dass Vermieter bei gewerblichen Mieten die Option besitzen, die Vorsteuer geltend zu machen. Da dies bei Wohnungsmieten ausgeschlossen ist, sind Vermieter unter Umständen verpflichtet, bei Umwandlungsvorhaben die Vorsteuer zurückzuerstatten, was ebenfalls ein Hemmnis bei der Umwandlung darstellen kann. (vgl. hierzu auch Baasner, Möller & Langwald 2006)

### Fallbeispiel Saonestraße 3/3a

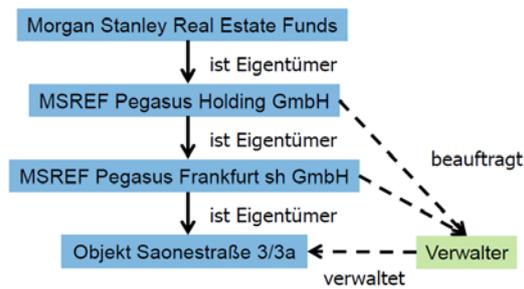


Abbildung 20: Saonestraße 3/3a (im Bild rechts) (J. Boldt, FIRU mbH)

Die oben genannten Herausforderungen im Umgang mit ausländischen, institutionellen Anlegern in ihrer Rolle als Eigentümer lassen sich in der Bürostadt Niederrad am Beispiel der Saonestraße 3/3a belegen. Das Bürogebäude liegt zentral in der Bürostadt im Geltungsbereich des rechtskräftigen Bebauungsplans Nr. 885. Die Immobilie gehörte ursprünglich der MSREF Pegasus Frankfurt sh GmbH, die wiederum Teil der MSREF Pegasus Holding GmbH war. Diese Holdinggesellschaft war zudem Eigentümer einer Vielzahl weiterer Objektgesellschaften, denen Immobilien in ganz Deutschland gehörten. Eigentümer der MSREF Pegasus Holding GmbH war der Immobilienfonds der amerikanischen Investmentbank Morgan Stanley („Morgan Stanley Real Estate Funds“, kurz MSREF).

In Folge der Finanzkrise trennte sich Morgan Stanley von einigen Immobilienportfolios und verkaufte die MSREF Pegasus Holding GmbH an die Royal Bank of Scotland. Der genaue Zeitpunkt des Verkaufs ist nicht mehr exakt nachvollziehbar, die Transaktion hat aber spätestens 2009 stattgefunden. Zu diesem Zeitpunkt wurde die Holdinggesellschaft in West Register PRIME Holding GmbH und die Objektgesellschaft in West Register PRIME Frankfurt SH GmbH umbenannt. Der eigentliche Eigentümerwechsel von Morgan Stanley zur Royal Bank of Scotland zeigte sich allerdings nicht im Grundbuch, da es sich um einen Share Deal handelte (s.o.). Als Verwalter der Immobilie ist die Argoneo Real Estate GmbH beauftragt, die zwischenzeitlich durch Bilfinger Real Estate übernommen wurde und sich aktuell ihrerseits ebenfalls im Weiterkauf befindet.

Eigentümerstruktur bis ca. 2009



Eigentümerstruktur ab ca. 2009

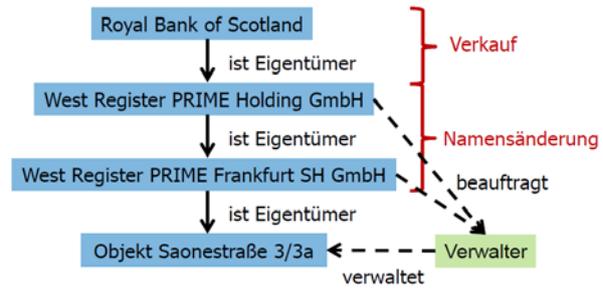


Abbildung 21: Eigentümerstruktur der Saonestraße 3/3a (J. Boldt, FIRU)

Für die Stadtverwaltung und Nachbarn steht der Objektverwalter als Ansprechpartner zur Verfügung. In allen grundsätzlichen Fragen, die insbesondere das Eigentumsrecht selbst betreffen, ist allerdings kein Ansprechpartner bei der Royal Bank of Scotland bekannt. Auch wenn das Gebäude prinzipiell für die Umwandlung von einer Büro- in eine Wohnnutzung geeignet wäre und im Rahmenplan Lyoner Viertel auch als Umwandlungsobjekt vorgesehen ist, beruht das Modellvorhaben auf der Freiwilligkeit der Eigentümer. Insofern ist der fehlende Ansprechpartner für das Umwandlungsvorhaben als Ganzes kein unmittelbares Problem. Im Rahmen des Umwandlungsgeschehens erschwert dies allerdings die Umsetzung spezifischer städtebaulicher Ziele. Im Falle der Saonestraße 3/3a ist eine Neuordnung der öffentlichen Straßen- und Wegeflächen im Bebauungsplan Nr. 885 vorgesehen. Einerseits soll die Saonestraße vom jetzigen Wendehammer nach Süden bis zur Lyoner Straße verlängert werden. Dafür sind im Bebauungsplan Straßenverkehrsflächen festgesetzt. Andererseits soll in Ost-West-Richtung eine Wegeverbindung für den Fuß- und Radverkehr entstehen. Dazu ist im südlichen Teil des Grundstücks Saonestraße 3/3a ein Geh- und Fahrrecht zu Gunsten der Allgemeinheit festgesetzt.

Zur Umsetzung dieser Maßnahmen ist eine Inanspruchnahme des Grundstücks zwingend erforderlich. Die Stadt Frankfurt müsste dazu Teile des Grundstücks erwerben. Dies könnte auch in Form eines Grundstückstausches erfolgen, da Teile der Straßenverkehrsfläche mit Wegfall des Wendehammers nicht mehr benötigt werden. Ohne Ansprechpartner, der befugt ist, auch in Eigentumsfragen Verhandlungen mit der Stadt Frankfurt zu führen, ist eine Umsetzung der Maßnahmen aber nahezu unmöglich. Als letzte Möglichkeit stände der Stadt zwar die Enteignung der betreffenden Grundstücksteile zu, ein solch schwerwiegender Eingriff in die Eigentumsrechte kann aber nur nach Ausschöpfung aller anderen Mittel zum Erwerb der Fläche angewendet werden und ist daher gegenwärtig äußerst unwahrscheinlich. Wie Berichten der Immobilien-Zeitung vom Juni 2015 zu entnehmen ist, steht die Immobilie aktuell zum Verkauf. Insofern erscheint es zunächst opportun, einen Eigentümerwechsel abzuwarten, in der Hoffnung dann einen Ansprechpartner gewinnen zu können.

