



Leerstände frühzeitig erkennen Unterstützungsbedarf ermitteln Strategien und Maßnahmen entwickeln



Regionaler Leerstandsradar Ostwürttemberg Herausgegeben vom Regionalverband Ostwürttemberg

Dezember 2016

Impressum

Titel: Regionaler Leerstandsradar Ostwürttemberg

Ergebnisbericht des Projekts

2. Auflage

Dezember 2016

Herausgeber: Regionalverband Ostwürttemberg

Körperschaft des öffentlichen Rechts, Träger der Regionalplanung

Pro Raum

Bahnhofplatz 5, 73525 Schwäbisch Gmünd

Bearbeitung: ProRaum Consult

Degenfeldstr. 3, 76131 Karlsruhe

www.pro-raum-consult.com

Dr. Hany Elgendy Julian Berger, M.Sc.

Begleitgremium: Thomas Eble, Verbandsdirektor, Regionalverband Ostwürttemberg

Dr. Dirk Seidemann, stellv. Verbandsdirektor, Regionalverband

Ostwürttemberg

Armin Kiemel, Bürgermeister, Gemeinde Abtsgmünd

Thomas Kuhn, Bürgermeister, Gemeinde Bartholomä

Dietmar Komposch, Ortsbauamt, Gemeinde Königsbronn

Michael Bader, Leiter Sachgebiet Stadtplanung, Stadt Ellwangen

Dennis Fuchs, Sachgebiet Stadtplanung, Stadt Ellwangen

Bemerkung: Es wurden überwiegend grammatische Formen gewählt, die weibliche

und männliche Personen gleichermaßen einschließen. War dies nicht möglich, wurde zwecks besserer Lesbarkeit und aus Gründen der Verein-

fachung nur eine geschlechtsspezifische Form verwendet.

Die im Bericht verwendeten Abbildungen sind, soweit nicht anders

vermerkt Eigentum von ProRaum Consult.

Projektpartner







Gefördert und begleitet durch:





Grußwort

Erfolgreiche Innenentwicklung beginnt mit dem Wissen um die Potenziale vor Ort. Das bedeutet unter anderem das frühzeitige Erkennen und Erfassen von heute oder zukünftig leerstehenden Gebäuden. Diese Entwicklungspotenziale zu aktivieren, notwendige Gespräche zu führen und planerische Entscheidungen zu treffen kann nur auf aktueller und belastbarer Grundlage gelingen. Um Erfolg zu haben, ist es dabei oft entscheidend, Innenentwicklung anzugehen, schon bevor sich negative Effekte in der Gebäudesubstanz, der Nachbarschaft oder gar der Ortsmitte abzeichnen.

An diese Aufgabe haben sich der Ostalbkreis, der Landkreis Heidenheim und der Regionalverband Ostwürttemberg erfolgreich mit dem Projekt "Regionaler Leerstandsradar Ostwürttemberg" gemacht. Das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau Baden-Württemberg hat die Erarbeitung des "Leerstandsradars" gerne mit Mitteln des Förderprogramms "Flächen gewinnen durch Innenentwicklung" unterstützt.

Die nun vorliegenden Ergebnisse des Projekts stellen einen wichtigen, aktuellen Beitrag zum effizienten Umgang mit Flächen und der Stärkung der Ortschaften in Ostwürttemberg dar. Das Projekt dient damit einer zukunftsfähigen städtebaulichen Entwicklung der Städte und Gemeinden in der Region – nicht zuletzt vor dem Hintergrund der vielfältigen Herausforderungen des demografischen Wandels und zugleich des politischen Ziels, Wohnraum vorrangig in den Ortsmitten zu schaffen.

Es freut mich daher ganz besonders, dass mit dem "Leerstandsradar" auf bereits etablierte Kooperationen aus den Vorgängerprojekten in unserem Förderprogramm aufgebaut werden konnte. Dies zeigt mir: Innenentwicklung bedarf eines ausdauernd hohen Engagements und Bewusstseins. Mit dem "Leerstandsradar" ist eine wichtige Grundlage für die Stärkung der Innenentwicklung in Ostwürttemberg geschaffen worden. Umso mehr möchte ich Sie ermutigen, Ihre erfolgreiche Arbeit fortzusetzen. Dauerhafte Leerstände in den Städten und Gemeinden zu vermeiden sowie vitale Ortskerne zu schaffen und zu erhalten ist das eigentliche Ziel. Hierbei wünsche ich allen Beteiligten viel Erfolg.

Katrin Schitz

Katrin Schütz

Staatssekretärin im Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau des Landes Baden-Württemberg



Kurzfassung

Der Regionalverband Ostwürttemberg, der Landkreis Heidenheim und der Ostalbkreis haben sich mit dem Thema "Flächen sparen" bereits im Rahmen der Projekte "Fläche gewinnen in Ostwürttemberg" im Jahr 2011 und "Gewerbeperspektive in Ostwürttemberg" im Jahr 2014 intensiv beschäftigt. Die Siedlungsflächenreserven wurden erhoben und fortgeschrieben. Mit dem Projekt "Regionaler Leerstandsradar Ostwürttemberg" gehen die Projektpartner einen weiteren Schritt und beschäftigten sich mit dem Thema Leerstand. Die Wiedernutzung von leerstehenden Gebäuden hat nicht nur für den Erhalt von Stadt- und Gemeindestrukturen, sondern auch für den verantwortungsvollen Umgang mit der Fläche als Ressource maßgebliche Bedeutung.

Die Ziele des Projekts waren eine differenzierte Überprüfung der Situation im Kontext der im Rahmen des Zensus 2011 ermittelten überdurchschnittlichen Leerstandsquote in Ostwürttemberg im Landesvergleich. Eine gebäudebasierte Ermittlung der Leerstandsquoten jeder Kommune auf regionaler Ebene ist unverhältnismäßig aufwendig. Deshalb sollte ein Instrument entwickelt werden, mit dem ohne zu großen Aufwand eine Übersicht erstellt werden kann, die aufzeigt, in welchen Bereichen der Regionalverband seine Mittel und Anstrengungen möglichst effizient konzentrieren kann, um dabei zu helfen, mit Leerstand proaktiv umzugehen. Durch die Einschätzung der Leerstandssituation soll es möglich werden, Kommunen einzuordnen und Hinweise auf die mögliche zukünftige Entwicklung zu erhalten. Gleichzeitig wurden gebäudebasierte Ermittlungsmethoden mit kommunalen Partnern erprobt, um Kommunen Hinweise geben zu können, wie sich die genaue Ermittlung von Leerständen realisieren lässt. Zudem wurden planerische Ansätze für den Umgang mit dem Leerstand auf kommunaler und regionaler Ebene erarbeitet und auf der kommunalen Ebene erprobt.

Grundlagen

Um für dieses Projekt die Ermittlungsmethoden vergleichen zu können, aber auch, um eine fortschreibungsfähige Ermittlungsmethode entwickeln zu können, wurden zu Beginn für den Begriff "Leerstand" Arbeitsdefinitionen festgelegt:

- fluktuationsbedingter Leerstand
- struktureller Leerstand
- funktionaler Leerstand
- Leerstandsrisiko

In dem Projekt sind folgende Möglichkeiten untersucht worden, um Leerstand auf unterschiedlichen räumlichen Ebenen, aber auch mit verschiedenen Untersuchungsschwerpunkten zu ermitteln:

- die Auswertung von Ver- und Entsorgerdaten
- die Auswertung von kommunalen Registern
- eine Begehung des Raumes
- die (repräsentative) Befragung von Eigentümern
- die Auswertung von statistischen Daten

Vorgehen

Die Grundlage für eine regionale Leerstandsanalyse muss auf einem möglichst allgemeinen Datensatz basieren. Zudem muss die Fortschreibungsfähigkeit bei der Auswahl der Methode berücksichtigt werden. Im Rahmen des Projekts wurde ein auf Indikatoren basierender Leerstandsradar erarbeitet der Hinweise, auf heutigen oder möglichen zukünftigen Leerstand, für die regionale Ebene liefern kann. Indikatoren zum Gebäudebestand wie auch zur demografischen Entwicklung sollen eine regionale Vergleichbarkeit ermöglichen.

Um die Aussagekraft des "Regionalen Leerstandsradars Ostwürttemberg" bezüglich des vorhandenen Leerstands und des Leerstandsrisikos bewerten zu können, wurden die Ergebnisse der ersten Anwendung des Regionalen Leerstandsradars auf ihre Plausibilität geprüft. An einer Stichprobe von ausgewählten Modellkommunen wurde überprüft, ob die Einordnung der Kommunen durch den Regionalen Leerstandsradar auch in der Realität nachvollziehbar ist. Gleichzeitig wurden die Möglichkeiten für kommunale Leerstandsanalysen, auf der Grundlage der in den Kommunen verfügbaren Datensätze, erprobt. Die Gemeinden Abtsgmünd, Bartholomä und Königsbronn sowie die Stadt Ellwangen unterstützten das Projekt mit ihren Daten, ihrer Fachkenntnis und durch ihre Mitwirkung. Unter Einbezug von Melderegisterauszügen, Wasserverbrauchsinformationen und einem Datensatz zu Hausmüllanmeldungen konnten hier genauere kommunale Analysen durchgeführt und vor Ort abgeklärt werden.

Mit den Ergebnissen auf der kommunalen Ebene wurde die Aussagekraft der Anwendung des Regionalen Leerstandsradars validiert. Dadurch konnten die Indikatoren der regionalen Analyse nachjustiert werden. Die Erkenntnisse aus dieser Überprüfung sind in die Weiterentwicklung des Regionalen Leerstandsradars Ostwürttemberg eingeflossen.

Erkenntnisse

Es hat sich gezeigt, dass sich die Daten des Statistischen Landesamtes für die regionale Hinweisebene eignen. Diese sind flächendeckend verfügbar, liegen einheitlich für alle Gemeinden vor und werden von der Region im Rahmen der Raumbeobachtung auch heute schon regelmäßig verwendet.

Für die kommunalen Erhebungen hat sich ergeben, dass die Auswertung der gebäudebasierten Datensätze, beispielsweise aus dem kommunalen Melderegister, als Grundlage der kommunalen Leerstandsermittlung möglich ist. Das Verwenden eines zweiten Datensatzes zum Abgleich (z. B. Wasserverbrauch, Müllabfuhrgebühren etc.) verbessert die Ergebnisqualität der ermittelten Leerstandswerte in den meisten Fällen zusätzlich. Zudem soll die Überprüfung durch ortskundige Personen als ein grundlegender Arbeitsschritt in die kommunale Leerstandsermittlung einbezogen werden.

Empfehlungen

Auf kommunaler Ebene wird empfohlen, sich dem Thema Leerstand mithilfe eines abgestimmten Aktionsplans zu widmen. Ein solcher Aktionsplan als Teil der strategischen Siedlungsentwicklung erfüllt den Zweck, für die zuvor identifizierten Herausforderungen planerische Lösungsansätze zu erarbeiten sowie die wesentlichen Maßnahmen und Aktivitäten räumlich zu definieren und zeitlich zu koordinieren. Wesentliche Bausteine sind dabei:

- die Identifizierung der Schwerpunkträume
- die Identifizierung der Schlüsselleerstände
- die Identifizierung der Schwerpunktthemen
- die Zusammenstellung eines Maßnahmenkatalogs

So kann der aktive Umgang mit dem Thema Leerstand im Zuge eines integrierten Flächenmanagements nachhaltig und ressourceneffizient angegangen und somit der Leerstand als Chance für die Ortsentwicklung genutzt werden.

Für die regionale Ebene wird zum einen empfohlen, Handlungsbedürfnisse durch eine regionale Radaranalyse frühzeitig zu erkennen, zum anderen aber auch, die Kommunen durch gezielte Beratung, Koordination und Austausch in der Implementierung von Leerstandmanagementkonzepten zu unterstützen. Praxisbeispiele aus der Region bereitzuhalten und Empfehlungen unter den Kommunen auszutauschen kann den proaktiven Umgang mit Leerstand in den Kommunen unterstützen. Dazu werden folgende Maßnahmen empfohlen:

- Regionalen Leerstandsradar Ostwürttemberg verstetigen
- kommunale Kapazität aufbauen
- Beratung & Kommunikation anbieten

Mit dem Regionalen Leerstandsradar steht den Projektpartnern ein Instrument als Grundlage für den proaktiven gemeinsamen Umgang mit der Bestandentwicklung zur Verfügung.

Inhaltsverzeichnis

lmp	pressum	II					
	jektpartner						
Gru	ıßwort	V					
Kur	zfassung	VI					
Inh	altsverzeichnis	IX					
1	Einführung	2					
2	Leerstand: Begriff, Typisierung und Ermittlungsmethoden						
	2.1 Begriffsklärung: Arten von Leerstand	6					
	2.2 Ermittlungsmethoden Leerstand	10					
	2.3 Eignung der Ermittlungsmethoden für verschiedene Untersuchungsebenen	18					
3	Konzeption und Anwendung des Regionalen Leerstandsradars Ostwürttemberg						
	3.1 Konzeptionelles Modell des Leerstandsradars						
	3.2 Anwendung des Regionalen Leerstandsradars Ostwürttemberg	25					
	3.3 Zwischenfazit	27					
4	Plausibilitätsprüfung auf der kommunalen Ebene						
	4.1 Vorgehen bei der Plausibilitätsprüfung	28					
	4.2 Auswahl der Modellkommunen	29					
	4.3 Datengrundlagen	30					
	4.4 Datenschutz	31					
	4.5 Ermittlung der Leerstandsquote in den Modellkommunen	31					
	4.6 Ergebnisse aus den Modellkommunen	34					
	4.7 Erkenntnisse der Plausibilitätsprüfung für den Regionalen Leerstandsradar	40					
	4.8 Zwischenfazit zu den Ermittlungsmethoden auf kommunaler Ebene	41					
5	Kommunaler Aktionsplan zum Umgang mit Leerstand						
	5.1 Aufbau eines kommunalen Aktionsplans zur Leerstandsbekämpfung	43					
	5.2 Schwerpunkträume	44					
	5.3 Schlüsselleerstände	46					
	5.4 Schwerpunktthemen	47					
	5.5 Maßnahmenkatalog	48					
	5.6 Flächen- und Leerstandmanagement	50					
6	Handlungsansätze auf der regionalen Ebene	52					
	6.1 Den Regionalen Leerstandsradar Ostwürttemberg verstetigen	52					
	6.2 Kommunale Kapazitäten aufbauen	52					
	6.3 Beratung & Kommunikation anbieten	53					
7	Fazit und Ausblick	54					

1 Einführung

Für die planerische Auseinandersetzung mit der inneren Erneuerung von Städten und Gemeinden und die Bewertung der Handlungsoptionen ist die Kenntnis über nicht genutzte Immobilien und Siedlungsflächen unabdingbar. Der Regionalverband Ostwürttemberg und die Landkreise Ostalbkreis und Heidenheim haben sich mit dem Thema "nachhaltige Siedlungsentwicklung" bereits im Rahmen der Projekte "Fläche gewinnen in Ostwürttemberg" im Jahr 2011 und "Gewerbeperspektive in Ostwürttemberg" im Jahr 2014 intensiv beschäftigt. Dabei wurden die Siedlungsflächenreserven flächendeckend erhoben und fortgeschrieben. Das Thema Leerstand, also das Entwicklungspotenzial im Bestand, wurde dabei jedoch nicht behandelt.

