

Aktives Leerstandsmanagement⁺

Integraler Ansatz nachhaltiger Siedlungsentwicklung in ländlichen Regionen

Zu den großen Herausforderungen des ökonomischen und demografischen Wandels in strukturschwachen, ländlich peripheren Räumen zählt der Umgang mit bestehenden sowie perspektivischen Leerständen und innerörtlichen Brachen. Zur Bewältigung der Leerstandsproblematik und der Verödung der historischen Dorfkerns bedarf es ganzheitlicher und strategischer Ziele und Ansätze der Dorf- und Regionalentwicklung. Ein breit verstandenes aktives Leerstandsmanagement, als Teil einer Innentwicklungsstrategie, stellt einen geeigneten Managementansatz zur Beförderung der nachhaltigen Siedlungsentwicklung dar. Eine erfolgreiche Umsetzung setzt jedoch voraus, dass der Ansatz sowohl innerhalb der Gemeinde als auch interkommunal und regional von Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft getragen sowie aktiv und konsequent verfolgt wird.

Neubau trotz Leerstand? – Bewusstseinsbildung für komplexe Folgen

Leerstandsquoten zwischen 5 und 10 % sind in ländlich-peripheren Regionen die Regel. Aber auch Quoten von 15 % und mehr sind in strukturschwachen Räumen keine Ausnahme. Belastbare, flächendeckende Leerstandsdaten feh-

len bislang für Deutschland (BBSR 2019). Trotz teils erheblicher Leerstände und innerörtlicher Baulandpotenziale wird bis heute in betroffenen ländlichen Räumen weiterhin am Siedlungsrand neu gebaut. Dies bestätigen u. a. die Ergebnisse der Kommunalbefragung der Bundesstiftung Baukultur im Jahr 2015 (Bundesstiftung Baukultur 2016). Politischen Mandatsträgern wird ein starker Wille abverlangt, dieser Baulandnachfrage nicht nachzugeben, sehen sie sich doch oft einem enormen Druck der Bevölkerung und Wirtschaft ausgesetzt.

Das Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW) veröffentlichte im Juli 2019 einen Report mit teils alarmierenden Aussagen zur Neubautätigkeit in ländlichen Räumen. So wurde laut Bericht „in insgesamt 69 der 401 Kreise [...] im Zeitraum 2016 bis 2018 über 50 Prozent mehr gebaut, als der Wohnungsbedarf bis 2020 angibt. In 31 Landkreisen liegt die Quote sogar über 200 Prozent“ (Institut der deutschen Wirtschaft 2019, 22). Das IW geht in seinem Wohnungsbaubedarfsmodell nur am Rande darauf ein, welche wirtschaftlichen, ökologischen, städtebaulichen und sozialen Konsequenzen diese Entwicklung mit sich bringt. So führt in Regionen mit schrumpfenden Einwohnerzah-

TAB. 1: PHASEN UND BAUSTEINE DES LEERSTANDMANAGEMENTS (Quelle: Eigene Darstellung)