## 4.6.2 Planungsrechtliche Aspekte

### Bauleitplanung

Im Regionalen Flächennutzungsplan von 2011 ist das Lyoner Viertel fast vollständig als „Gemischte Baufläche, Bestand“ dargestellt. Diese Darstellung entspricht der Programmatik der Standortentwicklung und der Transformation eines Bürogewerbstandortes zu einem gemischten Wohn- und Arbeitsstättenstandort.

Für den Standort Niederrad waren bauplanungsrechtlich insgesamt vier Bebauungspläne relevant. Die Bebauungspläne SW 43d Nr. 1 und SW 63b Nr. 1 (1977) setzten gemäß Baunutzungsverordnung (BauNVO) von 1962 mehrere Sondergebiete (SO) mit der Hauptnutzung Büro und Verwaltung, mehrere Gewerbegebiete sowie jeweils eine Fläche für Dauerkleingärten und Tankstelle fest. Das Maß der baulichen Nutzung wurde in den Sondergebieten durch eine Grundflächenzahl (GRZ) von 0,5 und eine Geschossflächenzahl (GFZ) von 1,1 festgesetzt. Für die Gewerbegebiete wurden jeweils eine GRZ von 0,6 und eine GFZ von 2,0 festgesetzt. Der Bebauungsplan Nr. 489 (1982) setzte gemäß BauNVO von 1977 mehrere Gewerbegebiete (GE) sowie ein Industriegebiet (GI) fest. Für die Gewerbegebiete sind jeweils eine GRZ von 0,6 und eine GFZ von 2,0 sowie für das Industriegebiet eine GRZ von 0,7 und eine Baumassenzahl von 6,0 festgesetzt. Schließlich ist der Bebauungsplan SW 63a (1969) für einen kleinen Bereich im Südwesten relevant.

Um eine Umnutzung von leer stehenden Büroflächen zu Wohnungen zu ermöglichen, war in weiten Teilen der Bürostadt eine Änderung des geltenden, eine Wohnnutzung ausschließenden Planungsrechts erforderlich. Mit Beschluss vom 25.03.2010 (Aufstellung Bebauungsplan Nr. 872 „Lyoner Straße“) hat die Stadtverordnetenversammlung die städtebauliche Entwicklung und Neuordnung der Bürostadt Niederrad eingeleitet. Der ursprüngliche Geltungsbereich des Bebauungsplans Nr. 872 „Lyoner Straße“ wurde 2012 aufgeteilt und teilweise als Bebauungsplan Nr. 885 „Hahnstraße“ fortgeführt. Grundlage war der überarbeitete und konkretisierte Rahmenplan zum Lyoner Viertel.



festgesetzt. Vergnügungsstätten und ähnliche Betriebe im Sinne des § 33i Gewerbeordnung sowie Betriebe und Nutzungen, die der gewerblichen sexuellen Betätigung oder Schaustellung dienen sind ausgeschlossen. Das erhebliche Störpotenzial, das mit solchen Nutzungen einhergeht und das ganze Quartier abwerten könnte, wird so konsequent verhindert.

Die in den östlichen Teilbereichen festgesetzten Kerngebiete dienen überwiegend der planungsrechtlichen Sicherung von bestehenden Büro- und Verwaltungsnutzungen in durch Schienenlärm besonders belasteten Bereichen.

Nahversorgungseinrichtungen sollen im Gesamtgebiet der Bebauungspläne B872 und B885 an bestimmten Stellen (an der Hahnstraße sowie Eingangsbereiche im Südosten und Norden) konzentriert werden. Deshalb sind großflächige Einzelhandelsflächen in weiten Teilen des Bereichs zwischen Hahnstraße und Bahnlinie (MK 1) ausgeschlossen worden. Großflächige Angebote sind dagegen an den o. g. Stellen (MK 2 und MK 3) möglich. Um das Planungsziel der Nutzungsmischung zu unterstützen und damit auch zur Belebung des Plangebiets außerhalb der Büroarbeits- beziehungsweise Einzelhandelsöffnungszeiten beizutragen, wird die Zulässigkeit großflächiger Einzelhandelsnutzungen jeweils auf das Erdgeschoss beschränkt.

Angesichts der hohen Bebauungsdichte soll das bestehende Grün nicht weiter zurückgedrängt werden. Deshalb sind Stellplätze, Garagen, etc. auf den nicht überbaubaren Grundstücksflächen unzulässig (§ 14 Abs. 1 BauNVO). Der erforderliche private Stellplatzbedarf wird anhand der gültigen Stellplatzsatzung der Stadt Frankfurt am Main ermittelt und auf den Baugrundstücken nachgewiesen. Da es bereits mehrere Tiefgaragen gibt und die Grundstücke in der Regel großzügig bemessen sind, wird davon ausgegangen, dass weitere Stellplätze zu einem vertretbaren Aufwand unterirdisch bereitgestellt werden können.

### **Immissionsschutz**

Die Lärmproblematik ist im Bebauungsplan Nr. 885 von einiger Bedeutung, wobei sich dieser Aspekt im Bebauungsplan Nr. 872 wegen der Autobahnnähe, der Lage von Teilflächen im Lärmschutzbereich des Flughafens und weiterer interner Lärmquellen noch deutlich kritischer darstellt. Im Bebauungsplan Nr. 885 überlagern sich Schienen-, Straßen- und Fluglärm, was im Ergebnis zu einem hohen Lärmniveau führt. Allerdings scheiden aktive Schallschutzmaßnahmen aus technischen, aber auch aus städtebaulichen Gründen (keine Lärmschutzwände an den Straßen) als Lösungsmöglichkeit aus. Der Lärmschutz soll daher beim Neubau der Wohnungen mit passiven Schallschutzmaßnahmen erzielt werden. In der Begründung zum Bebauungsplan wird argumentiert, dass die Baukörper innerhalb der großen Baufenster flexibel angeordnet werden können, wodurch die allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn-

und Arbeitsverhältnisse gewahrt würden. Eine Festsetzung in Bezug auf den passiven Lärmschutz ist im Bebauungsplan nicht getroffen worden. Der passive Lärmschutz ist vielmehr im Genehmigungsverfahren nachzuweisen.

