

Ulla Schauber

# AKTIVES LEERSTANDSMANAGEMENT

Integraler Ansatz nachhaltiger Siedlungsentwicklung  
in schrumpfenden ländlichen Regionen

## Kurzfassung

Zur Bewältigung der Leerstandsproblematik und der Verödung der historischen Dorfkerne in strukturschwachen ländlichen Regionen bedarf es ganzheitlicher und strategischer Ziele und Ansätze der Dorf- und Regionalentwicklung. Ein breit verstandenes aktives Leerstandsmanagement, als Teil einer solch umfassenden Innenentwicklungsstrategie, stellt einen geeigneten strategischen Managementansatz und ein Instrument dar, um eine nachhaltige Siedlungsentwicklung zu befördern. Um diesen Ansatz erfolgreich umzusetzen, muss er jedoch sowohl innerhalb der Gemeinde, interkommunal als auch regional von Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft getragen sowie aktiv und konsequent verfolgt werden.

Die Herausforderung dabei: Interkommunale Leerstands- und Innenentwicklungsinitiativen von politischer Seite zu initiieren, Managementstrukturen aufzubauen und zu etablieren benötigt erfah-

rungsgemäß mehrere Jahre. Dies erfordert insbesondere von den Initiatoren (i.d.R. Bürgermeister\*innen), aber auch allen anderen Beteiligten langen Atem sowie personelle als auch finanzielle Ressourcen. Während es für investive Maßnahmen der Dorf- und Regionalentwicklung verschiedene Fördermöglichkeiten gibt, ist eine (dauerhafte) Förderung solcher verwaltungsinterner Managementstrukturen – als nichtinvestive Maßnahme der integrierten ländlichen Entwicklung bzw. Regionalentwicklung – in der Förderpolitik auf Bundes- und Landesebene jedoch bislang nicht vorgesehen. Der Beitrag zeigt auf, warum die Förderrichtlinien seitens des Bundes, der Länder, aber auch der EU dahingehend überprüft und nachjustiert werden sollten.

*aus: Abt, Jan / Blecken, Lutke / Bock, Stephanie / Diringer, Julia / Fahrenkrug, Katrin (Hrsg.): Kommunen innovativ – Lösungen für Städte und Regionen im demografischen Wandel. Ergebnisse der BMBF-Fördermaßnahme. Berlin 2020.*

## Einleitung

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 Dorfkern bedarf es ganzheitlicher und strategischer Ziele und Ansätze der Dorf- und Regionalentwicklung (siehe auch Dettweiler u.a. in diesem Band). Ein breit verstandenes aktives Leerstandsmanagement als Teil einer Innenentwicklungsstrategie stellt einen geeigneten Managementansatz dar, um eine nachhaltige Siedlungsentwicklung zu fördern. Eine erfolgreiche Umsetzung setzt jedoch voraus, dass der Ansatz sowohl innerhalb der Gemeinde als auch 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 Prozent sind in ländlich-peripheren Regionen die Regel. Aber auch Quoten von 15 Prozent und mehr sind in strukturschwachen Räumen keine Ausnahme. Belastbare, flächendeckende Leerstandsdaten fehlen bislang für Deutschland (vgl. 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 (vgl. Bundesstiftung Baukultur 2016). Die Nachfrage nach Neubauf Flächen ist selbst in Kommunen mit hohen Leerständen keine Ausnahme. Politischen Mandatsträger\*innen 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 Räu-

men. 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 Einwohnerzahlen jeder Siedlungsneubau i.d.R. zu neuem Leerstand, zu sinkenden Immobilienpreisen und damit auch sinkender Rentabilität von Immobilieninstandhaltungen und Nachnutzungen. 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 Konsequenzen den Entscheidungsträger\*innen 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 solche – weg vom Neubau am Ortsrand, hin zum (Um-)Bauen 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 verantworteten ganzheitlichen und nachhaltigen Siedlungs- und Flächenentwicklungspolitik

## Das Projekt

„KOMET – Acht Gemeinden gestalten gemeinsam ihre Region“ ist ein Vorhaben der BMBF-Fördermaßnahme „Kommunen innovativ“.