Phase	Phase	Begleitende Sensibilisierung, Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit
Phase 0	<p>Haltung und Grundsatzbeschluss der Politik zur strategischen Flächen- und Innenentwicklung</p> <p>Erarbeitung/Verabschiedung einer innerörtlich, interkommunal und regional abgestimmten strategischen Siedlungsentwicklungsstrategie mit Kernaussagen zur gemeinsamen Flächenentwicklungspolitik und Zusammenarbeit. Aufbau gemeinsamer tragfähiger Managementstrukturen (u. a. durch Gründung einer gemeinsamen Rechtsform, Qualifizierung des Personals oder Einstellung eines Leerstandsmanagers o. ä.)</p>	<p>Kontinuierliche Medienarbeit, Broschüren, Ausstellungen, Messen, Aktionen wie z.B. künstlerische Interventionen und Inszenierungen im Leerstand, Tag der offenen Leerstände, Tag der Innenentwicklung, Präsentation gelungener Revitalisierungsbeispiele, Bildungsarbeit, Wettbewerbe, Wertschätzung von Innenentwicklungsaktivitäten z. B. über „Empfang für Innenentwickler“, Plaketten, Preise o. ä.</p>
Phase 1	<p>Qualifizierte Erfassung und Kartierung</p> <p>(interkommunale) Qualifizierte Erfassung und Kartierung der Baulücken, Leerstände und Brachen (unter Nutzung vorhandener Erfassungssysteme und Plattformen wie beispielsweise kommunaler Kataster, landesweit bereitgestellter Flächenmanagementdatenbanken wie FLOOD, gewerblicher Datenbanksysteme, frei verfügbarer Tools wie Leerstandsmelder.de o. a.)</p>	
Phase 2	<p>Analyse und Bewertung</p> <p>Analyse und Bewertung der innerörtlichen Leerstände, Baulücken und Brachen über statistische Auswertungen, Geodatenanalyse, Eigentümerbefragungen und Gespräche, Ermittlung des (Wohn-)Baulandbedarfs und der lokalen/regionalen Innenentwicklungspotenziale</p>	
Phase 3	<p>Entwicklungspläne und -maßnahmenkonzepte</p> <p>Aufbauend auf den Innentwicklungspotenzialen Definition der Leitbilder für die bauliche kommunale und regionale Entwicklung, Erarbeitung von Orts(kern)entwicklungskonzepten mit Maßnahmenkatalogen für städtebauliche lokale Maßnahmen inkl. Priorisierung der Maßnahmen</p>	
Phase 4	<p>Aktivierung und Vermarktung</p> <p>Entwicklung Vermarktungsstrategie, Vermarktung innerörtlicher Baulücken und Leerstände über interkommunale Leerstandsbörsen/Immobilienplattformen (bundesweit verbreitet ist die Kommunale Immobilienplattform KIP), individuelle Beratung von Eigentümern, Bauherren und Bauinteressierten, Schaffung von Anreizen/Förderprogrammen, Unterstützung bei der Klärung schwieriger Eigentumsfragen und herrenloser Gebäude</p>	
Phase 5	<p>Monitoring und Erfolgskontrolle</p> <p>Kontinuierliches Monitoring, regelmäßige Erfolgskontrolle und Selbstreflexion der umgesetzten Maßnahmen und der Flächenentwicklung, laufende Nachjustierung der Siedlungsentwicklungsstrategie und ihrer Maßnahmen</p>	

len jeder Siedlungsneubau i.d.R. zu neuem Leerstand, zu sinkenden Immobilienpreisen und damit auch sinkender Rentabilität von Immobilieninstandhaltungen und Nutzungen. Zeitgleich steigt die Gefahr des Verlustes der historischen Ortsbilder und der Funktion der Ortskerne, schwindet die Identifikation der Bevölkerung mit ihrem Ort und gehen touristische Werte verloren, um nur einzelne Auswirkungen zu nennen.

Solange diese komplexen Zusammenhänge und Konsequenzen der Neubautätigkeiten den Entscheidungsträgern aus Politik, Verwaltung, aber auch Zivilgesellschaft in den betroffenen ländlichen Räumen nicht bewusst sind bzw. bewusst gemacht werden können, ist eine Trendwende kaum zu bewerkstelligen. Für eine Trendwende – weg vom Neubau am Ortsrand, hin zum (Um-)Bauen bzw. Renovieren im Bestand, der Konzentration kommunaler als auch privater Maßnahmen in den Ortskernen bis hin zur Rücknahme von Neubauf Flächen – bedarf es vor allem eines kollektiven Bewusstseins und einer politisch verankerten ganzheitlichen und nachhaltigen Siedlungs- und Flächenentwicklungspolitik mit dem Fokus auf Innenentwicklung.

Innenentwicklungsinitiativen reagieren auf Leerstand in den Ortskernen

Diverse deutsche Gemeinden bzw. Gemeindeverbände haben in den vergangenen zehn Jahren diese Trendwende eingeschlagen. Einige Initiativen sind gescheitert, andere erfolgreich etabliert. Zu den bekannteren und erfolgreichen Innenentwicklungsinitiativen und Leerstandsoffensiven zählen Initiativen wie die Gemeinde-Allianz Hofheimer Land, die interkommunale Allianz Oberes Werntal, die Verbandsgemeinden Wallmerod und Westerbürg mit ihrem Wallmeroder Modell „Leben im Dorf – Leben mitten drin“ und die bundesländerübergreifende Initiative Rodachtal.

Diese Initiativen verfügen alle über Managementstrukturen, wenn auch sehr unterschiedlich inhaltlich und personell ausgerichtet und ausgestattet. Tabelle 1 stellt abstrahiert dar, wie Leerstandsmanagement idealtypisch aufgebaut und welche Aufgaben, Aktivitäten und Instrumente in den einzelnen Phasen um- bzw. eingesetzt werden.