### **Denkmalschutz**

Die Bürostadt Niederrad ist seit kurzer Zeit in den Blickwinkel der Denkmalpflege geraten. So sollte das ehemalige Woolworth-Gebäude im südlichen Teil des Plangebiets unter Denkmalschutz gestellt werden. Bevor es zu einer Eintragung in die Denkmalliste der Stadt Frankfurt kam, wurde das Gebäude allerdings für ein Neubauvorhaben abgerissen und lediglich eine Fotodokumentation erstellt. Das Gebäude Lyoner Straße 11 (siehe Steckbriefe Kapitel 3.4.1) ist mittlerweile unter Denkmalschutz gestellt, weitere Objekte könnten in Zukunft folgen. Bereits seit längerem stehen die sogenannten „Olivetti-Türme“ des bekannten Architekten Egon Eiermann in der Lyoner Straße 34 unter Denkmalschutz.

Die Auswirkungen, die sich durch die Aktivitäten der Denkmalschutzbehörden ergeben, sind bisher noch nicht absehbar. Der Denkmalwert der Gebäude ist für Laien in der Regel nicht erkennbar, was unter Umständen zu Abstimmungs- und Kommunikationsproblemen führen kann. Umgekehrt können steuerliche Abschreibungsmöglichkeiten bei Denkmalobjekten auch attraktiv für Investoren sein. Bei Umwandlungen von Büro- in Wohngebäude kann der Denkmalschutz einerseits durch die entsprechenden Auflagen bei baulichen Veränderungen hemmend wirken, andererseits kann dies aber auch verhindern, dass abgerissen und neugebaut wird. Die tatsächlichen Auswirkungen sind daher erst mit weiteren Eintragungen in die Denkmalliste und weiteren Einzelprojekten zu analysieren.

### **Stellplatzsatzung**

In Frankfurt am Main galt bisher die „Satzung über die Pflicht zur Schaffung von Stellplätzen für Kraftfahrzeuge und Garagen sowie von Abstellplätzen für Fahrräder (Stellplatzsatzung)“ vom 09.07.1998. Darin war festgelegt, dass bei der Errichtung oder wesentlichen Änderung baulicher Anlagen Stellplätze in ausreichender Zahl und Größe auf dem Grundstück errichtet werden müssen. Als Schlüssel waren in § 5 der Stellplatzsatzung unter anderem 1 Stellplatz je Wohnung und 1 Stellplatz je 35 m<sup>2</sup> Nutzfläche in Bürogebäuden festgelegt. Gemäß § 7 war auch eine Ablösung der Verpflichtung zur Errichtung von Stellplätzen gegen Zahlung einer Geldsumme unter definierten Umständen möglich. Diese Festlegungen verpflichteten Bauherren auch bei Umwandlungen von Büro- zu Wohngebäuden Stellplätze nachzuweisen oder Ablöse zu zahlen. In der Regel sind bei der Umwandlung aber keine zusätzlichen Stellplätze erforderlich, da die unterschiedlichen Schlüssel für Büro- und Wohngebäude bei den meisten Gebäuden zu

sehr ähnlichen Ergebnissen führen. Ausnahmen gibt es vor allem, wenn sehr viele, sehr kleine Wohnungen entstehen, wie dies etwa bei Mikroapartments der Fall ist, oder wenn bei der ursprünglichen Errichtung des Gebäudes keine Stellplätze angelegt wurden. In solchen Fällen sind unter Umständen zusätzliche Stellplätze anzulegen, was die Baukosten erheblich nach oben treiben kann.

Besonders problematisch ist, dass die festgelegten Schlüssel für Stellplätze am Standort Niederrad deutlich zu hoch angesetzt waren. Im Falle des Pionierprojektes Lyoner Straße 19 liegt die Auslastung der Stellplätze regelmäßig deutlich unter 50 %. Die Ursachen dafür sind vielfältig und liegen vor allem in einem veränderten Mobilitätsverhalten. Immer weniger Menschen verfügen über ein eigenes Auto und immer mehr Wege werden mit anderen Verkehrsmitteln zurückgelegt. Für das Lyoner Viertel existiert zudem eine vor allem im östlichen und südlichen Teil hervorragende Verkehrsanbindung mit öffentlichen Verkehrsmitteln (S-Bahn, Straßenbahn). Ein weiterer Aspekt ist, dass viele Wohnungen, insbesondere die Mikroapartments, von Wochenendpendlern genutzt werden, die nur unter der Woche in Frankfurt arbeiten und am Wochenende das Quartier verlassen. Diese Bewohner verfügen an ihrem Arbeitsort Frankfurt häufig über kein Fahrzeug.

Aufgrund der allgemeinen Veränderungen beim Mobilitätsverhalten und der Erfahrung, dass der tatsächliche Bedarf an Stellplätzen heute stark vom Einzelfall abhängt, gab es bereits seit einiger Zeit in Frankfurt konkrete Überlegungen die Stellplatzsatzung zu novellieren oder ganz abzuschaffen. Im Dezember 2015 stellte der zuständige Planungs- und Baudezernent der Stadt Frankfurt die Eckpunkte einer neuen Stellplatzsatzung vor. Im Kern sollen an die Stelle der starren Schlüssel flexible Festlegungen für die Zahl der Stellplätze treten, wobei sich die tatsächliche Zahl der zu errichtenden Stellplätze stärker an den Umständen des Einzelfalles orientieren soll.

Es gibt auch Forderungen, beispielsweise von der Industrie- und Handelskammer, die Stellplatzsatzung nach dem Vorbild Berlins komplett zu streichen, um so noch flexibler auf den Einzelfall reagieren zu können. Am 16.07.2016 beschloss der Magistrat den Entwurf einer neuen Stellplatzsatzung, der daraufhin der Stadtverordnetenversammlung vorgelegt wurde. Diese fasste über den teilweise geänderten Entwurf am 17.11.2016 den Satzungsbeschluss. Die Stellplatzsatzung wird dann Ende 2016 in Kraft treten.