Interkommunal, mit kooperativen Formaten und Projekten – so gestalten acht Orte im ländlichen Süden des Thüringer Ilm-Kreises ihre Region als attraktiven Wohn-, Lebens- und Arbeitsort. Neue Netzwerke erarbeiten nachhaltige Ansätze der Innenentwicklung, ergänzende Mobilitätsangebote oder lebendige Traditionspflege.

weitere Informationen zum Projekt:

» [www.kommunen-innovativ.de/komet](http://www.kommunen-innovativ.de/komet)

mit dem Fokus auf Innenentwicklung (siehe auch Dettweiler/Linke in diesem Band).

**Innenentwicklungsinitiativen reagieren auf Leerstand in den Ortskernen**

Diverse deutsche Gemeinden bzw. Gemeindeverbände haben in den vergangenen zehn Jahren diese Trendwende eingeschlagen, um Ortskerne zu retten, Leerstand zu verringern und Flächenverbrauch zu reduzieren. Einige Initiativen sind gescheitert, andere erfolgreich etabliert. Zu den bekannteren und erfolgreichen Innenentwicklungsinitiativen und Leerstandsoffensiven zählen u.a. 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 inhaltlich und personell sehr unterschiedlich ausgerichtet und ausgestattet. Die gegenüberstehende Tabelle stellt abstrahiert dar, wie Leerstandsmanagement idealtypisch aufgebaut und welche Aufgaben, Aktivitäten und Instrumente in den einzelnen Phasen um- bzw. eingesetzt werden. Essenziell für eine erfolgreiche Umsetzung sind die Erarbeitung/Verabschiedung innerörtlicher, interkommunaler und regional abgestimmter strategischer Siedlungsentwicklungsstrategien mit Kernaussagen zur gemeinsamen Flächenentwicklungs-

politik und Zusammenarbeit (Phase 0) sowie eine begleitende Sensibilisierung, Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit über den gesamten Prozess. Ebenso entscheidend ist aber auch die Erfassung, Analyse und Bewertung der Ausgangslage (Phase 1 und 2), bildet sie doch die Basis für nachfolgende Konzepte und Maßnahmen.

**Aktives Leerstandsmanagement als integraler Ansatz nachhaltiger Dorf- und Regionalentwicklung**

Leerstandsmanagement als isolierter Ansatz reicht jedoch nicht aus, um den Herausforderungen und vor allem den Auslösern der Leerstandproblematik 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

**Neue Aufgaben erfordern neue Strukturen, Kompetenzen und Förderung**

Die Kernaufgaben des Leerstandsmanagements, wie die Erfassung, Kartierung, Bewertung und Vermarktung von Leerständen und Baulücken oder die Beratung von Eigentümer\*innen und Bauinteressierten, werden in den Gemeinden überwiegend

Kennzeichnung der zum Verkauf stehenden Leerstandsgebäude in der KOMET-Region mit einer Plakette mit QR-Code und Verlinkung zur Immobilienbörse.

(Thorben Sell, Thüringer Landgesellschaft mbH)