Aktives Leerstandsmanagement als integraler Ansatz nachhaltiger Dorfentwicklung

Leerstandsmanagement als isolierter Ansatz reicht nicht aus, um den Herausforderungen und vor allem den Auslösern der Leerstandsproblematik im ländlichen Raum nachhaltig und dauerhaft zu begegnen. Erfolgreich ist dieser Ansatz nur, wenn er in ganzheitliche und interkommunale Entwicklungsstrategien und -maßnahmen eingebettet wird, die neben baulichen Aspekten auch die sozialen, ökologischen, ökonomischen wie auch baukulturellen Dimensionen der ländlichen Entwicklung berücksichtigen. Leerstandsmanagement muss also sinnvoll mit weiteren Ansätzen kombiniert werden, wie beispielsweise Maßnahmen zur Verbesserung der Mobilität, der Nahversorgung, der Bildungs- und Betreuungssituation oder des Vereins- und Dorfgemeinschaftslebens.

Es kann von einem aktiven oder auch aktivierenden Leerstandsmanagement gesprochen werden, wenn sich die

Arbeit des Leerstandsmanagements als integraler Bestandteil der nachhaltigen räumlichen Entwicklung definiert und sich an den folgenden Maximen orientiert:

- ▶ agierend statt reagierend,
- ▶ gestaltend statt verwaltend,
- ▶ kreativ und mobilisierend,
- ▶ dialog- und lernbereit.



Messe für Immobilieneigentümer und Bauinteressenten „Bauen & Sanieren in der KOMET-Region“ (Foto: StadtStrategen. Bürgergemeinschaft für integrative Stadtentwicklung)

Neue Aufgaben erfordern neue Strukturen, Kompetenzen und Förderung

Die Kernaufgaben des Leerstandsmanagements, wie die professionelle Erfassung, Kartierung, Bewertung und Vermarktung von Leerständen und Baulücken oder die Beratung von Eigentümerinnen und Eigentümern sowie Bauinteressierten, werden in den Gemeinden bzw. Gemeindeallianzen überwiegend von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Bauverwaltung in Zusammenarbeit mit Einwohnermeldeämtern und extern beauftragten Fachplanungsbüros übernommen.

Neue Aufgaben des Leerstandsmanagements insbesondere im Bereich der Sensibilisierung, Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit, aber auch bei der sensiblen Eigentümeransprache und -aktivierung, sind bislang weder Ausbildungsinhalt von Verwaltungsangestellten noch von Planerinnen und Planern. Insbesondere in kleinen Verwaltungseinheiten fehlt es an diesen Kompetenzen, und es besteht Weiterbildungsbedarf. Bestehende wirkungsvolle Innenentwicklungsinitiativen können hier beispielhaft Wege aufzeigen, um mit dieser Herausforderung umzugehen: In der Initiative Rodachtal wird dieser Weiterbildungsbedarf gedeckt, indem regelmäßig Verwaltungsangestellte der beteiligten Gemeinden, aber auch interessierte Bürgerinnen und Bürger, für die spezifischen Aufgaben geschult und zu Baulotsen ausgebildet werden.

Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft

Einzelne Verwaltungen beziehen zivilgesellschaftliche Akteure in die „Sensibilisierung, Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit“ zum Thema ein. Sie werden als Botschafterinnen und Botschafter für das Thema gewonnen. In den Modellprojekten „Leerstandslotsen“ der Entwicklungsagentur Rheinland-Pfalz sowie „Dorf und Du“ der Region

Wetterau (Hessen) wurden verschiedene Formate erprobt, Bürgerinnen und Bürger für die aktive Mitwirkung an Aufgaben der Ortsinnenentwicklung zu mobilisieren. Über Qualifizierungsmaßnahmen wurden interessierte zivilgesellschaftliche Akteure und Gemeinderäte zu ehrenamtlichen Leerstandslotsen und Dorfkümmerern ausgebildet. Neben der Bewusstseinsförderung in der Zivilgesellschaft



Plakette, die an die zum Verkauf angebotenen Leerstandsgebäude angebracht wird (Grafik: Thüringer Landgesellschaft mbH)

für die Themen Leerstand, Ortsentwicklung und demografischer Wandel zielte das Projekt „Leerstandslotsen“ auch darauf ab, langfristig Mittel für professionelle Leistungen im Handlungsfeld einsparen zu können. Hierdurch sollten Gemeinden, die finanziell schlecht aufgestellt sind und sich keine professionelle bzw. fachliche Unterstützung leisten können, in die Lage versetzt werden, verschiedene Leistungen aus eigener Kraft zu stemmen. Letztendlich konnte das Modellvorhaben „Leerstandslotsen“ jedoch nach der Modellphase nicht verstetigt werden, sodass zumindest der Kosteneinsparungseffekt nicht eintreten konnte.