Eine erste Einschätzung zur Bedeutung des Themas liefert das Statistische Landesamt Baden-Württemberg in seiner Publikation *Die Region im Blick* im Jahr 2014 und stellt fest "... dass durchschnittlich 5 % der Wohneinheiten – über 7.000 Wohnungen – in Ostwürttemberg leer stehen."¹ Dieser Wert war im baden-württembergischen Vergleich überdurchschnittlich. Aus diesem Grund und in Anbetracht der Auswirkungen des demografischen Wandels weist das Statistische Landesamt im *Statistischen Monatsheft* 3/2015 das Management von Leerständen als ein zentrales Handlungsfeld für die Kommunen in Bezug auf ihre zukünftige Entwicklung aus.²

Die Nachfrage nach Bauland und neu geschaffenem Wohnraum bleibt in vielen Gemeinden der Region vorhanden. So zeigt sich eine fast gleichbleibende Entwicklung bei den Baufertigstellungen in der Region von etwa 1.000 Wohneinheiten pro Jahr in den Jahren 2004 bis 2014. Zwar ist der Flächenverbrauch in den vergangenen Jahren tendenziell rückläufig, der Flächenbedarf für Wohnzwecke steigt pro Einwohner immer noch an.³ Weniger Einwohner nehmen also mehr Wohnfläche in Anspruch. Sobald es sich bei den Baufertigstellungen also nicht um reine Ersatzbauten für nicht mehr zeitgemäße oder für die Wohnnutzung ungeeignete Gebäude handelt, bedeutet dies – vor allem bei rückläufiger Bevölkerungsentwicklung –, dass zusätzlicher Leerstand entstehen kann.

Obwohl das Statistische Landesamt für die weitere Entwicklung der Region einen Rückgang der Bevölkerungszahl prognostiziert hatte, bescherte die gesteigerte Zuwanderung in den Jahren 2015/16 der Region eine positive Bevölkerungsentwicklung. Inwiefern sich diese langfristig auf die Entwicklung der Region auswirken wird, ist noch nicht absehbar. Jedoch macht es auch unabhängig von der demografischen Entwicklung Sinn, sich mit der Vermeidung von Leerstand zu beschäftigen.

Neben den demografischen Veränderungen spielen bei der Entstehung von Leerständen auch andere Faktoren eine Rolle, wie z. B. die wirtschaftliche Entwicklung und die Bautätigkeit in den

¹ Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, Die Region im Blick, 2014, S. 18

² Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, *Statistisches Monatsheft* 3/2015, S. 7

³ Der individuelle Wohnflächenbedarf stieg im Zeitraum 2009–2014 um etwa 1 % jährlich.

Kommunen der Umgebung oder durch Verlagerungsprozesse aus den Ortskernen in Neubaugebiete. Auch bei gleichbleibender Bevölkerungszahl ist davon auszugehen, dass sich aufgrund der Neubauzahlen im Bestand Leerstände entwickeln können.

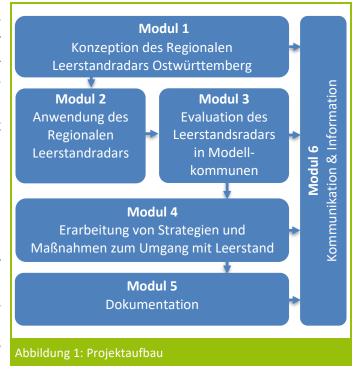
Daraus ergibt sich die Gefahr, dass der Leerstand schleichend zunimmt. Diesem im Nachhinein entgegenzuwirken kann hohe Investitionen erfordern. In einem solchen Fall können über die Wohngebäude hinaus auch Gewerbeimmobilien betroffen sein. Die vorausschauende Beschäftigung mit dem Thema Leerstand kann also sehr lohnend sein.

Hier setzt das Projekt "Regionaler Leerstandsradar Ostwürttemberg" an. Durch die etablierten Kooperationen aus den Vorgängerprojekten mit den Partnern, bestehend aus Regionalverband, den Landkreisen und den Kommunen, existiert ein funktionierendes Akteursnetzwerk zur Bearbeitung des Themas im Sinne einer flächensparenden und die Demografie berücksichtigenden Entwicklung in der Region. Die Projektpartner haben sich dazu entschieden, dem Phänomen Leerstand gemeinsam und sachgerecht auf den Grund zu gehen und Wege zu finden, drohenden Leerstand frühzeitig zu erkennen. Es sollten zudem Konzepte entwickelt werden, um zukünftige Planungsentscheidungen auf eine solide Basis stellen und Fehlentwicklungen vorbeugen zu können. Die Wiedernutzung von leerstehenden Gebäuden hat nicht nur für den Erhalt von bedrohten Stadtstrukturen, sondern auch für die Verringerung der Flächeninanspruchnahme maßgebliche Bedeutung. Zudem leistet die Wiedernutzung einen Beitrag zum Aufwertungsprozess von Städten und Gemeinden. Dabei reicht es nicht aus, den bestehenden Leerstand zu erfassen und wieder zu nutzen. Es soll auch geprüft werden, wie die Gefährdung vorausschauend erkannt und Maßnahmen proaktiv eingesetzt werden können.

In dem Projekt "Regionaler Leerstandsradar Ostwürttemberg" ist daher ein Instrument auf der regionalen Ebene entwickelt und mit den Modellkommunen erprobt worden. Zu Beginn wurden als Grundlage für die "Konzeption eines Regionalen Leerstandsradars" [Modul 1] die Methoden zur Leerstandsermittlung nach dem aktuellen Forschungsstand ausgewertet. Es wurde zudem untersucht, welche Daten und Bearbeitungstiefe sich für eine regionale Übersicht eignen. Anschließend wurde ein Indikatorenkatalog zur Einordnung von Leerstandsquoten und Abschätzung des zukünftigen Leerstandsrisikos in den Kommunen erarbeitet [Modul 2]. Die gewählten Indikatoren dienten als Grundlage für den Regionalen Leerstandsradar und sollen halfen, alle 53 Kommunen der Region Ostwürttemberg nach ihrer Gefährdung durch potenziellen und akuten Leerstand einzuordnen.

Die Ergebnisse der Anwendung des Leerstandsradars wurden dann in vier Modellkommunen durch eine vertiefte Untersuchung auf ihre Plausibilität hin geprüft [Modul 3]. Dabei wurde durch die Anwendung verschiedener Methoden Leerstand ermittelt und mit Verantwortlichen aus den Modellkommunen diskutiert, um den Radar und auch dessen Frühwarnfunktion zu prüfen.

Hierzu wurden gängige Verfahren zur Erfassung von Leerstand genutzt. Die erhobenen bzw. durch die Pilotgemeinden hierzu übermittelten Daten wurden quantitativ, qualitativ und räumlich ausgewertet. Die



Ergebnisse auf Ortsteil- und Gebäudeebene wurden in einem Workshop mit den jeweiligen Kommunen besprochen. Die ermittelte Leerstandsquote und die Einschätzung der Projektverantwortlichen in den Modellkommunen wurde dann zur Bewertung und Anpassung des regionalen Radars aus [Modul 2] verwendet.

Anschließend [Modul 4] wurden regionale und kommunale Strategien, die zur Vermeidung bzw. zur Reduzierung des Leerstands beitragen, in einem gemeinsamen Workshop mit den Kommunen und dem Regionalverband erarbeitet und nach ihren Anforderungen und Wirkungen bewertet. Anhand einer Modellkommune wurden diese Strategien und Maßnahmen dann als beispielhafter Aktionsplan zusammengestellt, um die Erkenntnisse aus dem Projekt übertragbar zu machen.

Der vorliegende Bericht fasst die Untersuchungsergebnisse zusammen, um die Erkenntnisse des Projekts für die übrigen Kommunen in Ostwürttemberg zugänglich zu machen und eine Fortschreibung der Radaranwendung zu ermöglichen. So kann auf dieser Grundlage eine Strategie erarbeitet werden, um den Leerstand in der Region Ostwürttemberg gemeinsam nicht nur als Herausforderung, sondern auch als Chance für die Bestandsentwicklung in einem strategischen Siedlungsflächenmanagement zu begreifen.



2 Leerstand: Begriff, Typisierung und Ermittlungsmethoden

2.1 Begriffsklärung: Arten von Leerstand

Wohnungsbauunternehmen, Investoren, Privatpersonen, die Regionalplanung und kommunale Verwaltungen, haben unterschiedliche Sichtweisen auf das Thema Leerstand, da sich sowohl Herausforderungen als auch Handlungsoptionen unterscheiden. Als Einstieg in das Thema werden diese hier kurz skizziert, um dann die im Rahmen des Projekts getroffenen Abgrenzungen zu erläutern.

Es gelten Beispielsweise für die Wohnungswirtschaft, nach eigenen Kriterien, nur am Markt aktive Leerstände als Leerstand. Es genügt also das Fehlen eines Mietvertrages für die Immobilie⁴ für die Einordnung als leer stehend. Leerstandsquoten werden aber auch als Indikator für die Mietpreishöhe verwendet. Ein niedriges Angebot und eine hohe Nachfrage führen zu einer niedrigen Leerstandsquote und somit meist auch zu hohen Mieten. Steuerliche Abschreibungen können für die Wohnungswirtschaft ebenfalls eine Rolle spielen. So kann eine Wiedervermietung, je nach Höhe der zu erwartenden Mieteinnahmen im Vergleich zu möglichen Steuerabschreibungen, aus wirtschaftlicher Sicht sogar unrentabel sein.

Für die Stadt- und Ortsentwicklung sind unter dem Blickwinkel der baulichen Entwicklung alle Leerstände relevant.⁵ Sie können die Entwicklung eines Gebiets und seine Bewohnerstruktur prägen und die Wahrnehmung von Orten und Ortsteilen beeinflussen.⁶ Die Entwicklungen sind oft erst spät, aber dann deutlich sichtbar, da die für die Planung Verantwortlichen oft nicht Eigentümer sind. Für den Umgang mit den Konsequenzen sind sie aber zuständig. Nachträglicher Umgang mit dem entstandenen Leerstand ist oft sehr aufwendig.⁷

Leerstand kann in folgenden Kategorien – nach der Dauer des Leerstands, den baulichen Eigenschaften des Gebäudes und den marktwirtschaftlichen Aspekten - gegliedert werden:

- fluktuationsbedingter Leerstand
- struktureller Leerstand
- funktionaler Leerstand
- Leerstandsrisiko

In Abbildung 2 werden die drei wesentlichen Kategorien von Leerstand und deren Charakteristika kurz zusammengefasst und nachfolgend erläutert.

⁵ Vgl. IfS 2005, S. 6

⁴ Vgl. BBSR 2014, S. 6

 $^{^{\}rm 6}$ Vgl. MGS 2016: Trading down

⁷ Vgl. BBSR 2014, S. 6



a. Fluktuationsbedingter Leerstand

Bei einem Umzug von Bewohnern kann es vorkommen, dass für die frei gewordene Wohnung nicht direkt ein Nachmieter gefunden wird. Bleibt die Wohnung nur über einen kurzen Zeitraum, etwa drei bis sechs Monate, ungenutzt, spricht man von einem fluktuationsbedingten Leerstand. Dieser Leerstand ist für die Dynamik auf dem Wohnungsmarkt notwendig: Ein funktionsfähiger Wohnungsmarkt hält einen Teil des Angebots als leerstehende Reserve bereit.⁸ Daher gilt Leerstand bis zu einem gewissen Grad als unproblematisch⁹. Fluktuationsleerstand betrifft sowohl Wohn- als auch Gewerbe- und Büroflächen.

b. Struktureller Leerstand

"Bei dauerhaftem bzw. langfristig andauerndem Leerstand – i. d. R. ab sechs Monaten – sind strukturelle Gründe anzunehmen. Man spricht auch von strukturellem Leerstand."¹⁰ Folgende Ursachen können einem strukturellen Leerstand zugrunde liegen:

- die Auswirkungen eines Bevölkerungsrückgangs und eine daraus resultierende fehlende Nachfrage
- die Veränderung der Beschäftigungssituation in einer Region oder Kommune durch den Umbruch in einer Branche oder die Abwanderung eines bedeutenden Betriebes

⁸ "[E]in fluktuationsbedingter Leerstand in Höhe von 2 bis 3 % [wird] in einem ausgeglichenen Markt als "normal" angesehen. Man spricht in diesem Zusammenhang auch von einer Fluktuationsreserve." Aus IBoMa: *Grundstückswertfragen im Stadtumbau*, 2007, S 21

⁹ "Marktbedingter Leerstand (Wohnungsangebot > Wohnungsnachfrage) [...] überschneidet sich mit dem fluktuationsbedingen Leerstand" Vgl. BBSR 2014, S.6

¹⁰ BMVBS 2007, S. 23

- ein großer Bestand aus nicht mehr nachfragegerechten Wohnungen, z. B., wenn Wohnungen in Bezug auf Ausstattung, Wohnungsgrundriss, Größe oder Wohnumfeld den Wohnwünschen nicht mehr entsprechen
 - (Ein Leerstand tritt in diesem Zusammenhang aber meistens dann auf, wenn der Wohnungsmarkt schon einen größeren Angebotsüberhang aufweist).
- Mängel bzw. fehlende Attraktivität bei über längere Zeit nicht saniertem Wohnungsbestand

