

Antrag

der Abgeordneten Mayra Vriesema, Hanna Steinmüller, Kassem Taher Saleh, Sylvia Rietenberg, Julia Schneider, Dr. Alaa Alhamwi, Timon Dzienus, Lisa Paus, Karoline Otte, Jamila Schäfer und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Leere Büros zu Wohnungen umwandeln – Günstiger Wohnraum statt Büroleerstand

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Das Recht auf Wohnen ist Teil des Rechts auf einen angemessenen Lebensstandard. Es ist in Artikel 11 des UN-Sozialpakts (ICESCR) festgeschrieben; unter anderem besteht ein Anspruch auf bezahlbaren Wohnraum.

Aufgrund der derzeitigen Wohnraumkrise ist das Menschenrecht auf Wohnen in Deutschland nicht gewährleistet: Der aktuelle „Soziale Wohn-Monitor“ des Pestel-Instituts zeigte Anfang dieses Jahres deutlich, dass Ende 2024 bundesweit 1,4 Millionen Wohnungen fehlten, durch Neubau jedoch lediglich 200 000 Wohneinheiten pro Jahr entstanden sind. Betroffen von diesem Wohnungsmangel sind zunehmend junge und ältere Menschen, insbesondere Auszubildende, Studierende oder Rentner*innen, die sich steigende Mieten nicht mehr leisten können und zunehmend aus ihren Wohnungen verdrängt werden (Quelle: Sozialer-Wohn-Monitor, <https://mieterbund.de/app/uploads/2026/01/Sozialer-Wohnmonitor-2026.pdf>). Nicht nur der Mangel an Wohnraum, sondern auch die Suche nach bezahlbaren Wohnungen stellt immer mehr Bürger*innen vor große Schwierigkeiten. Wie der Deutsche Mieterbund in seinem Mietenreport für 2025 feststellte, machen sich 29 Prozent der Mieter*innen (12,8 Millionen Menschen) große Sorgen, ob sie sich ihre Miete auch künftig noch leisten können; außerdem zahlen mehr als 12 Prozent der Bevölkerung über 40 Prozent ihres Einkommens für die Miete (Quelle: DMB-Mietenreport, https://mieterbund.de/app/uploads/2025/11/Mietenreport_2025_final03Nov.pdf).

Konträr zur Mangellage auf dem Wohnungsmarkt steht eine stark steigende Zahl an leerstehenden Büroräumen, insbesondere in den Großstädten. Ende 2025 standen mit bundesweit 12,5 Millionen Quadratmeter Büroflächen leer. Das sind circa 1,4 Millionen Quadratmeter mehr als 2024. Gleichzeitig standen in als „A-Städte“ klassifizierten Großstädten bis zu 12 Prozent der Büros leer (Quelle: ZIA-Frühjahrgutachten 2026, <https://zia-deutschland.de/wp-content/uploads/2026/02/Fruehjahrgutachten-2026.pdf>). Allein in Berlin blieben Ende 2025 circa 1.752.000 Quadratmeter Büroflächen ungenutzt – eine Zahl, die allein 2026 voraussichtlich um 840.000 Quadratmeter anwachsen wird (Quelle: rbb,

<https://www.rbb24.de/wirtschaft/beitrag/2025/11/berlin-grosse-bueroleere-leerstand-bueroflaechen-homeoffice.html>).

Schon 2018 berechnete das Pestel-Institut, dass in den 15 größten Städten Deutschlands 8,3 Millionen Quadratmeter Büroflächen leer standen; daraus könnten nach konservativen Berechnungen 350.000 Wohneinheiten entstehen könnten (Quelle: Pestel-Institut, https://www.dgfm.de/fileadmin/downloads/studien-wohnungsbau/Deutschlandstudie_2019.pdf). Aufgrund der teilweise 300-prozentigen Zunahme der Leerstandszahlen seit 2019 (Quelle: ZIA-Frühjahrgutachten 2026, <https://zia-deutschland.de/wp-content/uploads/2026/02/Fruehjahrgutachten-2026.pdf>) ist davon auszugehen, dass das Umbaupotenzial sich 2026 auf deutlich mehr als 350.000 Wohneinheiten beläuft.

Angesichts steigender Mietpreise und eines sich zuspitzenden Wohnraummangels ist der gleichzeitige Leerstand von Millionen von Quadratmetern ungenutzter Büroflächen insbesondere in Ballungsräumen nicht hinnehmbar. Darüber hinaus wünschen sich laut Baukulturbericht der Bundesregierung 2025 mehr als vier von fünf Bundesbürger*innen (88 Prozent), dass neuer Wohnraum durch den Umbau nicht genutzter Büroflächen entsteht (Quelle: Bundesstiftung Baukultur, https://www.bundesstiftung-baukultur.de/fileadmin/files/BKB-24/Baukulturbericht_202425_Infrastrukturen.pdf). Der Büroleerstand ist dabei nur eine Seite der Medaille. Denn gleichzeitig steigen die Gewerbemieten so stark, dass sich Einzelhändler, Handwerksbetriebe sowie Cafés und Restaurants ihre Flächen nicht mehr leisten können.