Die neue Stellplatzsatzung sieht vor allem eine Reduzierung der Vorgaben für die Errichtung von Stellplätzen an Standorten mit sehr guter Schienenverkehrsanbindung (S-Bahn, Tram) vor. Dazu wurden vier Zonen definiert, in denen jeweils unterschiedliche Richtwerte gelten:

- In der Zone I („einfache ÖV-Erschließung“) gilt eine Beschränkung auf 70% des Richtwertes.
- In der Zone II („Sondergebiet Kaiserlei“) gilt eine Beschränkung auf 50% des Richtwertes.
- In der Zone III („gute ÖV-Erschließung“) gilt eine Beschränkung auf 30% des Richtwertes.
- In der Zone IV („sehr gute ÖV-Erschließung“) gilt eine Beschränkung auf 15% des Richtwertes.

In den übrigen Teilen des Stadtgebietes („ohne schienengebundene ÖV-Erschließung“) gelten die bisherigen Richtwerte fort. Die Zone I erstreckt sich dabei überwiegend entlang der Straßenbahnlinien, während die Zone III überwiegend im Umkreis um die S-Bahn-Stationen liegt. Die Zone IV betrifft nur die Innenstadt und Teile von Sachsenhausen mit einem sehr dichten Netz des schienengebundenen Nahverkehrs.

Für das Lyoner Viertel gilt im östlichen Teilbereich die Zone III, während der westliche Teil in der Zone I eingeordnet ist. Lediglich ein kleiner Teil im nördlichen Lyoner Viertel, nördlich der Lyoner Straße liegt außerhalb der Zonen und profitiert damit von der Novelle nicht.

Neben dieser grundlegenden Änderung sind auch eine Reihe von weiteren Anpassungen Bestandteil der neuen Stellplatzsatzung. So wird beim Ausbau von Dachgeschosswohnungen zukünftig kein Stellplatznachweis mehr notwendig sein. Außerdem werden die Anforderungen an den Nachweis von Fahrradstellplätzen präzisiert und verschärft werden, um der zunehmenden Bedeutung des Radverkehrs gerecht zu werden. Weiterhin wurde der Stellplatzschlüssel für geförderte Wohnungen abgesenkt, da deren Bewohner in der Regel über weniger Autos pro Haushalt verfügen.

Insgesamt soll die Neufassung der Stellplatzsatzung eine Anpassung an das veränderte Mobilitätsverhalten gewährleisten, auch wenn von einer ebenfalls diskutierten vollständigen Liberalisierung Abstand genommen wurde.

### **4.6.3 Umgang mit Konflikten zwischen Gewerbe und Wohnen im Bebauungsplanverfahren**

Wenn die Wohnnutzung in ein zuvor funktioniert von Bürogewerbe dominiertes Gebiet integriert werden soll, entstehen fast zwangsläufig Nachbarschaftskonflikte. Einige dieser Konfliktfelder sind auch im Rahmen der Beteiligung zum Bebauungsplan Nr. 885 deutlich geworden. Nachfolgend werden einige dieser Aspekte - anonymisiert - dargestellt und zugleich wird das Abwägungsergebnis skizziert.

#### **Ein Mischgebiet verliert durch Umnutzung evtl. seinen mischgebietstypischen Charakter - MI als neues Korsett?**

Ein Eigentümer eines nach wie vor durch Büros genutzten Gebäudes liegt in einem MI-Gebiet. Ein Teil der weiteren Gebäude im MI-Gebiet werden in absehbarer Zeit in Wohnungen umgenutzt. Der Stellungnehmer sieht die Gefahr, dass ihm – als ggf. letzten Umnutzungswilligen im MI-Gebiet - diese Umnutzungsmöglichkeit verwehrt ist, weil dann ausschließlich WA-typische Nutzungen im Baugebiet bestünden.

Abwägung: Der Bezugsraum für die Gleichwertigkeit von Wohnen und das Wohnen nicht wesentlich störendes Gewerbe ist nicht das einzelne MI-Gebiet, sondern alle MI-Gebiete im Geltungsbereich des Bebauungsplans. Zudem sei das Steigerungspotenzial zur Ausdehnung des Wohnens so groß, dass eine Benachteiligung nicht zu befürchten sei.

### **Eine Beschränkung der maximalen Baukörperlänge verhindert eine Umnutzung des Gebäudes?**

Im Bebauungsplan wird die zulässige Baukörperlänge auf 130 m begrenzt. Der Stellungnehmer verweist auf sein Bestandsgebäude, das nahezu 200 m Baukörperlänge aufweist. Der vormalige B-Plan hat keinerlei Einschränkungen bezüglich der Baukörperlängen gemacht. Trotz des Bestandsschutzes würde diese Festsetzung bei künftigen Umbau- und Sanierungsmaßnahmen und vor allem bei Nutzungsänderungen die Nichtgenehmigungsfähigkeit zur Folge haben.

Abwägung: Die Baukörperlänge von max. 130 m stellt bereits einen Kompromiss zwischen den bestehenden großmaßstäbigen Bürokomplexen und dem für ein Mischgebiet wünschenswerten Gebäudemaßstab dar. Lange, monotone Gebäudelängen und dadurch unattraktive Gebäudefassaden sollen vermieden werden. Ein Gemeinschaftsgefühl und eine angenehme Atmosphäre der sozialen Kontrolle könnten sich bei überdimensionierten Baukörpern nicht einstellen. Die Bestandssicherung ist gewährleistet.

### **Absicherung des Schutzanspruchs des Wohnens gegenüber Lärm – dezidierte Festsetzung im B-Plan oder DIN-Standard im Baugenehmigungsverfahren**

Aus Sicht eines TÖB (Träger öffentlicher Belange) ist bezogen auf die neuen schutzbedürftigen Wohnnutzungen nicht ausreichend nachgewiesen, dass Konfliktsituationen mit den bestehenden Verkehrswegen und Sportanlagen ausgeschlossen werden können. Die Orientierungswerte in der Nacht würden deutlich überschritten. Die vom Schallschutzgutachter vorgeschlagenen passiven Schallschutzmaßnahmen (hohe Schalldämmmaße der Gebäudefassaden, Einbau von schallgedämmten Lüftungselementen in Fenster der Schlafräume) werden trotz dieser Empfehlung nicht als Festsetzung in den B-Plan übernommen.