Der strukturelle Leerstand ist kein vorwiegendes Wohnungsmarktphänomen, sondern betrifft auch Gewerbe- oder Handelsstandorte – von der Großimmobile (Kaufhaus) über leerstehende Ladenlokale.¹¹

c. Funktionaler Leerstand

Dieser hängt von den Eigenschaften des jeweiligen Objekts ab. Er wird weiter unterteilt in nicht marktaktive Objekte, also stillgelegte Gebäude mit gravierenden Mängeln oder Ruinen, die dem Markt nicht mehr zur Verfügung stehen, und marktaktive Immobilien. Diese sind im Moment der Betrachtung nicht bewohnbar oder vermietbar, befinden sich aber beispielsweise gerade in der Modernisierung, einer Umstrukturierung oder in einem länger andauernden Eigentümerwechsel. Zu dieser Kategorie kann auch der rückbaubedingte Leerstand gezählt werden, also Gebäude, die nicht mehr bewohnt sind, da ihr Abriss bereits vorgesehen ist. Diese Phase kann auch über Jahre andauern. Folgende Situationen können funktionalen Leerstand hervorrufen:

- An der Immobilie sind geringfügige physische oder auch immaterielle Anpassungen notwendig, also beispielsweise eine Modernisierung des Grundrisses oder auch die Anpassung der Miethöhe oder des Mietkonzepts.
- Die Immobilie entspricht eigentlich der Nachfrage und bedarf lediglich einer guten Vermarktung.
- Auch bauliche Arbeiten im Bestand, z. B. Instandhaltungs-, Modernisierungs-, Sanierungsoder Umstrukturierungsvorhaben, können einen Leerstand einer Immobilie erfordern. Im Mietgeschosswohnungsbau ist dies beispielsweise oftmals der Fall, wenn Komplexmodernisierungen geplant sind. Der hieraus resultierende Leerstand ist gewollt. Er ist nicht dauerhaft und darf daher auch nicht als solcher in der Bilanzierung erfasst werden.
- Die Immobilie ist für die vorgesehene Nutzung nicht mehr geeignet oder unrentabel. Hier muss über alternative Nutzungskonzepte nachgedacht werden.

_

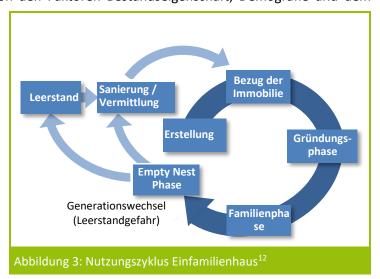
¹¹ Trading-down-Effekt, siehe S. 6

d. Leerstandsrisiko

Aus strategisch-planerischer Sicht ist es zweckmäßig ergänzend den künftig möglichen Leerstand zu berücksichtigen. Dieser potenzielle Leerstand kann auch als "Leerstandsrisiko" bezeichnet werden. Es wird insbesondere von den Faktoren Bestandseigenschaft, Demografie und dem

räumlichen Kontext beeinflusst. Dabei spielen diese Faktoren nicht nur eine Rolle auf der Ebene der einzelnen Immobilien, sondern auch im Gebietszusammenhang.

Zu den Bestandseigenschaften der Einzelimmobilie zählen das Erstellungsjahr, der Sanierungsstand, Preise, Kaufkraft oder auch die Größe der Einzelimmobilie (sowohl absolut als auch im ortstypischen Vergleich).



Der demografische Faktor entsteht aus der Bewohnerstruktur bzw. dem Alter der gemeldeten Personen. Steht ein Generationswechsel der Bewohner einer Immobilie in einer Phase an, in der die Immobilie nicht mehr die aktuellen Anforderungen erfüllt, droht Leerstand. Das heißt, die Nutzungsdauer einer Immobilie hängt von der Nutzungseignung und Immobilienqualität zum Zeitpunkt der Vermarktung ab (vgl. Abbildung 3). Leerstand kann durch Sanierung und Instandsetzung verhindert werden. Gelingt dies nicht, kann Leerstand entstehen. Zusätzlich kann bei fehlender Nachfrage der Einzelimmobilie eine Abwärtsspirale losgetreten werden, gerade wenn mehrere Immobilien in demselben Gebiet leer stehen. Leerstandsrisiko entsteht also auch aus bestehendem Leerstand. Dieser kann ebenfalls die Immobilienwerte spürbar beeinflussen. ¹³ Im Falle einer Häufung von leerstehenden Gebäuden besteht die Gefahr eines Trading-Down-Effekts, der sich oft in der Verödung von Ortskernen und einem damit einhergehenden Imageverlust zeigt.

Neben dem Leerstandsrisiko des Einzelobjektes kann sich auch ein generell höheres Leerstandsrisiko durch die Rahmenbedingungen eines Ortsteils oder einer Siedlung ergeben. Durch den Verlust von Funktionen werden Wohnungen in älteren Ortskernen weniger nachgefragt. Ziehen sich die Nahversorger oder auch Schulen und Einrichtungen für Kinderbetreuung aus den kleineren Ortsteilen zurück und finden sich weiterführende Schulen, soziale Treffpunkte oder auch Arbeitsstellen eher in den angrenzenden Zentren entstehen die entsprechenden Rahmenbedingungen.

¹² Vereinfachte Darstellung nach Isendörfer und Väth, "Lebenszyklus von Immobilien", in: Schulte, K.-W. (Hg.), *Immobilienökonomie*, Band 1, 1998, S. 145

¹³ Vgl. Lerbs und Teske 2015 (ZEW), S. 89

2.2 Ermittlungsmethoden Leerstand

In dem Projekt sind verschiedene Möglichkeiten untersucht bzw. erprobt worden, um Leerstand zu ermitteln. Dabei war es das Ziel zu erfahren, welche Ermittlungsmethoden sich für die regionale Ebene eignen, um mit angemessenem Ressourceneinsatz vergleichbare Ergebnisse für alle 53 Kommunen zu erhalten. Die weitere Fragestellung war dann, wie sich eine solche regionale Analyse vor Ort prüfen lassen kann. Um Leerstand in einem bestimmten Raum zu ermitteln, gibt es unterschiedliche in der Literatur dokumentierte Ansätze, die auch kombiniert und kumulativ anwendbar sind. In den letzten Jahren wurden diese auf unterschiedlichen räumlichen Ebenen, aber auch mit verschiedenen Untersuchungsschwerpunkten verwendet, um potenziellen Leerstand zu erheben:

- die Auswertung von Verbrauchs- und Entsorgerdaten
- die Auswertung von kommunalen Registern
- eine Begehung des Raumes
- die (repräsentative) Befragung von Eigentümern
- die Auswertung von statistischen Daten

Im Folgenden werden verschiedene Ermittlungsmethoden für das Projekt kurz erläutert, verglichen und auf ihre Anwendbarkeit auf der regionalen und der kommunalen Ebene diskutiert.

2.2.1 Gebäudebezogene Verbrauchs- und Entsorgerdaten

Eine Wohnnutzung benötigt die grundlegende Versorgung mit Wasser und Strom und auch Entsorgungsdienstleistungen. Um leerstehende Wohngebäude zu finden wird also untersucht, in

welchen Gebäuden bestimmte Verbrauchsgrenzen unterschritten werden oder gar keine Anmeldung vorliegt. Daraus kann dann geschlossen werden, dass sie potenziell leer stehen. Liegt der Verbrauch einer Wasseruhr unter einem Schwellenwert, beispielsweise von unter 10 m³ wird angenommen, dass es sich um einen Leerstand handelt.¹⁴ Ein anderer Ansatz ist die Auswertung des Stromverbrauchs. Von dem Auftreten eines geringen Verbrauchs oder einer fehlenden Anmeldung eines Wohngebäudes wird auf einen Leerstand geschlossen. Durch die Definition eines Mindestverbrauchs können durch Zweit- und Ferienwohnungen bedingte Fehlermittlungen weitgehend ausgeschlossen werden. Gängig ist ein Mindestverbrauch von 100–150 kWh pro Jahr.¹⁵ Die

Versorgerdaten

- Strom-/Gaszähler
- Wasser/ Abwasser
- Abfallwirtschaft

Vorteile

Umfassender Datensatz Digital Verfügbar Adressgenau



Kosten der Datenübermittlung Verbrauchsgrenzen sind Annäherungen



Nachteile Keine Prognosefähigkeit

Gemeinsame Anschlüsse/Anmeldungen Trägerschaft und Datenschutz

Abbildung 4: Leerstandsermittlung mit Versorgerdaten

Mindestverbrauch von 100–150 kWh pro Jahr.¹⁵ Die Stromverbrauchsdaten sind, im Gegensatz zum Wasserverbrauch, nicht direkt bei den Kommunen, sondern bei zahlreichen,

¹⁴ BBSR 2014, S. 21

¹⁵ Vgl. BBSR 2014, S. 19

privatwirtschaftlich agierenden Netzbetreibern verteilt vorhanden. Daher ist bei der Planung solcher Analysen eine aufwendige Vorbereitung notwendig. Dies schränkt, neben dem Datenschutz, die Nutzung als Datenquelle für eine ganzräumige regionale Untersuchung stark ein. ¹⁶

Denkbar wären Auswertungen der kommunalen Verbrauchs- und oder Versorgerdaten, deren zusammengefasste Ergebnisse dann zur vergleichenden Auswertung an den Regionalverband weitergegeben werden.

Ein weiteres Vorgehen ist die Untersuchung von Daten der im Untersuchungsgebiet zuständigen Müllentsorgungsbetriebe. Durch das Kreislaufwirtschaftsgesetz ist jeder Verursacher von Müll für dessen Entsorgung verantwortlich. Dies geschieht im privaten Bereich weitgehend über die Hausmülltonne. Damit kann also davon ausgegangen werden, dass Gebäude mit angemeldeter Hausmülltonne bewohnt sind. Alle Wohngebäude ohne eine solche könnten wiederum als leer gelten. Die Entsorgungsdaten in Ostwürttemberg sind, im Gegensatz zu den vorher diskutierten Versorgerdaten, auf Landkreisebene vorhanden und somit weitgehend einheitlich. Da die Verund Entsorgerdatensätze keine Informationen zu Haushaltszusammensetzung oder Demografie enthalten, ist es nicht möglich, aus der reinen Datenanalyse ein Leerstandsrisiko bzw. eine fundierte Einschätzung der zukünftigen Entwicklung abzuleiten.

¹⁶ Zahlreiche Praxisbeispiele finden sich in der Veröffentlichung *Aktuelle und zukünftige Entwicklung von Wohnungsleerständen in den Teilräumen Deutschlands* des BBSR 2014 ab S. 20: Zum Bespiel werden Auswertungen nach der Stromzählermethode werden von bzw. für Kommunen deutschlandweit durchgeführt. Dabei wird auf die Informationen eines bedeutenden Versorgers zurückgegriffen.

Exkurs: Leerstandsermittlung auf der regionalen Ebene mit Entsorgerdaten

Zum Projektstart wurde eine regionale Analyse mithilfe des Datensatzes über die Anmeldung von Hausmülltonnen, der für den gesamten Ostalbkreis verfügbar war, durchgeführt. Damit sollte die Eignung eines solchen Datensatzes für eine flächendeckende Analyse erprobt werden.

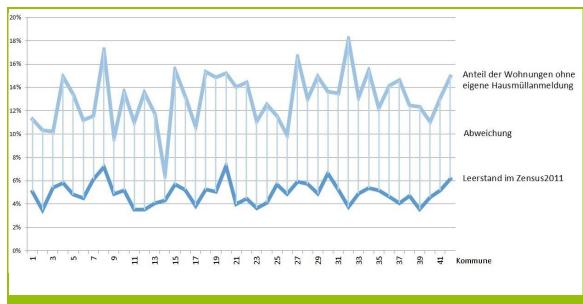


Abbildung 5: Gegenüberstellung des Anteils der Wohngebäude ohne Hausmülanmeldung und der Leerstandsquote im Zensus 2011 im Ostalbkreis¹⁷

Die ermittelten Werte der Wohneinheiten ohne Hausmüllanmeldung weichen sowohl absolut als auch relativ deutlich von den im Zensus 2011 ermittelten Leerstandsquoten ab. Der Hauptgrund für die zu hoch erscheinenden Anteile von Wohneinheiten ohne Hausmüllanmeldung kann in der gemeinsamen Anmeldung einzelner Hausmülltonnen für mehrere Einzelhaushalte liegen. Beispielsweise in Mehrfamilienhäusern oder durch Einliegerwohnungen, die keinen eigenen Hausmüll angemeldet haben.

Dabei kann die Abweichung nicht durch nachvollziehbare Korrekturfaktoren nivelliert werden. Dies verdeutlicht wiederum, dass der Hausmülldatensatz eher in Kombination mit anderen Datensätzen und auf der Adressebene verwendet werden kann. So können Fehlermittlungen durch das Wissen der Verantwortlichen vor Ort korrigiert werden. Für eine regionale Aussage wäre die Analyse mit zu vielen Unsicherheiten belegt.

Seite 12

¹⁷ Darstellung: ProRaum Consult. Datengrundlage: Statistisches Bundesamt (2016), abgerufen von ergebnisse.zensus2011.de [11/2016]. Auswertung des Datensatzes *Hausmüllanmeldungen* (Q1/2016) im Abgleich mit der Anzahl der Wohnungen vom Statistischen Landesamt Baden-Württemberg (12/2015). Der Abgleich mit Wohnungen wurde gewählt, weil ein Abgleich mit Wohngebäuden zu negativen (unter 0 %) Ergebnissen führt.