Managementstrukturen und Kümmerer

Gemeindeallianzen, die Leerstandsmanagement aktiv und als dauerhaften strategischen Prozess betreiben, verfügen in der Regel über breiter aufgestellte Managementstrukturen mit eigenen Personalstellen. Koordiniert werden die Prozesse durch Leerstandsmanager – auch Allianzmanager oder Kümmerer genannt. Diese haben die Aufgabe, die Prozesse und Aktivitäten verwaltungsintern wie auch nach außen zu koordinieren und als zentrale Ansprechpartnerinnen und -partner für die Öffentlichkeit zu fungieren. Ein Beispiel hierfür ist das Allianzmanagement im Hofheimer Land. Die geschaffene Managementstruktur wird von den beteiligten Allianzgemeinden gemeinsam getragen und finanziert. Eine einzelne Gemeinde allein könnte sich ein eigenes Management nicht leisten.

Finanzierung

Die Finanzierung von Managementstrukturen können – insbesondere in deren Aufbauphase – in aller Regel nicht aus eigener Kraft von den Gemeinden geleistet werden. Der Aufbau einiger der in den vergangenen Jahren bundesweit angestoßenen Leerstandsinitiativen und -managements wäre ohne Projektförderung nicht umsetzbar gewesen.

Aber auch der langfristige Betrieb ist ressourcenintensiv. Die politische Initiierung und Manifestierung interkommunaler Leerstands- und Innenentwicklungsinitiativen sowie der Aufbau von Managementstrukturen benötigt erfahrungsgemäß mehrere Jahre. Dies erfordert insbesondere von den Initiatoren (i. d. R. Bürgermeisterinnen bzw. Bürgermeister), aber auch allen anderen Beteiligten langen Atem. Aufgrund dessen versanden viele der Initiativen nach Beendigung der externen Projektförderung wieder. Die Gemeinden insbesondere in den strukturschwachen Regionen verfügen meist nicht über ausreichend personellen oder finanzielle Ressourcen für die Fortführung dieser freiwilligen Aufgaben.

Fazit: Finanzielle und wissenschaftliche Unterstützung ist geboten

Während es für investive Maßnahmen der Dorf- und Regionalentwicklung verschiedene Fördermöglichkeiten gibt, ist eine (dauerhafte) Förderung verwaltungsinterner Managementstrukturen – als nichtinvestive Maßnahme der integrierten ländlichen Entwicklung bzw. Regionalentwicklung – in der Förderpolitik auf Bundes- und Landesebene bislang nicht vorgesehen. Eine dahingehende Überprüfung und Nachjustierung der Förderrichtlinien seitens des Bundes, der Länder, aber auch der EU, wird daher empfohlen. Parallel sollten Regionen mit aktiven Leerstandsmanagements weiter wissenschaftlich begleitet werden, um deren langfristige Wirksamkeit zu erforschen. Hierbei ist der Fokus auch auf weiche und strukturelle Aspekte zu richten wie beispielsweise interkommunale, trans- und interdisziplinäre Kommunikations- und Arbeitsstrukturen sowie Instrumente der Sensibilisierungs- und Bildungsarbeit für die Themen Schrumpfung, Leerstand und Flächenverbrauch im Themenkomplex Demografischer Wandel.

Ulla Schauber, Dipl.-Ing. Raum und Umweltplanung, Bauhaus-Universität Weimar, ulla.schauber@uni-weimar.de

Quellen

- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2019):** Wohnungsleerstände nehmen in vielen ländlichen Räumen zu. Bonn. www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/WohnenImmobilien/Immobilienmarktbeobachtung/ProjekteFachbeitraege/Wohnungsleerstand/wohnungsleerstand.html (Zugriff: 20.09.2019)
- Bundesstiftung Baukultur (Hg.) (2016):** Baukulturbericht 2016/17. Potsdam
- Institut der deutschen Wirtschaft (Hg.) (2019):** Ist der Wohnungsbau auf dem richtigen Weg? Aktuelle Ergebnisse des IW-Wohnungsbedarfsmodells. IW Report 28/2019. Köln

Der Beitrag greift Erkenntnisse des Projekts „KOMET – Kooperativ Orte managen im UNESCO-Biosphärenreservat Thüringer Wald“ auf, eines Verbundvorhabens des ILM-Kreises (Thüringen) und der Bauhaus-Universität Weimar, in der BMBF-Fördermaßnahme „Kommunen innovativ“ im Forschungsrahmenprogramm FONA – Resource Land. Im Rahmen des Projekts (2016–2019) veranstaltete die Bauhaus-Universität Weimar zwei Fachforen zu den Themen Umgang mit verwahrlosten Immobilien und Leerstandsmanagement. Die Vorträge aus den Bereichen Verwaltung, Politik, Planung und Wissenschaft und die anschließenden Diskussionen lieferten die Impulse für den vorliegenden Artikel.