<b>Phase 0</b>	<p><b>Haltung und Grundsatzbeschluss der Politik zur strategischen Flächen- und Innenentwicklung</b></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><b>Begleitende Sensibilisierung, Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit</b></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 Empfänge, Plaketten, Preise o.ä.</p>
<b>Phase 1</b>	<p><b>qualifizierte Erfassung und Kartierung</b></p> <p>(interkommunale) qualifizierte Erfassung und Kartierung der Baulücken, Leerstände und Brachen (unter Nutzung vorhandener Erfassungssysteme und Plattformen wie beispielsweise kommunale Kataster, landesweit bereitgestellter Flächenmanagementdatenbanken wie FLOO, gewerblicher Datenbanksysteme, frei verfügbarer Tools wie Leerstandsmelder.de o.a.)</p>	
<b>Phase 2</b>	<p><b>Analyse und Bewertung</b></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>	
<b>Phase 3</b>	<p><b>Entwicklungspläne und -maßnahmenkonzepte</b></p> <p>Aufbauend auf den Innenentwicklungspotenzialen Definition der Leitbilder für die bauliche kommunale und regionale Entwicklung, Erarbeitung Orts(kern)entwicklungskonzepte mit Maßnahmenkatalogen für städtebauliche lokale Maßnahmen inkl. Priorisierung der Maßnahmen</p>	
<b>Phase 4</b>	<p><b>Aktivierung und Vermarktung</b></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>	
<b>Phase 5</b>	<p><b>Monitoring und Erfolgskontrolle</b></p> <p>Kontinuierliches Monitoring, regelmäßige Erfolgskontrolle und Selbstreflektion der umgesetzten Maßnahmen und der Flächenentwicklung, laufende Nachjustierung der Siedlungsentwicklungsstrategie und ihrer Maßnahmen</p>	

Phasen und Bausteine des Leerstandsmanagements

von Mitarbeiter\*innen 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

Planer\*innen. 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 Bürger\*innen für die spezifischen Aufgaben

geschult und zu Baulotsen ausgebildet werden. Der Schulungsumfang umfasst vier Tage. In Seminaren werden den Teilnehmer\*innen Grundlagen vermittelt, die sie in die Lage versetzt auf Fragen zu antworten wie: „Wo und wie kann ich bauen/sanieren?“, „Welche baukulturellen Aspekte sind zu beachten? Oder: „Wo erhalte ich Förderung und Beratung?“

### **Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft**

Einzelne Verwaltungen beziehen zivilgesellschaftliche Akteure in die „Sensibilisierung, Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit“ zum Thema ein. Sie werden als Botschafter\*innen und Mitwirkende 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 (siehe auch Soboth/Seibert in diesem Band). Über Qualifizierungsmaßnahmen wurden interessierte zivilgesellschaftliche Akteure und Gemeinderäte zu ehrenamtlichen Leerstandslotsen und Dorfkümmern ausgebildet. Neben der Bewusstseinsförderung in der Zivilgesellschaft 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, so dass 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 Personalstel-

len. Koordiniert werden die Prozesse durch Leerstandsmanager\*innen – auch Allianzmanager\*innen oder Kümmerer genannt. Diese haben die Aufgabe, die Prozesse und Aktivitäten verwaltungsintern wie auch nach außen zu koordinieren und als zentraler Ansprechpartner für die Öffentlichkeit zu fungieren. Ein Beispiel hierfür ist das Allianzmanagement im Hofheimer Land. Die geschaffene Managementstruktur wird von allen beteiligten Allianzgemeinden gemeinsam getragen und finanziert. Eine einzelne Gemeinde allein könnte sich ein eigenes Management nicht leisten.

### **Finanzierung**

Die Finanzierung von Managementstrukturen kann jedoch – insbesondere in deren Aufbauphase – in aller Regel nicht von den Gemeinden aus eigener Kraft geleistet werden. Der Aufbau einiger der in den vergangenen Jahren bundesweit angestoßenen Leerstandsinitiativen und -managements wäre ohne Projektförderungen 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. Bürgermeister\*innen) aber auch allen anderen Beteiligten langen Atem. Aufgrund dessen versanden viele der Initiativen nach Beendigung der externen Projektförderung (meist ein bis drei Jahre) wieder. Die Gemeinden, insbesondere in den strukturschwachen Regionen, verfügen meist nicht über ausreichend personelle oder finanzielle Ressourcen für die Fortführung dieser freiwilligen Aufgaben (siehe auch Kummel u.a. in diesem Band).

### **Fazit: finanzielle und wissenschaftliche Unterstützung ist geboten**

Das Problem: 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 Leerstandsmanagement 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 des demografischen Wandels.