2.2.2 Kommunale Register

Zur Ermittlung von Leerstand aus kommunalen Daten werden vorhandene Register genutzt. Beispielsweise die kommunalen Einwohnermelderegister für den Wohnungsleerstand. Mit diesem Datensatz kann geprüft werden, ob ein Gebäude über eine Anmeldung verfügt oder nicht. Gleichzeitig können Anzahl der Bewohner und demografische Informationen ausgewertet werden. Hauptaspekt wäre dabei eine mögliche Überalterung in gewissen Bereichen einer Kommune bzw. ein anstehender Eigentümerwechsel. Dies kann zum einen adressbezogen in einer räumlichen Analyse oder statistisch über ein Haushaltsgenerierungsverfahren¹⁸ erfolgen. Das präzisere Haushaltsgenerierungsverfahren ist weit aufwendiger als die reine Ermittlung von

bewohnten Gebäuden. Eine Haushaltsgenerierung ist auch datenschutzrechtlich schwieriger, da mehr Merkmale aus dem Einwohnermelderegister ausgewertet und somit weitergegeben werden müssen. Um den Mehrwert dieses Verfahrens voll auszunutzen, ist zudem ein weiterer Datensatz notwendig: die Anzahl der Wohnungen im Untersuchungsgebiet. Nur wenn diese bekannt ist, kann der Datensatz mit den Haushalten abgeglichen werden. Sollen räumliche Untersuchungen durchgeführt werden, sollte diese Information auf Gebäudeebene vorliegen. Für eine regionsübergreifende Untersuchung eignet sich diese Art der Analyse nicht. Die kommunalen Daten

Kommunale Register

- Einwohnermelderegister
- Gewerberegister
- Bodenrichtwerte



Vorteile

Umfangreiche adressgenaue Datensätze Kontinuierliche Erhebung Prognosefähigkeit



Schwierigkeiten

Datenqualität kann variieren Datenschutz



Nachteile

Aufbereitungs- und Korrekturaufwand Regional nicht Anwendbar

Abbildung 6: Leerstandsermittlung aus Kommunaldaten

dürfen nur von den Kommunen selbst genutzt und ausgewertet werden.¹⁹ Da diese Daten umfassende und teilweise sensible Informationen über eine Person enthalten (neben Name und Anschrift z. B. auch Familienstand oder Religion), muss ihrem Schutz besonderes Gewicht beigemessen werden. Daher sind in den entsprechenden Rechtsnormen strenge Auflagen zu Beschaffung und Umgang mit personenbezogenen Daten formuliert.

Im Zuge des Projekts wurde entschieden, die Einwohnermeldedaten für die Evaluierung des regionalen Radars in den Modellkommunen einzusetzen. Die Erkenntnisse aus der Analyse sollten kumuliert für die Leerstandsermittlung auf der Gesamtebene genutzt werden und die genaueren Analysen nur den Modellkommunen selbst zur Verfügung stehen.

¹⁸ Die Leerstandschätzung über Haushaltegenerierungsverfahren ist ein indirektes Verfahren der Leerstandschätzung, in dem der Wohnungsüberhang aus der Differenz zwischen dem Wohnungsbestand und der geschätzten Haushaltszahl ermittelt wird. Die Zahl der Haushalte wird über die in der Einwohnermeldestatistik vorliegenden Daten mittels eines sogenannten Haushaltegenerierungsverfahrens gebildet LfS 2005, S. 11

¹⁹ Eine Auswertung im Auftrag der Kommune durch externe Gutachter kann durchgeführt werden.

2.2.3 Eigentümerbefragungen

Die Eigentümerbefragung eignet sich vor allem in Ballungsräumen mit großen Immobilienunternehmen. Hier wird repräsentativ ein Teilsegment, beispielsweise Mehrfamilienund Geschosswohnungen, erhoben und dann auf den städtischen Gesamtmarkt hochgerechnet. So können auch mehrere Städte eines Bundeslandes vergleichend betrachtet werden. Qualifizierte Eigentümerbefragungen können Hinweise auf die Entwicklung eines Ortsteils oder einer Siedlung geben, ebenso wie eine Begehung. Die Bewertung kann hier subjektiv sein und sollte daher durch weitere Untersuchungen oder Befragungen weiterführend qualifiziert werden.

Befragung der Eigentümer

Befragung alle Eigentümer oder nur Befragung der Wohnungsunternehmen



Bei Wohnungsunternehmen, die große Bestände bewirtschaften sehr effizient Zusätzliche Gebäudeinformationen



Schwierigkeiten

Kooperationsbereitschaft Ergebnisse können Subjektiv sein Personalintensiv



Nachteile

Im ländlichen Raum kaum einsetzbar Keine regionale Vergleichbarkeit

Abbildung 7: Leerstandsermittlung durch Befragung

In ländlich geprägten Regionen verspricht eine Eigentümerbefragung keine adäquaten Ergebnisse. Durch die tendenziell höhere Besitz- und Einfamilienhausquote sind kaum Akteure vorhanden, die umfassende Einschätzungen machen könnten. Diese Art von Ermittlung wird vor allem in Ballungsräumen eingesetzt, wo ein Großeigentümer stellvertretend für den Gesamtmarkt befragt wird.

2.2.4 Vor-Ort-Analysen

Neben der die Datenanalyse kann Leerstandsanalyse auch explorativ durchgeführt werden. Eine solche Möglichkeit wäre die Begehung des betreffenden Gebiets. Meist wird hierzu ein Katalog an möglichen Hinweisgebern aufgestellt, etwa Merkmale wie fehlende Gardinen oder Namensschilder an der Klingel bzw. überfüllte oder abgeklebte Briefkästen. Es handelt sich damit um eine eher subjektive Erhebung.

Die Begehung oder Befahrung einer gesamten Region ist sehr ineffizient. Für die Überprüfung im Zuge der Evaluierung und ergänzend zu einer datenbasierten kommunalen Analyse kann eine Begehung die Ergebnisse aber weiter verbessern und zudem Ansätze zur Leerstandsbekämpfung liefern.

Vor-Ort-Analyse

- Begehungen
- Gespräche
- Interviews



Zahlreiche Zusatzinformationen Kleinräumige Differenzierung



Schwierigkeiten

Subjektive Einflüsse Abstimmung und Vergleichbarkeit Kaum flächendeckend realisierbar



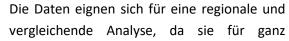
Nachteile

Zeitintensiv (Vor- und Nachbereitung) Momentaufnahme Aufwändige Fortschreibung

Abbildung 8: Leerstandsermittlung durch Vor-Ort-

2.2.5 Zensus

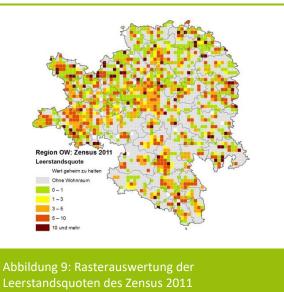
Eine weitere Grundlage für die planerische Bewertung der Leerstandsgefahr sind die auf dem Zensus basierenden Daten. Diese konkrete Leerstandsermittlung gibt es dabei nur im Zuge des Zensus, welcher zuletzt 2011 durchgeführt wurde. Die Durchführung von Volks,- Gebäude- und Wohnungszählungen ist in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union alle zehn Jahre vorgesehen.²⁰ Der Zensus kann durch die vergleichsweise umfassenden Erhebungen Grundlage für weitere Untersuchungen sein.



Deutschland einheitlich erhoben werden. Wie in Abbildung 9, welche die Leerstandsquoten in Ostwürttemberg als 1-x-1-km Rasterdarstellung zeigt. Eine so groß angelegte Untersuchung

beinhaltet auch nach der Revision²¹ noch immer gewisse Unsicherheiten. Hinweise lassen sich aber ableiten, und Kommunen können untereinander verglichen werden, um eine Tendenz zu erhalten.

Die Zensusergebnisse zu den Leerstandsquoten in Ostwürttemberg wurden als Ausverwendet, um gangslage die ermittelten Werte einordnen zu können und die Entwicklung seit 2011 aufzuzeigen.



Zensus

Sonderform der Eigentümerbefragung

Umfassende Informationen zu Demografie und Bestand Kostenfrei aufbereiteter Datensatz



Schwierigkeiten

Dekaden-Abstände der Vollerhebungen Veröffentlichungszeit nicht absehbar



Nachteile

Genaue Werte werden Geheimgehalten Zeitreihenbetrachtung ungenau

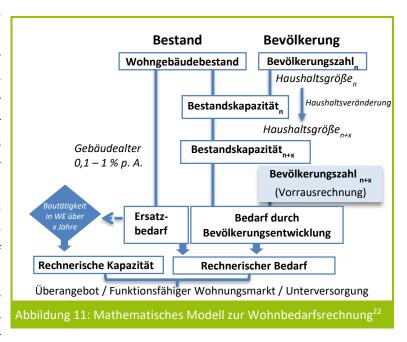
Abbildung 10: Leerstandsermittlung mit

²⁰ Verordnung (EG) Nr. 763/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 über Volks- und Wohnungszählungen ²¹ "Die Zahl der im Zensus 2011 recherchierten Wohnungen lag höher als in der amtlichen Fortschreibung. Dies verwunderte, weil die Fortschreibung ,üblicherweise' die Fertigstellungen ganz gut erfasst, aber den Abriss und Zusammenlegung/Umnutzung eher unterschätzt. Deswegen lagen frühere Zählungen meist deutlich unter der Fortschreibung. Eine Revision der Zensuszahlen durch das Statistische Bundesamt im Jahr 2014 führte jedoch zu einer Korrektur nach unten." BBSR 2014, S. 8

2.2.6 Mathematische Modelle

Anhand von Berechnungsmodellen können mit geeigneten Datensätzen der Leerstand und auch ein möglicher zukünftiger Wohnraumbedarf, also das Leerstandsrisiko oder sogar die

Unterversorgung mit Wohnraum, berechnet werden. Dabei gilt: Je genauer die zur Verfügung stehenden Grundlagendaten sind, desto besser sind die Ergebnisse. Auf der anderen Seite gilt auch, dass sehr allgemeine Daten nur ungenaue Aussagen zulassen. Differenzierte Modelle wie in Abbildung 11 sind erfahrungsgemäß am besten städtischer Ebene einsetzbar. Ausgangsthese des Modells ist, dass die Kapazität des Bestandes, also die Anzahl der



Wohneinheiten, rechnerisch fortgeschrieben und dem rechnerischen Bedarf, also der Bevölkerungszahl addiert mit der zu erwartenden Bevölkerungsentwicklung, gegenübergestellt

wird. Hier können auch Entwicklungsdaten und Bestandseigenschaften in die Berechnung einbezogen werden, beispielsweise ein Rückgang der Belegungsdichte oder ein besonders hoher Ersatzbedarf wegen großer Kontingente an nicht mehr zeitgemäßen Wohnbauten, etwa im Mietbereich.

Es muss aber besonderer Wert auf die Einheitlichkeit und den Detaillierungsgrad der zugrunde liegenden Daten gelegt werden, um nicht die sprichwörtlichen Äpfel mit Birnen zu vergleichen. Sowohl die genaue Höhe der Wohnungsbestände als auch die Anzahl der wohnhaften Haushalte muss bekannt sein.



²² zur Einschätzung der Leerstandsituation angepasstes Modell der Wohnbedarfsrechnung von ProRaum Consult

2.2.7 Mischformen

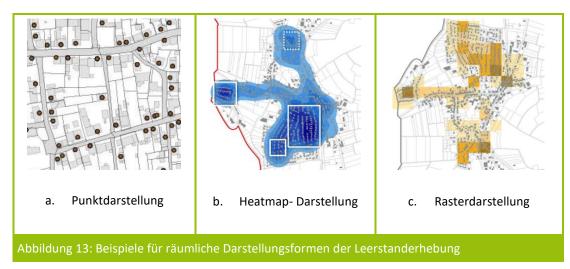
Die unterschiedlichen Methoden können für eine genauere Analyse aber auch kombiniert verwendet werden. Dabei ist es wichtig, die Fehlermittlungsquoten der einzelnen Methoden einschätzen zu können. Die Kombination von Daten und Vor-Ort-Analysen oder Gesprächen wird hier nicht als reine Mischform betrachtet, sondern ist als grundlegender Aspekt der Qualitätssicherung von datenbasierten Analysen vorgesehen.

Werden datenbasierte Ermittlungsmethoden kombiniert, so ist zu beachten, dass die ermittelte Anzahl von leerstehenden Gebäuden mit der Anzahl der eingesetzten Datensätze immer kleiner wird, wenn man die Ermittlungsmethoden als Filter nutzt. Die Ergebnisse der Einzelermittlungsmethoden sollten daher als Gesamtmenge ausgewertet und dann nach Erfahrung und/oder vor Ort überprüft werden.²³

2.2.8 Darstellungsformen der Leerstandsanalyse

Unabhängig davon mit welcher Methode die leerstehenden Gebäude ermittelt werden, wird die Darstellung der Ergebnisse immer mit der Frage des Datenschutzes konfrontiert. Je nach Fragestellung muss die Ergebnisdarstellung der Leerstandsermittlung unterschiedlich gewählt werden.

Grundsätzlich können die Datensätze entweder tabellarisch oder räumlich dargestellt werden. Tabellarisch können die Datensätze als Einzeladressen aufgelistet oder als Leerstandsquote auf Block-, Ortsteil-, Stadtbezirk- oder Gemeindeebene aufbereitet werden.



Die räumliche Darstellung kann ebenfalls adressscharf in Form einer Punktdarstellung erfolgen (vgl Abbildung 13 a). So kann beispielsweise in einem Innenentwicklungskataster der Bestand gemeinsam mit nicht bebauten Potenzialflächen dargestellt werden. Analysen und Planungsinstrumente mit diesem Detaillierungsgrad müssen aus Datenschutzgründen²⁴ sehr verantwortungsvoll gehandhabt werden.

²³ Dies kann vollumfänglich oder als Stichprobe durchgeführt werden.

²⁴ Es dürfen keine Darstellungen veröffentlicht werden, die Rückschüsse auf die Bewohner liefern. Für die Kommunikation nach außen können Darstellungsformen gewählt werden, die Grundinformationen verallgemeinern.

Sollte eine Anonymisierung der Ergebnisse oder eine grobe Übersicht in einem öffentlichen Planungsprozess notwendig sein, eignen sich die sogenannten "Heatmaps" (Dichtewolken). Solche Karten visualisieren die räumliche Nähe von ermittelten Ergebnissen – zum Beispiel von leerstehenden Gebäuden oder auch Häufungen von demografischen Eigenschaften, die auf ein Leerstandsrisiko hindeuten (vgl. Abbildung 13 b).