Da es auch klimapolitisch weitaus positiver ist bereits bestehende Gebäude umzubauen und umzunutzen als lediglich auf Neubau zu setzen, braucht es einen Gesetzentwurf, der das im Büroleerstand steckende Potenzial freisetzt und zügig günstigen und klimaschonenden Wohnraum durch Umbau schafft. Hinzu kommt die Frage der Flächenkonkurrenz. Fläche ist eine endliche Ressource, die wir schonen wollen. Daher würde ein rein auf Neubau ausgerichteter Ansatz zur Deckung des Wohnraumbedarfs zwangsläufig mit anderen städtischen Nutzungsansprüchen kollidieren – seien es Stadtgrün, Begegnungsräume, Kleingartenanlagen oder notwendige Freiflächen für den Hitzeschutz.

Die Umnutzung von leerstehenden Büros schafft dringend benötigten Wohnraum, ohne neue Flächen zu versiegeln oder bestehende Nutzungskonflikte zu verschärfen. Da es aktuell rentabler ist, Bürogebäude leerstehend zu lassen, als sie umzubauen und zu vermieten, ist Kern des Antrags eine Umkehr der Kosten-Nutzen-Rechnung bei der Um- und Zwischennutzung von Büroflächen für Wohnraum in angespannten Wohnungsmärkten. Wir begrüßen dabei die in vielen Bundesländern bestehenden Zweckentfremdungsverordnungen oder Zweckentfremdungsverbotsgesetze, die als Grundlage für Zweckentfremdungsabgaben dienen, also als Grundlage für ein Ordnungsgeld gegen die Nutzung von Wohnungen für andere Zwecke wie etwa Leerstand. Dies möchten wir im Bundesrecht verankern.

Die Bundesregierung hat mit ihrem Förderprogramm Gewerbe zu Wohnen jetzt endlich ein bereits in der Ampelregierung beschlossenes Programm aufgelegt, welches am 1. Juni 2026 starten soll. Trotz des positiven Signals, welches von diesem Förderprogramm ausgeht, wird Gewerbe zu Wohnen unter anderem aufgrund der Begrenzung der Förderung auf maximal 10 Wohnungen pro Umbauprojekt das massive Umbaupotenzial im Büroleerstand in Deutschland nicht heben. Der Vorschlag der grünen Fraktion soll insbesondere durch eine Besteuerung von leerstehenden Büroflächen und eine systematische Erfassung des Leerstands zu einem flächendeckenderen Umbau von Büroleerstand führen. Darüber hinaus

fordern wir eine verbesserte Förderung von Umbau sowie flankierende baurechtliche Maßnahmen.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. das Monitoring und die Datenlage über Leerstand bundesweit zu verbessern, indem Bundesbehörden den Kommunen stärker unterstützend zur Seite stehen, etwa durch bundesweite Plattformen und Bausteine für Wohn- und Gewerbekataster, dort insbesondere von Büroflächen, die gemeinsam mit den Ländern zur Verfügung gestellt werden;
2. die Aus- und Weiterbildung von Architekt*innen, Bauingenieur*innen und weiteren am Bau beteiligten Expert*innen im Hinblick auf den Aufbau von Expertise zum Umbau leerstehender Gebäude aktiv zu fördern, um das Thema Umbau sowie seine sozialen und klimafreundlichen Vorteile gemeinsam mit den Ländern und Sozialpartnern stärker in den Ausbildungsordnungen und dem Weiterbildungsangebot zu verankern;
3. die Kommunen beim Kampf gegen Leerstand ideell und finanziell zu unterstützen, etwa bei deren Erstellung von ganzheitlichen Konzepten zur Bekämpfung von Leerstand;
4. die Musterbauordnung zu einer Umbauordnung weiterzuentwickeln und so den Umbau leerstehender Büros zu Wohnungen zu erleichtern sowie den Gebäudetyp E mit klaren praxistauglichen und rechtssicheren Baustandards auf den Weg zu bringen;
5. die Ermöglichung von Zwischennutzungen zu Wohnzwecken durch Vereinfachungen in der Musterbauordnung in Fällen, in denen ein vollständiger Umbau nicht möglich ist, um Restpotentiale im Büroleerstand zu heben;
6. einen Gesetzesentwurf vorzulegen, der den Umbau von Leerstand rechtlich vereinfacht und fördert. Dies soll erreicht werden durch
 - a) eine Anpassung des Erlasses wegen wesentlicher Ertragsminderung bei bebauten Grundstücken nach §34 Grundsteuergesetz, der bisher bei Leerstand angewendet werden kann, sodass nur Umbau und Zwischennutzungen steuermindernd wirken, dauerhafter und möglicherweise spekulativer Leerstand in Gemeinden mit angespannten Wohnungsmärkten dagegen nicht;
 - b) eine Prüfung, ob das Grundsteuergesetz dahingehend geändert werden kann, dass die Kommunen für Grundstücke mit dauerhaft leerstehenden Gebäuden, einen gesonderten Hebesatz bei der Grundsteuer C festsetzen können, sodass in Gemeinden mit angespannten Wohnungsmärkten und schädlichem Leerstandsbestand zusätzliche steuerliche Instrumente zur Verfügung stehen;
 - c) einen stärkeren ordnungsrechtlichen Begründungszwang für einen Abriss vorzusehen sowie den Abriss von leerstehenden Büro- und Gewerbegebäuden finanziell unattraktiver zu machen und, wenn baulich möglich, den Erhalt bestehender Bausubstanz sowie die Nutzung grauer Energie im Sinne der Kreislaufwirtschaft zu fördern;
 - d) die Befähigung der Länder, ein Moratorium für Büroneubau in angespannten Wohnungsmärkten mit hohen Büroleerstandsquoten zu