Abwägung: In städtebaulich bereits entwickelten Bereichen ist es in der Regel nicht möglich, schädliche Umwelteinwirkungen auf Wohnnutzungen allein durch Wahrung von Abständen zu vermeiden (Trennungsgrundsatz des § 50 BImSchG). In solchen Bestandsgebieten ist durch geeignete bauliche und technische Vorkehrungen dafür zu sorgen, dass keine ungesunden Wohn- und Arbeitsverhältnisse entstehen. Passive Schallschutzmaßnahmen sind aber nicht zwingend durch Festsetzungen in den Bauleitplan

zu integrieren, sondern werden durch die Vorgaben der einschlägigen DIN 4109 „Schallschutz im Hochbau“ gewährleistet. Im B-Plan wird vorsorglich auf dieses Regelwerk hingewiesen. Die Umsetzung der Standards erfolgt auf der Ebene des Baugenehmigungsverfahrens, da nur dort die Architektur und Konstruktion des Bauvorhabens beurteilungsfähig ist.

#### **4.7 Einschätzungen zum Projektstand und zum weiteren Projektverlauf**

Der Transformationsprozess zur Umwandlung des monostrukturierten Bürostandorts hin zu einem mischgenutzten Büro- und Wohnquartier ist auf einem fortgeschrittenen Weg. Die Quartiersentwicklung des Lyoner Viertels bettet sich ein in eine gesamtstädtische Strategie Frankfurts zur Reduzierung des Büroleerstands und zur teilweisen Umnutzung dieses Leerstands zu Wohnraum. Die steigende Wohnungsnachfrage und der Druck auf dem Mietwohnungsmarkt der Stadt stellen zentrale Herausforderungen der Stadtentwicklungspolitik dar.

Die Stadt Frankfurt hat mit den Bebauungsplänen Nr. 872 und 885 die bauplanungsrechtlichen Grundlagen für eine Umnutzung geschaffen. Bereits umgesetzte Umwandlungsprojekte sowie laufende Umbauprojekte belegen die Übereinstimmung zwischen städtebaulichen Leitlinien der Quartiersentwicklung und den Markterfordernissen. Die bereits realisierten Projekte haben Pionierstatus, da sie in gewisser Weise im Vorgriff und in Erwartung ergänzender öffentlicher Investitionen in den Freiraum und in notwendige Gemeinbedarfsstrukturen getätigt wurden. Vor diesem Hintergrund ist auch einzuordnen, dass ein erheblicher Teil der bislang geschaffenen Wohneinheiten eine bestimmte Zielgruppe ansprechen: es sind Bewohner mit Zweitwohnsitz, die als Geschäftsreisende und Vielflieger die Nähe zum Flughafen suchen. Dass diese besondere Bewohnerklientel den ersten Impuls für die Transformation des Viertels setzt, ist nachvollziehbar. Entsprechende Überlegungen gab es bereits in den ersten Machbarkeitsstudien zum Lyoner Viertel in den Jahren 2008 und 2009. Bereits in den damals erfolgten Untersuchungen wurde allerdings empfohlen, in einem zweiten und dritten Schritt auch andere Wohnformen und neue Nutzergruppen, insbesondere auch Familien, im Quartier zu etablieren.

Mehr Urbanität, eine stärkere Belegung im öffentlichen Raum und eine stärkere Inanspruchnahme von öffentlichen Infrastrukturangeboten wird mittel- und langfristig nur gelingen können, wenn Bewohnergruppen angesiedelt werden, die ihren Lebensmittelpunkt im Lyoner Viertel wählen. Die Projekte der kommunalen Wohnungsgesellschaft ABG nehmen deshalb eine Schlüsselrolle bei der weiteren Entwicklung des Quartiers ein. Mit ihnen besteht die Chance, eine stärkere Durchmischung zu erreichen und insbesondere Personen mit Hauptwohnsitz, wie etwa Familien mit Kindern, im Lyoner Viertel zu etablieren. Zudem werden mit dem Projekt in der Hahnstraße erstmals wichtige Nahversorgungseinrichtungen geschaffen. Inwieweit es gelingt, das Quartier zu beleben und ein nachhaltiges, attraktives, gemischt

genutztes Stadtquartier zu schaffen, wird maßgeblich davon abhängen, ob weitere Projekte dieser Art umgesetzt werden können.

Diese Herausforderung ist von der Stadt erkannt worden und fließt im Rahmen der Möglichkeiten in die Aktivitäten im Lyoner Viertel ein. Dabei kann helfen, dass der Markt für Mikroapartments erste Anzeichen einer Sättigung zeigt und neue Objekte möglicherweise nicht mehr so stark nachgefragt werden.

Bisher kaum vorangekommen sind die Aufwertung des öffentlichen Raums und Maßnahmen zur Verbesserung der Erschließung für Fußgänger und Radfahrer. Dies erfordert in den meisten Fällen allerdings die Mitwirkung privater Eigentümer, da dafür private Freiflächen in Anspruch genommen werden müssten. Diese Aufgabe wird bei öffentlichen Veranstaltungen zum Lyoner Viertel, wie etwa im Februar 2016, bereits diskutiert und von nahezu allen Akteuren als zentrale kurz- bis mittelfristige Herausforderung benannt. Dabei könnte auch der Standortinitiative Neues Niederrad (SINN) eine wichtige Rolle zukommen, da die Möglichkeiten der Verwaltung zur Aktivierung und Koordinierung privater Akteure begrenzt sind. Auch die Stadt Frankfurt wird hier in Zukunft eine größere Rolle einnehmen, da ihr aus einer Vereinbarung mit der ABG ein Budget von einer Million Euro für Maßnahmen im öffentlichen Raum zur Verfügung steht. Die Entwicklung konkreter Maßnahmenpläne soll Anfang 2017 in Angriff genommen werden.