Ebenso kann eine Rasterdarstellung mit je nach Untersuchungstiefe gewählter Kantenlänge (z. B. 1 km oder 100 m) Verwendung finden. Damit können die Rastereinheiten vergleichend dargestellt werden. Vorwiegend verwendet wird das 1-km-Raster für Untersuchungen auf Bundesland- oder regionaler Ebene. Auf der kommunalen Ebene kann ein 100-x-100-m-Raster verwendet werden, um kleinräumige Aussagen zu erhalten. Kleinere Rasterzellen bergen aber die Gefahr, eine zu geringe Stichprobe zu beinhalten.

Die unterschiedlichen Auswertungen dienen also unterschiedlichen Zwecken. Heatmaps und Rasterdarstellungen bieten den Vorteil, dass die Ergebnisse in einem räumlichen Kontext dargestellt werden, ohne Rückschluss auf Einzelinformationen zu ermöglichen. Diese aggregierten Ergebnisdarstellungen eignen sich für die Weitergabe oder Veröffentlichung, da sie unter anderem keine Rückschlüsse auf Einzelpersonen ermöglichen. Ebenso können sie als Hinweisgeber auf der regionalen Ebene verwendet werden, da sie dabei helfen, Häufungen von Phänomenen wie Leerstand in einem räumlichen Zusammenhang zu erkennen. In der kommunalen Arbeit eignen sich verallgemeinernde Visualisierungen als Grundlage von Planungsentscheidungen für eine erste Annäherung. Für die konkrete Planung können von den Kommunen dann aber gebäude- bzw. adressgenaue Pläne und Karten verwendet werden.

2.3 Eignung der Ermittlungsmethoden für verschiedene Untersuchungsebenen

Um den Leerstand auf regionaler und kommunaler Ebene effektiv zu ermitteln, muss die Methode sorgsam gewählt werden. Dabei eignen sich für unterschiedliche Untersuchungsebenen jeweils andere Vorgehensweisen. Bei der Auswahl der Methode für die Leerstandsermittlung sollen die folgenden Aspekte berücksichtigt werden:²⁵

- Aufwand für die Vorbereitung der Untersuchung: Woher kommen die Daten und nach welchem Modell sollen sie ausgewertet werden? Wie aktuell soll die Auswertung sein (Jahr bzw. Quartal oder Stichtag)?
- Aufwand bei der Durchführung:
 Wie weit müssen die Daten aufbereitet werden, um aussagekräftige Ergebnisse zu liefern?
- Wie hoch sind die Kosten der Datenakquise,- verarbeitung und -pflege? Wie ist der Aufwand im Vergleich zu anderen Methoden zu bewerten?
- Rechtliche Probleme:
 Welche Rechtsvorschriften, insbesondere im Bereich des Datenschutzes, sind zu beachten?

_

²⁵ Vgl. Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik

Dauer der Erhebung:

Welcher Bearbeitungszeitraum ist relevant? Gibt es Stichtage oder einen Untersuchungszeitraum, der gegebenenfalls bei unterschiedlichen Datenquellen beachtet werden muss?

Welcher Untersuchungszeitraum ist für eine Trendentwicklung aussagekräftig?

- Regelmäßigkeit, Labilität des Verfahrens:
 - Kann dieselbe Analyse wieder durchgeführt werden, oder ist es eine einmalige Erhebung? Ändert sich das Vorgehen oder der Aufwand bei einer Fortschreibung?
- Verlässlichkeit und Vollständigkeit der gewonnenen Daten: Sind die Daten für die eingesetzte Ebene tauglich (Regional- bis Gebäudeebene), und welche Genauigkeit wird erwartet?

Kann auf die durchgeführte Arbeit aufgebaut werden?

Versorgerdaten haben den Vorteil, dass sie flächendeckend für eine Kommune verfügbar sind. Bei der Kombination verschiedener Ver- und Entsorgungsbereiche ist aber meist kein einheitliches Datenmodell gegeben. Relativ aufwendig kann die Akquise der Daten sein. Je nach Träger bzw. Privatisierungsgrad müssen im Vorfeld Nutzen und gegebenenfalls auch Kosten der Weitergabe geklärt werden. Soll eine Fortschreibung erfolgen, kann sie meist auf der gleichen Datenquelle beruhen, da die Verantwortung für den Datensatz beim gleichen Versorger verbleibt. Da es sich um gebührenabgaberelevante Informationen handelt, ist davon auszugehen, dass die Datensätze vollständig sind, was aber nicht miteinschließt, dass jeder Haushalt eine eigene Anmeldung hat. Damit beinhalten diese Daten in der Leerstandsermittlung immer noch eine gewisse Unsicherheit.

Für die Region Ostwürttemberg liegen keine einheitlichen, vergleichbaren Versorgerdatensätze auf Gebäudeebene vor, die eine regionsweite Ermittlung aller Leerständen ermöglichen. Die auswertungsrelevanten Datensätze werden in der Regel auf Kreis- oder kommunaler Ebene geführt und erhoben, teilweise auch bei privatwirtschaftlich organisierten Betreibern wie Dienstleistern der Daseinsvorsorge (Elektrizität, Wasserversorgung). Eine Ermittlung aller verschiedenen Leerstandstypen und adressgenaue Analysen wären für eine regionale Untersuchung unverhältnismäßig. Diese Datentiefe kann nur auf der Ebene einzelner Kommunen bearbeitet werden. Strukturelle oder funktionale Herausforderungen ergeben sich in einer kommunalen Erhebung und in der Arbeit mit Ortskundigen zudem effizienter.

Eine flächendeckende Untersuchung, welche die Zusammenführung einzelner kommunaler Datensätze voraussetzt, ist nicht denkbar, und die Erarbeitung eines Datenmodells, mit dessen Hilfe alle Kommunen der Region Untersuchungen selbst und simultan durchführen, um dann simultan einen Leerstandswert an die Region zu melden, ist ebenso sehr komplex und setzt langfristige Vorbereitung voraus.

Vor-Ort-Analysen und Befragungen haben den Vorteil, dass sich in der Erhebung oft schon Ansätze für die Vermeidung oder den Umgang mit Leerstand finden. Zudem kann die tatsächliche Anzahl von Wohneinheiten erhoben werden. Eine flächendeckende regionale Erhebung ist aber

aufwendig, und der Rückschluss von Individuellen Beständen auf die Gesamtsituation ist in den geprüften eher ländlichen Räumen problematisch. Die Erkenntnisse sind zudem nur durch erneute vollständige Durchführung fortschreibungsfähig.

Zusammengefasst muss eine regionale Leerstandsanalyse auf einem möglichst allgemeinen Datensatz fußen. Dieser muss nach einem einheitlichen Datenmodell gestaltet und fortschreibungsfähig sein. ²⁶ Der Detaillierungsgrad der Daten soll für die regionale Ebene geeignet sein. Eine hohe Genauigkeit bedeutet auf der einen Seite genauere Ergebnisse, aber eben auch einen höheren Aufbereitungs- und Verarbeitungsaufwand für eine ganze Region. So hat sich im Projektverlauf gezeigt, dass adressgenaue Analysen immer noch vor Ort überprüft werden sollten. Bei einer kommunalen Untersuchung kann dies in den Prozess integriert werden, auf regionaler Ebene wäre dies aber nicht leistbar.

-

²⁶ Vgl. Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik



3 Konzeption und Anwendung des Regionalen Leerstandsradars Ostwürttemberg

3.1 Konzeptionelles Modell des Leerstandsradars

Das Hauptziel des Projekts war es, eine Methode zu erarbeiten, die es ermöglicht, mit angemessenem Aufwand die Leerstandssituation in den Kommunen einzuordnen und Hinweise auf eventuelles Leerstandsrisiko zu geben – also einen regionalen Leerstandsradar für die Region Ostwürttemberg zu entwickeln. Das vorherige Kapitel hat gezeigt, dass eine Anwendung von gebäudebasierten Daten für die regionale Ebene ungeeignet ist. Eine umfassende Eigentümerbefragung, beispielsweise größerer Wohnbauunternehmer, scheidet auch aus, da diese die differenzierten Realitäten in der Region – zwischen Mittelzentren und ländlichen Kommunen – nicht ohne weiteres abbilden kann. Die Zensusergebnisse liegen als einziger für die regionale Ebene geeigneter Datensatz mit Aussagen zur Leerstandssituation vor. Da diese umfassenden Erhebungen aber in Dekaden-Abständen vorgenommen werden, reichen die Ergebnisse nicht aus. Es bedarf einer enger getakteten Analyse, welche eine Einschätzung der Leerstandssituation und der künftigen Entwicklung liefern kann.

Das Konzept des "Regionalen Leerstandsradars Ostwürttemberg" leitet sich aus der Betrachtungsebene ab. Der Fokus liegt nicht auf der Ebene des Einzelobjekts, sondern auf der kommunalen Vergleichsebene. Der Regionale Leerstandsradar Ostwürttemberg soll dem Regionalverband Antworten auf folgende Fragen liefern:

- In welchen Kommunen gibt es Hinweise auf einen vorhandenen Leerstand?
- In welchen Kommunen gibt es Hinweise auf ein absehbares Leerstandsrisiko (als Frühwarnfunktion)?
- Wie verändert sich die Leerstandssituation über die Zeit?

Zudem soll der Regionale Leerstandsradar auf eine für die regionale Ebene einheitlich verfügbare Grundlage zurückgreifen, die in regelmäßigen Abständen ohne erheblichen Aufwand fortgeschrieben werden kann. Durch die regionale Betrachtung können für vergleichbare Räume Lösungsansätze entwickelt und übertragen werden, woraus sich wiederum ein Mehrwert für die Kommunen ergibt.

Es wurde ein indikatorenbasiertes Modell erarbeitet, das Hinweise auf der regionalen Ebene liefert. Die Bildung von Indikatoren, die sowohl dem Gebäudebestand als auch der demografischen Entwicklung Rechnung tragen, sollte eine regionale Vergleichbarkeit ermöglichen. Für die Auswahl der Indikatoren waren die folgenden Fragen grundlegend:

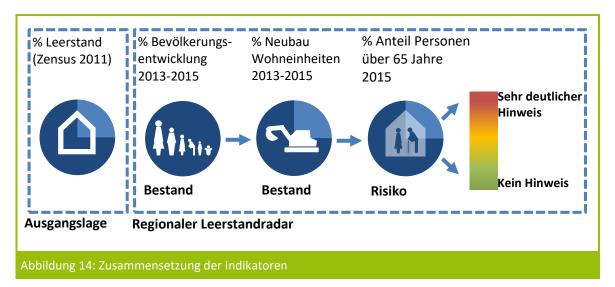
- Aus welchen Informationen lassen sich aussagekräftige Hinweise (Indikatoren) auf bestehenden Leerstand und Leerstandsrisiko ableiten?
- Kann der Indikator fortgeschrieben werden, oder bildet er nur einen Moment ab?
- Bildet ein Indikator eine eigene Aussage ab, oder gibt es Schnittmengen mit anderen Indikatoren?

Für die Auswahl der Indikatoren wurde die folgende Arbeitshypothese aufgestellt: Bei sinkenden Einwohnerzahlen und gleichzeitiger Überalterung der Bevölkerung in Verbindung mit steigender Neubautätigkeit für Wohnzwecke besteht die Gefahr, dass der Leerstand im Ortskern und in Wohngebieten mit abzusehendem Eigentümerwechsel oder anstehendem Sanierungsbedarf anwächst.

Als Ausgangslage des Regionalen Leerstandsradars wurden die im Zuge des Zensus 2011 veröffentlichten Leerstandsquoten verwendet, welche die Leerstandssituation in den Einzelkommunen im Jahr 2011 beschreibt. Um die Entwicklung seit 2011 zu untersuchen und zu ermitteln, in welche Richtung sich die damals ermittelten Quoten bewegt haben, wurden nach einer konzeptionellen Prüfung die Daten des Statistischen Landesamtes gewählt. Diese Daten sind einheitlich auf der Gemeindeebene verfügbar und werden fortlaufend fortgeschrieben. Ein übersichtliches Indikatorenset ermöglicht es, aus bestimmten Konstellationen von Indikatoren Kategorien von Kommunen mit ähnlichen Fragestellungen zu bilden.

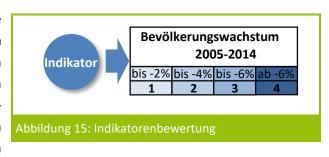
- Als erster Indikator wurde die Bevölkerungsentwicklung als Trendbetrachtung der Entwicklung im Zeitraum von 2013 bis 2015 aufgenommen. Er soll den generellen Trend, ausgehend von den im Zensus 2011 ermittelten Leerstandsquoten, aufzeigen. Haben Räume sich seither positiv entwickelt? Wo gibt es Bevölkerungsrückgang? Als Zeitraum wurden drei Jahre gewählt, um statistische Sondereffekte zu minimieren und ein Fortschreibungsintervall festzulegen.
- Da die Leerstandentwicklung nicht nur mit der Gesamtentwicklung der Bevölkerung zusammenhängt, sondern auch stark von der demografischen Zusammensetzung beeinflusst wird, wurde der Anteil der Bevölkerung im Alter von über 65 Jahren als zweiter Indikator gewählt. Weist die Kommune einen überdurchschnittlichen Anteil an Senioren auf? Ist ihr Anteil in den betrachteten drei Jahren stark gewachsen?²⁷
- Als dritter Indikator wurde Die Bautätigkeit gewählt. Wie schnell wächst die Anzahl der Wohneinheiten in der Kommune im Zusammenhang mit den anderen Indikatoren?

²⁷ Vgl. BBSR, S. 9



Weitere Indikatoren wurden in der Evaluationsphase abgeglichen, um herauszufinden, ob sie redundante Aussagen treffen.²⁸ So war zu Beginn ein Indikator "Anteil der Personen im Alter zwischen 20 und 40 Jahren" geplant, um einen möglichen Hinweis auf junge Familien zu erhalten. Da dieser Indikator sich in der Aussage zur demografischen Lage mit dem der Senioren doppelte, wurde er gestrichen. Auch die physisch-baulichen Indikatoren, wie "Anteil der Gebäude, die vor 1970 errichtet wurden" oder "Veränderung der Belegungsdichte zwischen 2013 und 2015", wurden geprüft und konnten auch nach der Evaluation, die in Kapitel 4 beschrieben wird, als redundant ausgeschlossen werden, da sie keine zusätzlichen Aussagen zu den demografischen oder baulichen Indikatoren boten.