### Die Autorin

Ulla Schauber, Dipl.-Ing.; Bauhaus-Universität Weimar, Fakultät Architektur und Urbanistik; Arbeitsschwerpunkte: (Bürger-)Beteiligung in Stadtentwicklungs- und Dorferneuerungsprozessen, Zukunftsfähige Dorf- und Regionalentwicklung im Zeichen des demografischen Wandels, Leerstandsmanagement in ländlichen Räumen und gemeinschaftlich orientierte Wohnformen in Stadt und Land; susanne.riese@uni-weimar.de (Sekretariat)

### Literatur

- » Institut der deutschen Wirtschaft (2019): Ist er Wohnungsbau auf dem richtigen Weg? Aktuelle Ergebnisse des IW-Wohnungsbedarfsmodells. IW Report 28/2019. Köln.
- » BBSR (2019): Wohnungsleerstände nehmen in vielen ländlichen Räumen zu. Online verfügbar unter: <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Wohnen/Immobilien/Immobilienmarktbeobachtung/Projekte/Fachbeitraege/Wohnungsleerstand/wohnungsleerstand.html> (zuletzt geprüft: 20.05.2020).
- » Bundesstiftung Baukultur (Hrsg.) (2016): Baukulturbericht 2016/17. Potsdam.

### Zum Weiterlesen

- » Bauhaus-Universität Weimar, Professur Raumplanung und Raumforschung (2018): Leerstands- und Brachflächenmanagements, Innenentwicklungsinitiativen, Leerstandsoffensiven, Künstlerische Aktionen zur Leerstandsbelebung: Best-Practices – Eine Auswahl. Online verfügbar unter: [www.uni-weimar.de/fileadmin/user/fak/architektur/professuren\\_institute/Raumplanung\\_und\\_Raumforschung/06\\_Forschung/191004\\_Leerstandsoffensiven\\_Innenentinis\\_in\\_D\\_Recherche\\_BUW.pdf](http://www.uni-weimar.de/fileadmin/user/fak/architektur/professuren_institute/Raumplanung_und_Raumforschung/06_Forschung/191004_Leerstandsoffensiven_Innenentinis_in_D_Recherche_BUW.pdf) (zuletzt geprüft: 20.06.2020).
- » Bundesstiftung Baukultur (Hrsg.) (2018): Besser Bauen in der Mitte. Ein Handbuch zur Innenentwicklung. Potsdam.
- » Kummel, Olivia (2020): Der Kleinprojektfonds – ein Werkzeug zur Förderung des zivilgesellschaftlichen Engagements, in: Abt, Jan / Blecken, Lutke / Bock, Stephanie / Diringer, Julia / Fahrenkrug, Katrin (Hrsg.): Kommunen innovativ – Lösungen für Städte und Regionen im demografischen Wandel. Berlin. Online verfügbar unter: [www.kommunen-innovativ.de](http://www.kommunen-innovativ.de) (zuletzt geprüft 01.07.2020).
- » Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz, Stuttgart (Hrsg.) (2012): Chefsache Innenentwicklung. Bürgermeister in Baden-Württemberg als Flächenmanager. Stuttgart. Online verfügbar unter: <https://finep.org/finep-macht-projekte/laendlicher-raum/chefsache-innenentwicklung> (zuletzt geprüft: 20.06.2020).
- » Soboth, Andrea / Seibert, Caroline (2020): Qualifizierung Ehrenamtlicher in der Dorfentwicklung – Kümmerer – oder Dorfkaktivierer, Dorfberater, Botschafter..., in: Abt, Jan / Blecken, Lutke / Bock, Stephanie / Diringer, Julia / Fahrenkrug, Katrin (Hrsg.): Kommunen innovativ – Lösungen für Städte und Regionen im demografischen Wandel. Berlin. Online verfügbar unter: [www.kommunen-innovativ.de](http://www.kommunen-innovativ.de) (zuletzt geprüft 01.07.2020).