Zur Belebung des öffentlichen Raums könnte auch die Ansiedlung von Gastronomie und Einzelhandel beitragen. Ein Schwerpunkt für solche Einrichtungen zeichnet sich im nordöstlichen Teil des Lyoner Viertels ab. In der Hahnstraße 37 bis 41 sind bereits mehrere Geschäfte im Bau und auch in den Konzepten für die nördliche Lyoner Straße sind Einzelhandelsnutzungen vorgesehen.

## 5. Fazit

Das Modellvorhaben Lyoner Viertel stellt sowohl im Kontext des Forschungsprojektes „Umwandlung von Nichtwohngebäuden in Wohnimmobilien“ als auch im Vergleich zu anderen Stadtentwicklungsprojekten zur Schaffung von Wohnraum in Deutschland ein in hohem Maße einzigartiges Projekt dar. Dies hängt zum einen mit der besonderen städtebaulichen Struktur zusammen: Die Bürostadt Niederrad ist als reiner Bürostandort mit einer Bebauungsstruktur, die von großen Baumassen geprägt ist, von einzigartiger Funktionalität in Deutschland. Zum anderen stellt aber auch die Projektidee, aus einem monostrukturier-ten Büroareal, ein gemischt genutztes Quartier zu entwickeln, einen ungewöhnlichen Ansatz dar. In der Regel sind neue Wohngebiete, die im Rahmen der Innenentwicklung entstehen, Konversionsprojekte, bei denen die ursprüngliche Nutzung zumeist vollständig überformt wird. Mit dem Modellvorhaben zur Entwicklung des Lyoner Viertels soll die Nutzung als Bürostandort explizit nicht verdrängt werden. Sie bleibt wesentlicher Bestandteil der Identität des Quartiers.

Trotz dieser kaum vergleichbaren Ausgangssituation und Zielsetzungen hat sich die Stadt Frankfurt am Main entschieden bei der Umsetzung im Wesentlichen auf das Standardinstrument der Stadtplanung zu setzen: Den Bebauungsplan. Die Strategie der Stadt beruht im Wesentlichen darauf, mit den Bebauungsplanverfahren Baurecht zu schaffen und die weitere städtebauliche Entwicklung im Rahmen der Festsetzungen des Bebauungsplans den Kräften des Marktes zu überlassen. Diese Strategie funktioniert vor allem deshalb, weil zum einen zahlreiche Büroimmobilien mit geringem Nachfragedruck und Leerstand in der Bürostadt vorhanden waren und zum Teil auch immer noch vorhanden sind und zum anderen, weil aufgrund der wirtschaftsstrukturellen und demographischen Entwicklungen ein erheblicher Nachfragedruck im Wohnungsmarkt zu verzeichnen ist. Ohne diese Kombination wäre die Umsetzung des Projektes mit einiger Wahrscheinlichkeit wohl eher nicht möglich gewesen. Wenn der hohen Wohnungsnachfrage ein funktionierender Büroimmobilienmarkt mit sehr geringem Leerstand entgegengestanden hätte, ist zu vermuten, dass das Projekt eher nicht oder nur sehr schleppend in Gang gekommen wäre.

Für das Gelingen einer solchen Strategie ist dabei die erfolgreiche Konfliktbewältigung im Rahmen des Bebauungsplanverfahrens von zentraler Bedeutung. Dies betrifft zunächst den Immissionsschutz, bei dem sichergestellt werden muss, dass die einschlägigen Regelungen etwa zum Lärm- und Geruchs-schutz eingehalten werden. Dies betrifft aber auch die Entwicklung eines vorausschauenden Konzepts zur Errichtung von sozialer und ggf. technischer Infrastruktur und die Verbesserung des öffentlichen Raums in Hinblick auf Wegebeziehungen und die Aufenthaltsqualität. Mit den Bebauungsplänen Nr. 872 und 885 ist diese Konfliktbewältigung im Lyoner Viertel gelungen. Die planerischen Ergebnisse werden in Öffentlichkeit und Politik mitgetragen und sind weitgehend unumstritten. Es zeigt sich deutlich, dass

alle mit dem Projekt verbundenen grundsätzlichen Konflikte fachlich lösbar sind und damit auch in anderen, in der Regel städtebaulichen Lagen analog bewältigt werden können.

Allerdings hat die Sorgfalt bei der Bewältigung der planerischen Herausforderungen auch ihren Preis in einem langen Planungsverfahren. Vom Aufstellungs- bis zum Satzungsbeschluss dauerte das Bebauungsplanverfahren insgesamt über sechs Jahre. Seit der ersten Projektidee sind sogar fast zehn Jahre vergangen. Dies mag der besonderen Größe und den speziellen Rahmenbedingungen des Projekts geschuldet sein, aber auch in anderen städtebaulichen Kontexten ist damit zu rechnen, dass solche Verfahren Zeit brauchen.

Ein wesentlicher Baustein für das Gelingen des Projektes ist zudem die Bauherrenberatung durch das Stadtplanungsamt und die Bauaufsicht Frankfurt. Die sehr intensive und aktive Bauberatung ergänzt die formellen Bauleitplanverfahren und sorgt dafür, dass die Bauherren über die rechtlichen Rahmenbedingungen umfassend informiert sind. Auf der Basis verlässlicher Zusammenarbeit und intensiver Kommunikation können im Rahmen der Bauberatung auch Denkanstöße an Eigentümer und Projektentwickler weitergegeben werden, mit denen sich die Planungsziele für das Quartier als Ganzes besser umsetzen lassen. Der Einfluss der Stadt erfolgt hier nicht nur über die Durchsetzung von Planungsrecht, sondern auch über umfassende Information und Kommunikation.

Eine Schlüsselrolle für das Gelingen des Projekts spielen vor allem diejenigen Projekte, mit denen erstmals für die Umwandlung wichtige Nutzungen im Lyoner Viertel etabliert wurden oder werden. Dies betrifft das Projekt in der Lyoner Straße 19, mit dem erstmals sichtbar wurde, dass sich die für die Bürostadt typischen Gebäude für eine Umnutzung eignen können und dass sich der Standort generell als Wohnstandort eignet. Mit den ersten Projekten der ABG werden zeitgleich auch soziale Infrastruktur wie Kinderbetreuungseinrichtungen und Einzelhandel im Quartier errichtet. Außerdem spricht die ABG in ihren Projekten auch andere Bevölkerungsgruppen an, die bisher im Lyoner Viertel noch nicht wohnen. Damit wird eine kritische Masse erzeugt, von der auch weitere Projekte profitieren können.