Vorabfassung – wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

ermöglichen, um die bereits anhaltende Marktübersättigung bei Bürogebäuden nicht zu verschärfen. Stattdessen sollen insbesondere bereits versiegelte Flächen vor allem der Schaffung neuer Wohnungen durch Erweiterung, Änderung und Erneuerung bestehender Wohn-, Verwaltungs- oder Gewerbeimmobilien dienen. Ein “Umbau-Turbo” mit klarer Gemeinwohlbindung und der vorrangigen Umnutzung von bereits versiegelten Flächen, soll dadurch etabliert werden;

7. den Umbau leerstehender Büro- und Gewerbeflächen finanziell attraktiver gestaltet und mit Bundesmitteln aktiv und effektiv fördert, insbesondere
 - a) die Förderrichtlinie des Programms „Gewerbe zu Wohnen“ so auszugestalten, dass auch mehr als 10 Wohneinheiten pro Projekt gefördert werden können sowie die Mittel des Programms angemessen zu erhöhen, da sonst der Umbau größerer Projekte nicht ausreichend gefördert werden kann;
 - b) das Förderprogramm „Gewerbe zu Wohnen“ nicht wie geplant zum Ende 2026 auslaufen zu lassen, sondern den Umbau von Gewerbe auch in der neuen Programmwelt der KfW ab 2027 weiter zu fördern. Über eine Verwaltungsvereinbarung mit den Ländern soll dabei eine Quote von mindestens 50 Prozent an langfristig sozial gebunden und gemeinwohlorientierten Wohnungen sowie genossenschaftlichen Projekten oder preisregulierten Studierenden- und Azubiwohnheimen, pro Förderung, festgeschrieben werden. Die konkrete Ausgestaltung der Mietpreisbindung legen dabei die Länder fest;
 - e) wenn leerstehende Immobilien baulich nicht zu Wohnraum umgenutzt werden können, bevorzugt den Umbau nicht genutzter Büroflächen zu öffentlichen und sozialen Orten, wie Schulen, oder Freizeit-, Sport- und Kulturräumen zu fördern.

Berlin, den 9. Juni 2026

Katharina Dröge, Britta Haßelmann und Fraktion

Begründung

Bauen in Deutschland ist ein teures Unterfangen. Gestiegene Baukosten und insbesondere hohe Bodenpreise verteuern die Fertigstellung neuer Gebäude stark und lassen in der Konsequenz auch die Mietpreise in Neubauten stark steigen. Gleichzeitig fehlt es in Deutschland insbesondere an bezahlbarem Wohnraum, wie die stark steigenden Mietpreise gerade in Großstädten zeigen: In den letzten zehn Jahren wurden die Mieten in den Ballungsräumen durchschnittlich um 44 Prozent angehoben, in Berlin sogar um 69% (Quelle: ZDF-Heute, <https://www.zdfheute.de/wirtschaft/miete-grossstadt-anstieg-wohnungen-100.html>).

Darüber hinaus hält der Gebäudesektor, neben dem Verkehrsbereich bis heute die im Klimaschutzgesetz festgeschriebenen Klimaziele nicht ein (Quelle: Tagesschau.de, <https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/klimaschutz-bilanz-100.html>), denn insbesondere der Neubau hat aufgrund der Flächenversiegelung und der Verwendung CO₂-intensiver Materialien wie Beton eine besonders negative Auswirkungen auf unser Klima.