Für die Bewertung der Indikatoren wurde die gereihte Betrachtung als Einordnung in die Quartile²⁹ verwendet. Alle Kommunen der Region wurden nach den Hinweisen der Indikatoren in diese Gruppen eingeteilt, um eine erste Einschätzung zu den Indikatoren zu erhalten. Dadurch befinden



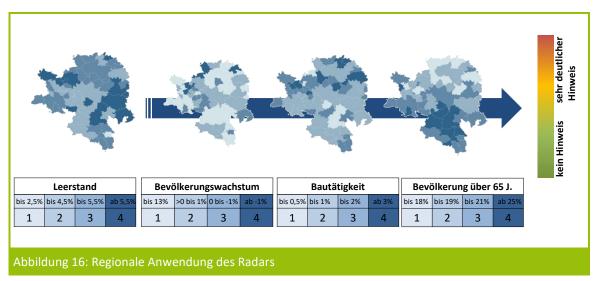
sich Kommunen mit ähnlichen Ausgangswerten in derselben Kategorie. Wichtig ist zu erwähnen, dass es sich bei der indikatorenbasierten Untersuchung nicht um ein Ranking der Besten bzw. Schlechtesten handelt.

²⁸ Ein Indikator ist redundant, wenn ein anderer Indikator dieselbe Bewertung hat und dies in einen kausalen Zusammenhang gebracht werden kann – beispielsweise ein Indikator "Anteil der Mehrfamilienhäuser" und "Anteil der Mietwohnungen".

²⁹ Unterteilt man eine Verteilung in vier gleich große Abschnitte, spricht man von vier "Quartilen". Das erste Quartil umfasst alle Werte, die kleiner als ein Viertel aller Werte sind. Die unteren beiden Quartile umfassen bis zu 50 Prozent aller Verteilungswerte.

3.2 Anwendung des Regionalen Leerstandsradars Ostwürttemberg

Als Ausgangslage des Regionalen Leerstandsradars wurden alle 53 Kommunen der Region nach ihrer Leerstandsquote aus dem Zensus 2011, wie in Kapitel 3.1 beschrieben, eingeordnet. Die Entwicklung der Kommunen in den letzten drei Jahren wurde daraufhin nach den drei Indikatoren des Regionalen Leerstandsradars ermittelt. Abbildung 16 zeigt diese Ergebnisse für alle Kommunen der Region.

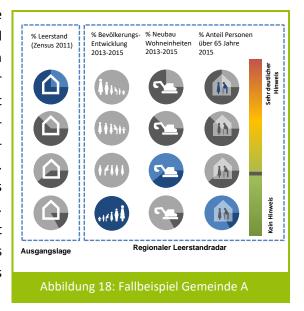


Durch die Betrachtung der Ausgangslage im Jahre 2011 und die Entwicklung in den letzten Jahren ergibt sich dann im Gesamtbild die Hinweisstufe auf künftigen Leerstand in den Einzelkommunen. Die in Abbildung 17 beispielhaft dargestellten Werte der Einzelindikatoren bzw. die Einordung in Quartile und die Hinweisstufe auf künftigen Leerstand für Musterkommunen werden in den nächsten Abschnitten an drei Fallbeispielen als Lesehilfe erläutert.

Gemeinde	Leerstand 2011		Bevölkerungswachstum 2013-2015		Bautätigkeit (WE) 2013-2015		Bevölkerung >65 2015		Hinweis auf künftigen
	Anteil	Kategorie	Anteil	Kategorie	Anteil	Kategorie	Anteil	Kategorie	Leerstand
Gemeinde A	6,6%	•	1,6%	•	0,7%	•	17,2%	•	
Gemeinde B	5,7%	•	-0,6%	•	2,2%	•	21,8%	•	
Gemeinde C	4,1%	•	3,5%	•	0,8%	•	18,0%	•	
Gemeinde D	5,8%	•	-0,6%	•	1,4%	•	20,7%	•	
Gemeinde E	4,1%	•	2,2%	•	2,2%	•	16,7%	•	
Gemeinde	6,1%	•	0,2%	•	0,8%	0	20,1%	•	

Abbildung 17: Beispiel der Auswertungstabelle Regionaler Leerstandsradar Ostwürttemberg

Gemeinde A hat im Zensus 2011 eine ermittelte Leerstandsquote von fast sieben Prozent und liegt damit fast zwei Prozentpunkte über dem regionalen und etwa drei Prozentpunkte über dem Landesdurchschnitt. Diese Kommune weist eine vergleichsweise positive Bevölkerungsentwicklung und eine moderate Neubautätigkeit in den vergangenen drei Jahren auf. Daher ist davon auszugehen, dass ein Teil des Wachstums durch den Bestand gedeckt wurde. Der Anteil der Bevölkerung über 65 Jahren liegt im regionalen Mittelfeld; daher wird das zukünftige Leerstandsrisiko als nicht besonders hoch eingeschätzt.



Auch die **Gemeinde B** hatte im Zensus 2011 eine über dem Durchschnitt liegende Leerstandsquote. Die Betrachtung zeigt hier aber einen geringen Bevölkerungsrückgang und eine

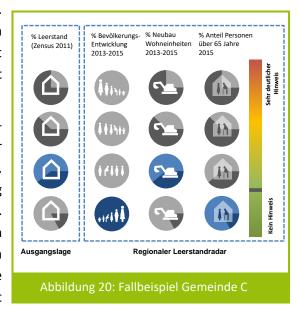
vergleichsweise hohe Neubautätigkeit. Hier ist also davon auszugehen, dass der Bestand Einwohner verliert und eine Verlagerung in den Neubau geschieht. Es ist also möglich, dass sich die Leerstandssituation verschärft hat oder zumindest noch auf Zensusniveau ist.

Bezüglich des Anteils der über 65-Jährigen liegt die Kommune B in der höchsten Kategorie. Daher kann es im Vergleich zu anderen Kommunen vorkommen, dass anteilig mehr Bestandgebäude in die Phase des Eigentümerwechsels übergehen als anderenorts. Hier gibt es also durch die aktuelle Situation und die zu erwartende Entwicklung einen sehr deutlichen Hinweis auf künftigen Leerstand.



Im letzten Beispiel wird **Gemeinde C** betrachtet. Die Leerstandsquote lag hier laut Zensus2011 im regionalen Mittel. In den letzten zwei Jahren ist die Bevölkerung, mit einem Zuwachs von fast zwei Prozent, vergleichsweise stark gewachsen.

Gleichzeitig lag die Neubauquote im Wohnungsbau niedriger als in den meisten Kommunen der Region. Auch hier kann also vermutet werden, dass der Bestand die zusätzliche Bevölkerung zumindest zum großen Teil aufnehmen konnte. Zudem ist der Anteil der über 65-jährigen Bevölkerung in der Vergleichsgruppe fast am niedrigsten. Dies kann als Hinweis auf eine niedrigere künftige Leerstandsgefahr gewertet werden.



3.3 Zwischenfazit

Die Ausgangslage für den "Regionalen Leerstandsradar Ostwürttemberg" bilden die Leerstandsquoten aus dem Zensus 2011 auf Gemeindeebene. Die Entwicklung seit 2011 wird durch die fortgeschriebenen Daten des Statistischen Landesamtes untersucht, da der Leerstand immer eine Kombination der Entwicklung des Gebäudebestands einerseits und der Bevölkerung andererseits, also von Angebot und Nachfrage, abbildet. Die demografische Zusammensetzung der Bevölkerung, im Projekt der Anteil der über 65-Jährigen, wird als zusätzlicher Indikator für die zukünftige Situation des Angebots verwendet.

Hinweise ergeben sich dabei nicht nur auf Kommunen, deren Situation den Indikatoren zufolge angespannt ist, also solchen mit einer hohen Leerstandsquote 2011 und einer geringen Wachstums- oder sogar Bevölkerungsrückgangstendenz in Kombination mit einer hohen Neubaubautätigkeit in den letzten drei Jahren sowie einer tendenziell älteren Bevölkerung. Sie ergeben sich auch auf auch auf Gemeinden, die mit einer höheren Leerstandsquote und einer geringen Wachstums- oder gar Schrumpfungstendenz auffällig sind, aber eine deutlich jüngere Bevölkerung haben. Hier liegt die Vermutung nahe, dass die Entwicklung vorwiegend in Neubaugebieten stattfindet und damit in den älteren Ortsteilen eine höhere Leerstandsgefahr vorliegen könnte. Dies verdeutlicht umso mehr, dass die Indikatoren differenziert und in Kombination und nicht aufaddiert betrachtet werden müssen.

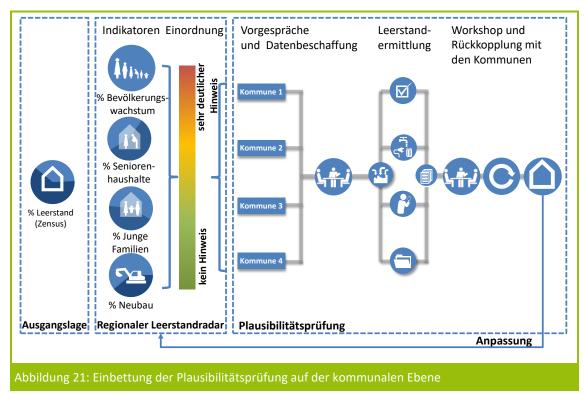
Im folgenden Kapitel ist die genauere Untersuchung auf der kommunalen Ebene eine Evaluation der Ergebnisse der regionalen Analyse zusammengefasst.

4 Plausibilitätsprüfung auf der kommunalen Ebene

4.1 Vorgehen bei der Plausibilitätsprüfung

Um die Aussagekraft der im vorherigen Kapitel vorgestellten Ergebnisse des "Regionalen Leerstandsradars Ostwürttemberg" bewerten zu können, wurden die indikatorenbasierten Hinweise in vier Modellkommunen auf ihre Plausibilität geprüft.

Abbildung 21 stellt das Vorgehen schematisch dar. In einer ersten Phase wurden die Modell-kommunen besucht und der "Regionale Leerstandsradar Ostwürttemberg" sowie die möglichen Ermittlungsmethoden zur Evaluation vorgestellt. Auf der Basis der in den Einzelmodellkommunen zur Verfügung stehenden Daten wurde die Leerstandsquote in der jeweiligen Kommune mit verschiedenen Methoden ermittelt. Die Verwendung mehrerer Datenquellen und unterschiedlicher Methoden sollte so zu besseren Analyseergebnissen auf der kommunalen Ebene führen. Gleichzeitig ermöglichte dies eine Bewertung der Güte der Ergebnisse nach den einzelnen Leerstandsermittlungsmethoden. Nach den Vorgesprächen folgte eine Phase, in der datenschutzrechtliche Fragen geklärt und die unterschiedlichen Daten übergeben wurden.



Im Anschluss an die datenbasierte Auswertung wurden den Modellkommunen ihre jeweiligen rmittlungsergebnisse in Form von Karten und Tabellen zur Überprüfung übergeben. Nach dieser Vor-Ort-Rückkopplung mit den Kommunen wurden die Erkenntnisse wiederum mit den Hinweisen des Regionalen Leerstandsradars abgeglichen, um die Aussagekraft der regionalen Analyse zu validieren und die Indikatoren abschließend justieren zu können.

4.2 Auswahl der Modellkommunen

Auf Grundlage der Anwendung des Regionalen Leerstandsradars wurden Kommunen mit verschiedenen Ausgangslagen ausgewählt, um die Ermittlungsgüte des regionalen Radars zu prüfen. Die Modellkommunen sollten repräsentativ für den Gesamtraum sein und wurden deshalb aus unterschiedlichen Raumtypen und Gemeindegrößen ausgewählt.

Die Gemeinden Abtsgmünd, Bartholomä und Königsbronn sowie die Stadt Ellwangen erklärten sich bereit, das Projekt mit ihren Daten und lokalem Wissen zu unterstützen. Die ausgewählten Modellkommunen zeigten sich durchweg kooperativ und konnten den Mehrwert der Erhebung für ihre eigene Planung erkennen. Ihre Mitarbeit war fundamental für die Durchführung der Evaluation.

Die Tabelle und die Karte in Abbildung 22 fassen für eine erste Einordnung die wesentlichen Kennzahlen für die Modellkommunen zusammen und stellen sie im räumlichen Kontext der Region dar.

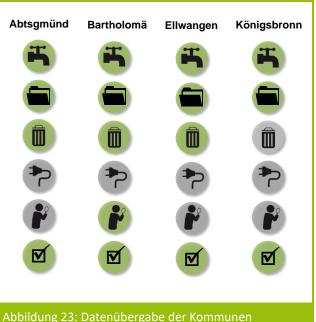


	Raumkategorie	Einwohnerz ahl 2015	Leerstand im Zensus 2011	Bevölkerungs- entwicklung 2013–2015	Neubau Wohn- einheiten 2013–2015	Anteil der Personen über 65 Jahre 2015
Abtsgmünd	ländlicher Raum i. e. S.	7.293	5,7 %	0,7 %	1,8 %	18,3 %
Bartholomä	ländlicher Raum i. e. S.	2.033	5,8 %	-0,6 %	1,4 %	20,7 %
Königsbronn	Verdichtungs- bereich im ländlichen Raum	7.142	4,3 %	1,8 %	1,4 %	25,1 %
Ellwangen	Verdichtungs- bereich im ländlichen Raum	26.574	5,2 %	12,8 % ³⁰	0,9 %	17,8 % ³⁰

4.3 Datengrundlagen

Durch die Recherche für die Konzeption des regionalen Radars war bereits abzusehen, dass die Evaluation am besten in der Kombination von Einwohnermelderegister mit mindestens einem

Ver- oder Entsorgerdatensatz durchgeführt werden sollte. So wurde in den Vorgesprächen in den Einzelkommunen geklärt, welche ermittlungsrelevanten Daten in den Kommunen vorhanden sind bzw. welche weiteren Datengrundlagen zur Auswertung zur Verfügung gestellt werden können. Nachdem die Datenschutzfragen geklärt werden konnten (vgl. Kapitel 4.4), wurden von allen Modellkommunen Auszüge aus den Melderegistern und Wasserverbrauchsinformationen für die kommunalen Analysen bereitgestellt. Neben Kommunen wurden auch Gespräche mit Energieversorger³¹ und einem den



Landkreisen geführt. So sollten Stromverbrauchsdaten bzw. Hausmüllanmeldungen die Untersuchung verbessern. Für das Projekt konnten so zusätzlich die Informationen der

³⁰ Durch die Einrichtung einer Landeserstaufnahmeeinrichtung (LEA) in Ellwangen, die im April 2015 ihren Betrieb aufgenommen hat, kommt es in der Betrachtung des Zeitraums 2013-2015 zu einem massiven rechnerischen Bevölkerungszuwachs. Auch wenn die Zuwanderung positive Auswirkungen auf die Bevölkerungsentwicklung in Ellwangen haben wird, ist der zu erwartende langfristige Zuwachs wohl geringer. Es wurden zwei Verfahren für die Bereinigung des Phänomens erprobt: Zum einen das Herausrechnen des Anstiegs der Stadtbewohner mit ausländischer Herkunft, zum anderen das Bilden der direkten Differenz des Bevölkerungsstandes und der in der LEA angemeldeten Personen. Nach diesen Verfahren liegt das Wachstum von Ellwangen in einer Spanne von 0,4-2,4 %, also auch im unteren Quartil. Unter der Annahme, dass die überwiegende Mehrheit der in der LEA Gemeldeten in der Altersgruppe der unter 65-Jährigen zu verorten ist, ergibt sich ebenfalls keine Auswirkung auf die Einordnung.