Der anfängliche Schwerpunkt auf Projekte im gehobenen, teureren Marktsegment und Mikroapartments scheint sich mittlerweile deutlich zu verlagern. Die Schaffung von günstigem Wohnraum ist dabei grundsätzlich von den gleichen Rahmenbedingungen abhängig, die auch für den Wohnungsneubau generell gelten. Es ist nicht festzustellen, dass die Projekte im Lyoner Viertel unter Berücksichtigung der Lage grundsätzlich deutlich günstiger oder deutlich teurer sind als an anderen Orten der Stadt. Bei den Projekten mit eher günstigerem Wohnraum, vor allem bei den Projekten der ABG, handelt es sich zudem um Neubauprojekte und nicht um die Umnutzung der bestehenden Bausubstanz. Es ist aber davon auszugehen, dass Maßnahmen, die generell die Errichtung von günstigem Wohnraum begünstigen, auch im Lyoner Viertel greifen würden.

Gegenwärtig machen Umwandlungsprojekte zwischen einem Drittel und der Hälfte der geplanten oder in Bau befindlichen Projekte im Lyoner Viertel aus. Der Rest sind Abriss- und Neubauprojekte oder reine Neubauprojekte auf bisher unbebauten Grundstücken. Dies zeigt, dass die Umwandlung nicht per se günstiger oder auf andere Art und Weise vorteilhafter als der Abriss und Neubau eines Gebäudes ist. Im Gegenzug werden bei dem flexiblen Planungsrecht im Lyoner Viertel, dass es Bauherren ermöglicht, Neubauten ohne erhebliche Restriktionen beim Maß der Nutzung und der überbaubaren Grundstücksfläche zu errichten, weiterhin Umwandlungsprojekte in Angriff genommen. Dies belegt, dass die Vor- und Nachteile sehr stark vom Einzelfall insbesondere von der Architektur des Gebäudes abhängen. Insofern bildet der rahmensetzende Angebotsbebauungsplan hierfür das geeignete planungsrechtliche Instrument.

Für die Stadt Frankfurt am Main stellt das Projekt der Umwandlung der Bürostadt Niederrad in das gemischt genutzte Lyoner Viertel eindeutig einen zentralen Baustein zur Wohnraumversorgung dar. Die Schwierigkeiten, die im Detail bei dem Projekt bestehen, sind als lösbar einzuordnen und im Rahmen der Planung auch bewältigt worden. Gleichzeitig hat das Projekt großen Rückhalt in der Stadtpolitik und soweit erkennbar auch in der Öffentlichkeit, so dass eine weitgehend konfliktfreie Planung möglich war. Die ursprünglich anvisierten Ziele einer Reduzierung des Büroflächenleerstandes und der Schaffung von dringend benötigtem Wohnraum werden durch das Projekt erreicht. Aufgrund der besonderen Ausgangslage und der speziellen Rahmenbedingungen der Stadt Frankfurt am Main, ist allerdings nicht damit zu rechnen, dass ähnliche Projekte in Zukunft häufiger auch von anderen Städten in Angriff genommen werden.

Nicht zu unterschätzen ist auch der Umstand, dass sich mit dem neuen Lyoner Viertel, das anstelle der bisherigen Bürostadt Niederrad tritt, auch das Bild der Stadt ganz maßgeblich wandelt und die Vielfalt der Nutzungsformen symbolisiert wird. Damit verbunden ist ein neues Image oder Branding des Stadtteils Niederrad, der innerhalb der Stadtteilstruktur und -hierarchie von Frankfurt am Main eine neue Positionierung erlangt. Insofern wirkt die Einzelkonversion von Bürogebäuden in Wohnimmobilien vor Ort flächig als quartiersbezogene Umcodierung und weitergehend auch gesamtstädtisch als Schaffung neuer urbaner Orte und Adressen.

Im Modellvorhaben Lyoner Viertel ergänzen sich die Konstellation eines Angebotsbebauungsplans – als einfaches städtebaurechtliches Regelinstrument des Allgemeinen Städtebaurechts – mit der aus dem Marktgeschehen aktuell resultierenden hohen immobilienwirtschaftlichen Wandlungsdynamik. Vornehmlich die in ihrer Nutzungsbreite stark expansiv ausgelegte Festsetzungspalette eines Mischgebietes gemäß § 6 BauNVO als Art der baulichen Nutzung stützt solche Wandlungsprozesse in vertikaler und horizontaler Mischabsicht und sichert zugleich über den Kanon der zugelassenen Dichtewerte (Maß der baulichen Nutzung) entsprechende rentierliche immobilienwirtschaftliche Spielräume. Das marktseitig

---

gegebene Zeitfenster zur Umnutzung von Büroobjekten infolge von starkem metropolitanen Wohnnachfragedruck wird insoweit durch ein Städtebauinstrument mit hohen Wirkungseffekten gestützt, dass für die Akteure Planungssicherheit bietet.

Hinzu tritt die gefestigte Genehmigungspraxis der örtlichen Bauaufsicht verbunden mit einer intensiven Bauherrenberatung und die an Entscheidungen der Verwaltungsgerichte orientierte Auslegungspraxis bei Regelzulassungen und Befreiungstatbeständen. Nicht zuletzt sichert die Festsetzung eines Mischgebietes auch die dauerhafte Zulässigkeit von Büronutzungen im Quartier. Mit diesem Hintergrund wird die bisherige funktionale Besonderheit der Bürostadt Niederrad in eine örtlich spezifisch gemischte Besonderheit eines Anteils von Wohnen und Gewerbe im neuen Quartier Lyoner Viertel überführt.

Im Ergebnis ist zu konstatieren, dass das Regelinstrumentarium des BauGB - ergänzt um die prozeduralen Qualitäten einer Bauherrenberatung geeignet ist, die Umwandlung von Nichtwohngebäuden in Wohnimmobilien auf Stadtquartiersebene und für die einzelne Parzelle mit dem Ziel der qualitativen Ordnung und Entwicklung zu leiten und prägnant zu steuern.