Angesichts der äußerst hohen Flächenzahlen insbesondere leerstehender Gewerberäume, bietet der Umbau bestehenden Büroleerstands in Ballungsgebieten ein großes Potential, schnell, günstig und klimafreundlich Wohnraum entstehen zu lassen. Dem zügigen Umbau dieser Flächen stehen dabei die Kosten des Umbaus, Renditesorgen von Immobilienbesitzer*innen und auf Neubau ausgerichtete Sichtweisen von am Bau beteiligten Expert*innen entgegen. Teilweise ergeben sich darüber hinaus auch bau- und planungsrechtliche Probleme bei Umnutzungsfragen und Baustandards. Gleichzeitig bieten leerstehende Bürogebäude schon jetzt oft gute Ausgangsbedingungen für den Umbau zu Wohnraum: Viele Objekte sind gut angebunden, entsprechen modernen Baustandards und haben eine auf die Lebensdauer eines Gebäudes gerechnet, eine deutlich bessere CO₂-Bilanz als nach Abriss neugebaute Immobilien.

Um das große Wohnungspotenzial, welches im Büroleerstand insbesondere in Ballungsräumen enthalten ist, zügig zu heben, ist es notwendig, die Besitzer*innen leerstehender Gebäude mit ordnungsrechtlichen Geboten und Förderungen zu animieren, ihren Bestand umzunutzen. Der Bund soll dabei den Erlass wegen wesentlicher Ertragsminderung bei bebauten Grundstücken nach §34 Grundsteuergesetz anpassen, der bisher bei Leerstand angewendet werden kann, sodass nur Umbau und Zwischennutzungen steuermindernd wirken, nicht aber dauerhafter und möglicherweise spekulativer Leerstand. Darüber hinaus ist zu prüfen, ob die Grundsteuer dahingehend konkretisiert werden kann, dass auch für Grundstücke mit länger andauernden Leerstand ein gesonderter Hebesatz bei der Grundsteuer C von den Kommunen festgesetzt werden kann. Zweckentfremdungen und Scheinvermietungen sollen dabei wie bei bisherigen Mietverhältnissen geahndet werden und faktisch als Leerstand gelten. Über eine mögliche Besteuerung soll darüber hinaus bewirkt werden, dass die Spekulation mit Leerstand verhindert wird, die auf Basis virtuell errechneter Gebäudewerte dazu führt, dass Gebäude teils jahrelang ungenutzt bleiben. Flankiert werden sollen eine mögliche Grundsteuererhebung und der Erlass von Steuervorteilen sowie Abschreibungsmöglichkeiten auf leerstehende Büro- und Gewerberäume durch eine wirksamere Förderung der Umbaukosten, die Gebäudebesitzer*innen oft vor finanzielle Hürden stellt und Umbau verhindert. Eine zielgerichtete staatliche Förderung kann und muss gleichzeitig auch sicherstellen, dass mindestens die Hälfte des umgebauten und geförderten Wohnraums in Absprache mit den Ländern gemeinwohlorientiert und sozial gebunden vermietet werden muss. Der Umbau von Büroleerstand zu gemeinwohlorientierten Wohnprojekten und Projekten genossenschaftlicher Träger sowie Studierenden- und Azubiwohnheimen soll dabei bevorzugt gefördert werden.

Um den Umbau auch in der Baubranche als eine zentrale Säule der Wohnraumschaffung zu etablieren, ist eine Förderung der Aus- und Weiterbildung von Fachkräften nötig, die den Fokus auf Neubau ablöst und den Umbau gemeinsam mit den Ländern und Sozialpartnern stärker in den Ausbildungsordnungen und dem Weiterbildungsangebot verankert. Grundsätzlich sollte Umbau dabei den Bestand mit individuellem Blick erfassen, um das Potenzial jedes Gebäudes bestmöglich auszuschöpfen. Sollte eine Umwandlung in Wohnraum nach eingängiger Prüfung nicht möglich sein, ist auch die Umnutzung zu öffentlichen Gebäuden wie Schulen (Quelle: FAZ, <https://www.faz.net/aktuell/rhein-main/frankfurt/ausweichstandorte-in-frankfurt-wie-buerogebaeude-in-schulenumgebaut-werden-110183555.html>) oder zu sozialen oder Kulturorten anzustreben.

Um die klimabezogenen Vorzüge des Umbaus zu fördern und die Umnutzung von Gewerbeleerstand voranzutreiben, soll die im Bestand gespeicherte „graue Energie“, möglichst erhalten statt vernichtet werden. Steuerliche Vorteile des Abrisses sollten dazu abgeschafft und durch eine steuerliche Besserstellung des Umbaus ersetzt werden.