³¹ Nach intensiven Gesprächen hat sich der angefragte Energieversorger entschieden, nicht an dem Projekt mitzuwirken.

Abfallwirtschaft im Ostalbkreis als Auskunft über die Anmeldungen von Hausmüll in die Untersuchung einbezogen werden.

Abbildung 23 zeigt, welche Daten für die Einzelmodellkommunen zur Verfügung gestellt werden konnten. Da es sich um kommunale Daten handelt, ist es wichtig zu erwähnen, dass die adressscharfe Auswertung sowie Erhebungskarten nicht an die anderen Projektpartner weitergegeben wurden. Für die Evaluierung des regionalen Radars ist nur die Gesamtquote relevant.

4.4 Datenschutz

Da bei der Auswertung auf Daten mit Personenbezug zurückgegriffen wurde, musste der Datenschutz besonders berücksichtigt werden. Es wurden in Abstimmung mit Hinweisen der kommunalen Datenschutzbeauftragten ein Datenschutzkonzept und ein Vertrag über die Auswertung erarbeitet. Grundlage der Vereinbarung zur Übergabe der kommunalen Daten war das Landesdatenschutzgesetz (LDSG) Baden-Württemberg, und das Landesstatistikgesetz (LStatG) Baden-Württemberg. Diese bildeten auch die Basis für die Durchführung statistischer Analysen im Auftrag der Kommunen. Es wurde vereinbart, dass die Einzeldaten der Kommunen nur der betreffenden Kommune bekannt gegeben und Ergebnisse, die einen Rückschluss auf Einzelpersonen ermöglichen, nicht veröffentlicht werden dürfen. Ergebnisse von Untersuchungen, die genauer als die Gemeindeebene sind, beispielsweise der Abgleich von ermittelten Einzelleerständen, gehen ebenfalls nur an die betreffende Kommune. Während der Bearbeitung wurden verschlüsselte Datencontainer verwendet und Nutzungsprotokolle geführt. Die Quelldaten wurden während der Bearbeitung weiter abstrahiert und Datensätze mit möglichem Personenbezug nach der Ermittlung gelöscht. Es wurden auch nur die zur Ermittlung von Leerständen direkt notwendigen Meldedaten als Registerauszug übergeben.

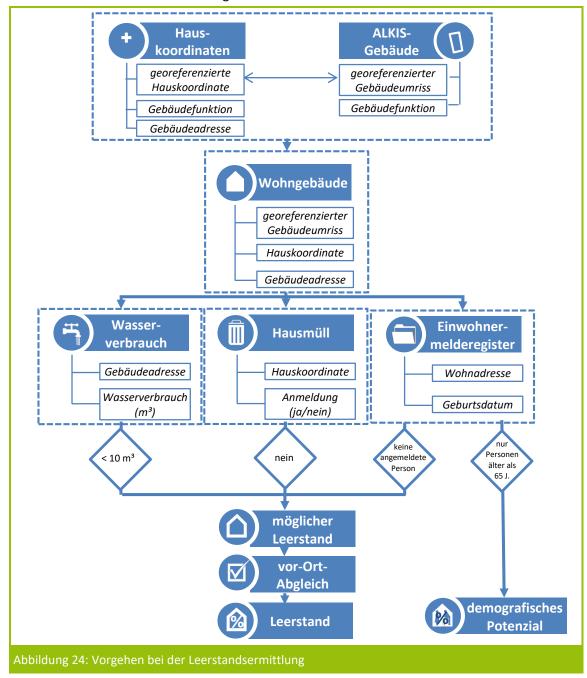
4.5 Ermittlung der Leerstandsquote in den Modellkommunen

In diesem Abschnitt wird das Vorgehen bei der Ermittlung des Leerstands auf der kommunalen Ebene beschrieben (vgl. Abbildung 24). Als Grundlage für die Ermittlung dienten der Gebäudebestandsdatensatz, also die im ALKIS³² vorhandenen Daten, die mit der Adresseigenschaft aus dem Hauskoordinatendatensatz³³ verknüpft wurden. Durch die Verbindung von konkreten georeferenzierten Gebäudeumrissen (Flächen) des ALKIS mit der Adressinformation aus dem Hauskoordinatendatensatz (Einzelpunkte) konnten die Ermittlungsergebnisse nicht nur tabellarisch, sondern auch räumlich, nach den unterschiedlichen Leerstandsermittlungsmethoden, dargestellt werden. Die tabellarische Auswertung ermöglicht den Abgleich mit den statistischen Indikatoren des regionalen Radars, die georeferenzierte Darstellung erlaubt eine planerische Einschätzung sowie den Strategieansatz zum Umgang mit Leerstand.

³² Amtliches Liegenschaftskatasterinformationssystem (ALKIS): Ein geografisches Informationssystem zur Führung von Daten des Liegenschaftskatasters. Das ALKIS enthält alle lagebezogenen Informationen zu Gebäuden in einer Gemeinde als Koordinaten sowie deren Eigenschaften wie Nutzung und Fläche. Durch das Landesamt für Geoinformation und Landentwicklung Baden-Württemberg werden die Liegenschaftskarten und Buchdaten des Liegenschaftsbuches digital und strukturiert bereitgestellt.

³³ Im Hauskoordinatendatensatz sind alle Adressen bundesweit als georeferenzierte Punkte erfasst. Die "Gemeinschaft zur Verbreitung der Hauskoordinaten (GVHK)" organisiert bundeslandübergreifend den Vertrieb der Daten. Der Hauskoordinatendatensatz kann über das Landesamt für Geoinformation und Landentwicklung bezogen werden.

Bei der Untersuchung wurden nur reine Wohnhäuser berücksichtigt. Von allen Wohngebäuden macht diese im ALKIS vermerkte Kategorie etwa 95 % der Gebäude aus. ^{34 35}



³⁴ In den Modellkommunen sind 0,5 % Wohn- und Betriebsgebäude, 0,3 % Wohn- und Bürogebäude, 3,6 % Wohn- und Geschäftsgebäude, 0,5 % Wohn- und Wirtschaftsgebäude 0,1 % Wohnen und Verwaltung und 94,7 % Wohngebäude. In der Modellkommune mit der größten Anzahl unterschiedlicher Typen sind 94 % reine Wohngebäude. Die anderen Kommunen liegen etwa 96 %.

³⁵ Gebäude mit Betriebs-, Produktions- oder weiteren Sekundärnutzungen befinden sich meist im Ortskern und wurden zum überwiegenden Teil als Leerstände ermittelt, da dort keine Einwohner angemeldet sind. Schwerpunkt des Projekts war es, den Wohnungsleerstand zu untersuchen. Leerstand in Gewerbenutzungen, Gastronomie und Ähnlichem kann mit den vorhandenen Daten nicht flächendeckend ermittelt werden.

In keiner Modellkommune gab es einen kommunalen Datensatz zur Anzahl von Wohneinheiten in den einzelnen Wohngebäuden. Daher wurde davon abgesehen, eine Haushaltsgenerierung³⁶ in den Mehrfamilienhäusern durchzuführen. Es wurde ein Melderegisterauszug ausgewertet, und nur Gebäude ohne gemeldeten Bewohner werden durch diesen Datensatz als leer ausgewiesen. Diese Eingrenzung macht die ermittelte Leerstandsquote geringer als in der Realität. Durch die Anwendung innerhalb der untersuchten Modellgruppe ist der Wert aber innerhalb des Projekts aussagekräftig und vergleichbar.

Um feststellen zu können, ob ein Gebäude nach den Hinweisen aus einer der vorhandenen Datenquellen als bewohnt gelten kann oder nicht, wurden die Einzelwohngebäude mit folgenden Kriterien versehen:

- die hinterlegte Wasserverbrauchsmenge für ein Jahr
- die Anmeldung einer Hausmülltonne³⁷
- die Anzahl der gemeldeten Personen an einer Adresse
- die demografische Einordnung der Einwohner, beispielsweise "nur Bewohner über 45
 Jahre"; "nur Bewohner über 65 Jahre"; "nur Bewohner über 75 Jahre" etc.

Damit konnten für die Einzelwohnadressen Hinweise auf Leerstand nach den einzelnen Methoden und nach den unterschiedlichen Kombinationen ermittelt werden. Folgende Fragen wurden dabei berücksichtigt:

- Lag der Wasserverbrauch im Jahr 2015 unter 10 m³?
- Ist bei der Adresse Hausmüll angemeldet?
- Ist bei der Adresse mindestens eine Person gemeldet?
- Sind alle/ist die gemeldete(n) Person(en) über 65, 75 oder 85 Jahre alt?

Die Angaben wurden miteinander verglichen, um datensatzbezogene Gründe zu erkennen, die zu Fehlermittlungen führen. Eine Fehlermittlung kann entstehen, wenn beispielsweise an einer Adresse kein Hausmüll gemeldet ist, weil es sich um ein bewohntes Nebengebäude mit einer gemeinsamen Hausmüllanmeldung handelt oder wenn kein Wasserverbrauch angegeben ist, da der Verbrauch durch Unterzähler intern abgerechnet wird. So ist dem kommunalen Wasserversorger nur der Gesamtverbrauch bekannt bzw. dem Entsorger ebenfalls nur ein Haushalt.

Um die Hinweise auf künftigen Leerstand aus dem Regionalen Leerstandsradar zu prüfen, wurden in der kommunalen Analyse diejenigen Gebäude vermerkt, die nur von Personen bewohnt sind, deren Alter über 65 Jahren liegt.³⁸

³⁶ Diese könnte mithilfe des Melderegisters durchgeführt werden; die Information hätte nur in dieser Kombination einen tatsächlichen Mehrwert für das Projekt gebracht, da dann Aussagen zur Belegung von Wohngebäuden mit mehreren Wohneinheiten hätten gemacht werden können.

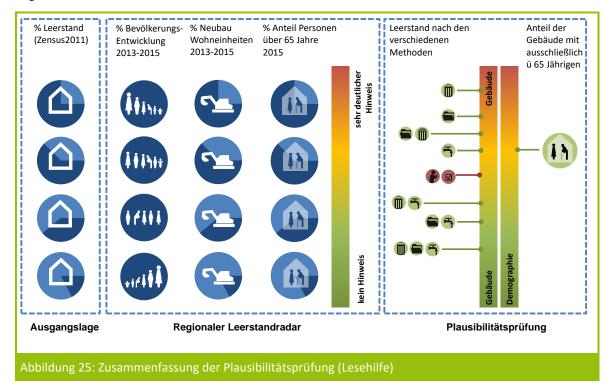
³⁷ nur für Gemeinden im Ostalbkreis

³⁸ Diese vereinfachte Annäherung richtet sich nach dem Stand der Forschung und hilft, demografische Zusammenhänge im räumlichen Kontext zu verdeutlichen. Vgl. ARL 2011 "Methoden der Prognose von Gebäudeleerständen", S. 33

4.6 Ergebnisse aus den Modellkommunen

4.6.1 Erläuterungen

In diesem Abschnitt werden die Ergebnisse der Ermittlung der Leerstandsquote und das demografische Leerstandpotenzial auf der kommunalen Ebene zusammengefasst und diskutiert. Die folgende Abbildung 25 zeigt den Aufbau mit einer Zusammenfassung der Indikatoren und der Ergebnisse aus den Einzelmodellkommunen.



Ausgangslage ist die im Zuge des Zensus 2011 ermittelte Leerstandsquote. Die Einordnung erfolgt

auch hier in Quartilen, welche die Spanne der Leerstandswerte in der Region abbilden.

Darauf folgt die Einordnung der Indikatoren des Regionalen Leerstandsradars. Die Betrachtung der Bevölkerungsentwicklung und der Veränderungen der Wohneinheiten durch Neubau von 2013 bis 2015 in Prozent sowie der Anteil der Bevölkerung über 65 im Jahr 2015 geben in ihrer Kombination einen Hinwies auf der "Radarskala" zwischen "kein Hinweis" bis "sehr deutliche Hinweise" auf möglichen Leerstand. Die Einteilung erfolgt nach Datenlage und ist als Hinweis für die Kommune und nicht als qualitative Bewertung derselben zu verstehen.

Dem werden die Ermittlungsergebnisse der Leerstandsermittlung im Zuge der Plausibilitätsprüfung nach den Auswertungsmethoden Melderegister (**), Wasserverbrauch (**) und Hausmüllanmeldung (**) sowie deren Kombinationen gegenübergestellt. Um das Leerstandsrisiko aus dem Radar zu prüfen, wird zusätzlich die demografische Analyse des Gebäudeanteils, der nur von Personen über 65 bewohnt wird, dargestellt. Diese Methoden sind in Grün dargestellt.

Nachdem die erste Auswertung durchgeführt wurde, konnten den Modellkommunen eine Liste und eine Karte mit den Erhebungsergebnissen übergeben werden. Aus den Ergebnissen sollten vor Ort folgende Fragen beantwortet werden:

- Wie ist die Güte der Ermittlung der Einzelmethoden zu bewerten?
- Wie gut ist die Hinweisfunktion des Regionalen Leerstandsradars?