## Quellen

### Studien und Veröffentlichungen

- Baasner, Möller & Langwald, Büro für Stadt- und Regionalplanung GmbH: *Chancen zur Umnutzung von Büroflächen zu Wohnraum in Frankfurt am Main*, Berlin/Frankfurt am Main, Juni 2006
- Ballwanz Immobilien GmbH & Co. KG: *Machbarkeitsstudie „Lyoner Viertel“ – Vermarktungspotentiale für Wohnimmobilien in der Bürostadt Niederrad*, Frankfurt am Main, März 2009
- Bürgeramt, Statistik und Wahlen: *Bevölkerungsvorausberechnung bis 2040*, Stadt Frankfurt am Main, 2015
- Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz [Hrsg.]: *Allianz für Wohnen in Hessen, Zwischenbericht*, Juli 2016
- RegioConsult und Spath + Nagel: *Räumlich-funktionales Entwicklungskonzept Gewerbe, Ergebnisse der ersten Arbeitsphase*, 04.11.2014
- Stadt Frankfurt am Main, Dezernat Planung und Wirtschaft, Stadtplanungsamt, Abteilung 61.G1 Stadtentwicklungs- und Flächennutzungsplanung (Hrsg.): *Umnutzung von Büroflächen zu Wohnraum – Potenzial für die Stadtentwicklung? Fachtagung am 26. April 2007 im Haus am Dom*, Frankfurt am Main, 2007
- Stadt Frankfurt am Main, Dezernat Planen, Bauen, Wohnen und Grundbesitz, Stadtplanungsamt, Abteilung Innere Stadt (Hrsg.): *Von der Bürostadt zum Lyoner Viertel – Umstrukturierungspotentiale der Bürostadt Niederrad, Frankfurt am Main – Transformation eines monofunktionalen Bürogebietes*, Frankfurt am Main, November 2008
- Stadt Frankfurt am Main, Dezernat Planen, Bauen, Wohnen und Grundbesitz, Stadtplanungsamt [Hrsg.]: *Statusbericht Frankfurt 2030*, Mai 2016
- *Bürostadt Niederrad: Das Ende der Monostruktur*, erschienen in Immobilien-Zeitung Nr. 24/2015 vom 18.06.2015

### Immobilienmarktberichte

- Amt für Wohnungswesen Frankfurt am Main (Hrsg.): *Wohnungsmarktbericht 2014*
- black olive advisors GmbH: *Büromarkt Frankfurt – Marktdaten 1. Quartal 2016*
- BNP Paribas Real Estate: *At a Glance Q1 2016 – Büromarkt Frankfurt*
- Colliers International: *Frankfurt Marktbericht – Bürovermietung und Investment Q1 2016*
- Cushman & Wakefield: *Office Market Snapshot Frankfurt Q1 2016*
- JLL - John Lang LaSalle: *Office Market Profile – Frankfurt 1. Quartal 2016*
- Engel & Völkers: *Büroflächen – Marktreport 2015/16 – Frankfurt*

- Knight Frank Research: *Frankfurt Office – Annual 2015*
- NAI apollo group: *Zahlen und Fakten – Büromarkt Frankfurt Q1 2016*

### **Beschlüsse, Satzungen und Urteile**

- Beschluss der Stadtverordnetenversammlung Frankfurt am Main vom 07.05.2012 gemäß § 2 (1) BauGB zur Aufstellung der Bebauungspläne Nr. 872 – Lyoner Straße – und Nr. 885 – Hahnstraße – sowie Beschluss des Rahmenplans Lyoner Viertel
- Magistrat der Stadt Frankfurt am Main: *Bericht des Magistrats (B577) an die Stadtverordnetenversammlung vom 29.08.2005*
- Magistrat der Stadt Frankfurt: *Vorlage M 143: Novellierte Stellplatzsatzung für die Stadt Frankfurt am Main vom 11.07.2016*
- Stadt Frankfurt am Main: *Wohnbauland-Entwicklungsprogramm 2015*
- Stadt Frankfurt am Main: *Bebauungsplan Nr. 885 Hahnstraße*
- Stadt Frankfurt am Main: *Bebauungsplan Nr. 872 Lyoner Straße*
- Verwaltungsgericht Frankfurt am Main: *Urteil vom 16.05.2011, Az.: 8 K 3785/10.F*
- Verwaltungsgericht Frankfurt am Main: *Urteil vom 01.09.2015, Az.: 8 K 740/15.F*
- Verwaltungsgerichtshof Hessen: *Urteil vom 24.08.2012, Az.: 3 A 565/12*

### **Interviews**

- Gespräche mit Vertretern des Stadtplanungsamtes Frankfurt am Main
- Telefoninterviews mit Vertretern der Bauaufsicht Frankfurt am Main
- Telefoninterviews mit Vertretern von IHS Property Consultants und Stefan Forster Architekten

### **Webseiten**

- Bauaufsicht Frankfurt: [www.bauaufsicht-frankfurt.de](http://www.bauaufsicht-frankfurt.de)
- Standortinitiative Neues Niederrad SINN: [www.lebendige-buerostadt.de](http://www.lebendige-buerostadt.de)
- Stadtplanungsamt der Stadt Frankfurt: [www.stadtplanungsamt-frankfurt.de](http://www.stadtplanungsamt-frankfurt.de)
- Integriertes Stadtentwicklungskonzept der Stadt Frankfurt: [www.frankfurtdeinestadt.de/frankfurt2030/de/home](http://www.frankfurtdeinestadt.de/frankfurt2030/de/home)

### **Sonstiges**

- Präsentationen der Veranstaltung „Konversion von Büro in Wohnen“ der Bauaufsicht Frankfurt/Main am 9.11.2015

- 
- Räumlich-funktionales Entwicklungskonzept Gewerbe Frankfurt am Main im Rahmen des Masterplan Industrie, Ergebnisse der ersten Arbeitsphase, Pressekonferenz am 04.11.2014
  - Stadt Frankfurt am Main: Wortprotokoll zur 7. Sitzung der Stadtverordnetenversammlung am 13.10.2016