Die kommunalen Ansprechpartner prüften in ihrer Kommune, ob die gemeldeten Leerstände im Untersuchungszeitraum auch tatsächlich leer standen, und meldeten ihre Ergebnisse zurück. Abschließend ist auch die Rückmeldung der Kommunen in der Grafik vermerkt (rote Linie /Rückmeldung und Begehung).

So konnte die Ergebnisgüte der unterschiedlichen datenbasierten Leerstandsermittlungsmethoden bewertet werden. Des Weiteren half die Abstimmung mit den Verantwortlichen vor Ort, die Einschätzung aus dem regionalen Radar zu prüfen und so auch die Aussagekraft der regionalen Ermittlung abzuschätzen.

Im Folgenden werden die Ergebnisse der Einzelmodellkommunen anhand der Ermittlungsgrafik dargestellt und erläutert.

4.6.2 Gemeinde Abtsgmünd

Die im Zensus 2011 festgestellte Leerstandsquote liegt in Abtsgmünd mit 5,7 % über dem regionalen Durchschnitt (5,1 %) und über dem Landesdurchschnitt (4,1 %). Betrachtet man die Indikatoren des Regionalen Leerstandsradars, erkennt man ein geringes Bevölkerungswachstum (0,7 %), die Neubauquote (2,4 %) liegt im dritten Quartil und somit im oberen mittleren Bereich. Der Anteil von Senioren ist mit 18 % relativ niedrig. Zusammengefasst hat Abtsgmünd nach dem Zensus einen erhöhten Leerstand im Bestand, ist aber nach den Indikatoren in der aktuellen Entwicklung nicht gefährdet.

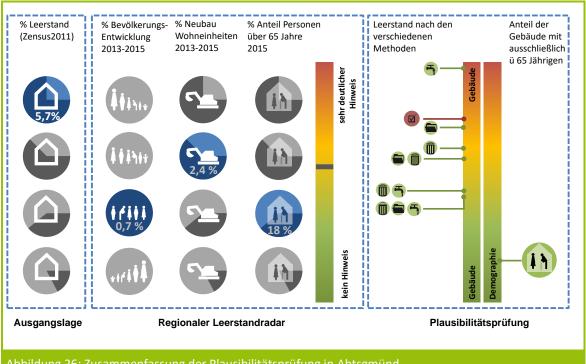


Abbildung 26: Zusammenfassung der Plausibilitätsprüfung in Abtsgmünd

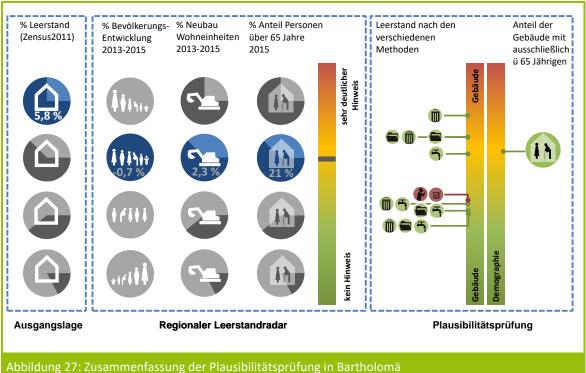
Die Leerstandsanalyse nach den verschiedenen Methoden ergibt eine breite Spanne an Ergebnissen. Am höchsten fällt der Leerstand nach der Wasserzählermethode aus. Melderegister und Hausmüll unterscheiden sich demgegenüber nicht so stark. Die Kombination der Wasserzählermethode mit den anderen, sowohl je einzeln als auch mit allen dreien gemeinsam, erzielt die niedrigsten Werte.

Zudem ist der Anteil der nur von Personen über 65 Jahren bewohnten Gebäude niedrig. Zukünftig ist also das Leerstandsrisiko aus demografischen Gründen als gering zu bewerten.

Nach den Radarindikatoren ist damit Abtsgmünd eine nicht gefährdete Kommune mit relativ junger Bevölkerung. Die Plausibilitätsprüfung vor Ort bestätigt also die Ersteinschätzung aus dem Radar.

4.6.3 Gemeinde Bartholomä

Bartholomä weist nach dem Zensus 2011 mit 5,8 % eine überdurchschnittliche Leerstandsquote auf. Nach den Indikatoren des Regionalen Leerstandsradars könnte Leerstand in Bartholomä ein potenzielles Risiko darstellen. Der leichte Bevölkerungsrückgang (-0,7 %) und die Neubauquote im mittleren Bereich (2,3 %) weisen - in Kombination mit einer älteren Bevölkerung (21 %) darauf hin.



Anders als in den anderen Modellkommunen ist der aus dem Hausmülldatensatz ermittelte Leerstand hier am höchsten. Die Methodenkombinationen liegen, mit Ausnahme von Hausmüllanmeldungen und Melderegister, nahe zusammen und ergeben in der Höhe fast den durch den Abgleich vor Ort ermittelten Wert.

Der Anteil der Gebäude, die ausschließlich von Personen über 65 Jahren bewohnt sind, liegt im oberen Bereich. Dies ist ein Hinweis auf eine größere Anzahl an Gebäuden, die in der Zukunft durch demografische Veränderung von Leerstand betroffen sein können.

Die Plausibilitätsprüfung hat eine geringe Leerstandsquote ergeben und weist gleichzeitig auf eine mögliche zukünftige Gefährdung hin.

Als Sonderfall wurde in der Kommune bereits 2012 eine genaue Leerstanduntersuchung durchgeführt. Die Leerstandsquote lag hierbei unter der des Zensus. Seither hat sich, nach der genaueren Untersuchung im Zuge der Plausibilitätsprüfung, die Situation nicht negativ verändert.

4.6.4 Gemeinde Königsbronn

In Königsbronn liegt die im Zensus 2011 ausgewiesene Leerstandsquote (4,3 %) um ein Prozent unter dem Durchschnitt des Landkreises Heidenheim und etwa 0,7 Prozentpunkte unter dem der Region Ostwürttemberg.

Die durch die Indikatoren beschriebene Ausgangslage in Königsbronn ist relativ heterogen: ein positives Bevölkerungswachstum (1,8 %) in Verbindung mit einer Neubauquote (2,5 %), die auch hier im dritten Quartil, also über dem Mittelwert der Region, liegt. Die Kommune hat im regionalen Vergleich den höchsten Anteil von Personen über 65 Jahren (25 %).

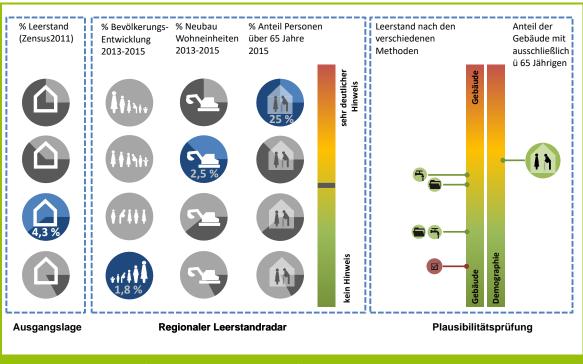


Abbildung 28: Zusammenfassung der Plausibilitätsprüfung in Königsbronn

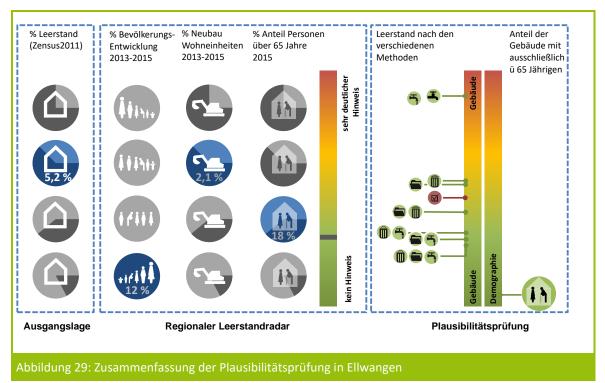
Da für den Landkreis Heidenheim keine Information zu den Hausmüllanmeldungen vorlag, konnten nur die beiden anderen Methoden angewendet werden. Die Einzelmethoden lieferten dabei Ergebnisse in ähnlicher Höhe, und im Gegensatz zu den anderen Modellkommunen gab es keine extremeren Abweichungen. Darüber hinaus ist die ermittelte Leerstandsquote hier am niedrigsten, was nach der Rückkopplung bestätigt werden konnte.

Der Anteil der Gebäude, die ausschließlich von Personen über 65 bewohnt sind, ist hoch. Dies ist auch hier ein Hinweis auf eine größere Anzahl an Gebäuden, für die künftig ein Leerstand durch die demografische Veränderung anstehen könnte.

Die Plausibilitätsprüfung hat hier einen tendenziell niedrigen Leerstand in Wohngebäuden ergeben. Gleichzeitig kann aber für die Zukunft ein gewisses Leerstandsrisiko erwartet werden.

4.6.5 Stadt Ellwangen

Die Ermittlung im Zensus 2011 ergab für die Stadt Ellwangen eine Leerstandsquote von 5,2 %. Damit liegt sie im oberen Bereich des Mittelwerts der Region und über dem Mittelwert des Landes. Als erster Radarindikator ist die Bevölkerungsentwicklung (12 %) sehr auffällig. Der Wert ist durch eine Sondersituation (Einrichtung einer Landeserstaufnahmeeinrichtung für Geflüchtete sehr hoch³⁹; gleichzeitig ist die Einordnung in den unteren Hinweiskategorien aber nachvollziehbar. Der Neubau liegt im regional mittleren Bereich (2,1 %). Die Bevölkerungsstruktur (18 % über 65-Jährige) ergibt gemeinsam mit den anderen Indikatoren keine besondere Leerstandsgefahr.



Die Ermittlungsmethode Wasserverbrauch ergab das höchste Ergebnis und liegt weit über den anderen Methoden. Die Methodenkombination und die Rückkopplung ergeben einen weitaus niedrigeren Leerstand, der sich etwas unter dem des Zensus bewegt. Die Anzahl der Gebäude, die von ausschließlich über 65-Jährigen bewohnt wird, ist sehr niedrig.

Die Plausibilitätsprüfung in Ellwangen zeigt, dass die Situation sich seit 2011 nicht verändert hat, und es ist auch zukünftig keine erhöhte Leerstandsgefahr erkennbar.

³⁹ Eine genaue Erläuterung zur Auswertung der Auswirkung der LEA auf die statistischen Werte findet sich auf S. 34.

4.7 Erkenntnisse der Plausibilitätsprüfung für den Regionalen Leerstandsradar

Das Hauptziel der Plausibilitätsprüfung war, den Regionalen Leerstandsradar durch eine Leerstanduntersuchung auf der kommunalen Ebene nach gängigen Methoden zu validieren. Dabei sollten folgende Fragen nachvollziehbar geklärt werden:

- 1. Ist das gewählte Indikatorenset aussagekräftig?
- 2. Eignen sich die Daten des Statistischen Landesamtes für den Regionalen Leerstandsradar?
- 3. Welche Zeitspanne sollte betrachtet werden?
- 4. Welche Sonderereignisse beeinflussen die Daten?

Im Zuge der Plausibilitätsprüfung wurde das Indikatorenset des Regionalen Leerstandsradars angepasst und auf die finale, im vorliegenden Bericht vorgestellte Version gebracht. Die Ursprungsversion verfügte über weitere Indikatoren, die sich infolge der detaillierten Auseinandersetzung aber als redundant erwiesen haben. Ebenso wurden die Zeiträume der Betrachtung um zwei Jahre verringert, um Einzeleffekte⁴⁰ besser ausschließen zu können bzw. eine Kumulation solcher Effekte zu verhindern. Umstellungen bei der Erhebung oder eine Korrektur bei den fortgeschriebenen Daten des Statistischen Landesamtes müssen immer Berücksichtigung finden. Dazu zählen darüber hinaus Einzelereignisse in den Kommunen, die den Wohnungsmarkt kurzfristig verändern, sowie auch fortschreibungsbedingte Ungenauigkeiten in den statistischen Daten. Zudem entspricht der Zeitraum von drei Jahren einem umsetzbaren Anwendungsintervall.

Die Einteilung der Erwartungswerte in vier Gruppen ermöglicht die Vergleichbarkeit untereinander, aber auch eine schnelle Einordnung von Veränderungen innerhalb der Kommunen. Bei der Bewertung kann aber nicht einfach eine "Highscore"-Liste erstellt werden. Ein umfassender Vergleich von Städten bis hin zu kleineren Gemeinden kann nicht automatisch erfolgen. Die Bewertung muss immer fachlich fundiert und abgewogen erfolgen.

Die im Regionalen Leerstandsradar vorgeschlagenen Indikatoren basieren auf den vom Regionalverband Ostwürttemberg regelmäßig verwendeten statistischen Daten. Damit kann die Analyse auf einer bestehenden Datengrundlage fortgeschrieben werden. Eine flächendeckende Analyse von Daten, die adressgenaue Ergebnisse liefert, ist für die regionale Ebene nicht zu empfehlen. Dem steht der der Datenschutz entgegen, aber auch der Aufbereitungsaufwand für eine gleichmäßige Ergebnis- und somit Aussagequalität.

Kommunale Besonderheiten, die auf regionaler Ebene nicht unmittelbar erklärt werden können (wie hier etwa die Eröffnung der landeseigenen Erstaufnahmeeinrichtung in Ellwangen im Betrachtungszeitraum), können durch Rücksprache mit der betreffenden Kommune eingeordnet werden.

Seite 40

⁴⁰ Zu den Effekten, die die statistischen Zahlen beeinflussen, zählen der sogenannte "Zensus-Knick", der mit der Aktualisierung der Fortschreibungsbasis (von 1987 auf 2011) mit dem Zensus 2011 Bundesweit einherging, aber auch die Konzentration von Geflüchteten in Erstaufnahmestellen 2015/16, die einmalig und signifikant auf Kennzahlen Einfluss nehmen.

Die Verkürzung der Überprüfung auf den Zeitraum 2013–2015 verbesserte in allen Kommunen die "Radarfunktion". Der Radar soll als in Intervallen anzuwendendes Instrument verstanden werden. Die Veränderung innerhalb der Einzelkommunen wird also ab der nächsten Analyse zu einem zusätzlichen Indikator. Die Anwendungen sollten etwa alle zwei bis drei Jahre erfolgen.

Die Indikatoren helfen – von der regionalen Ebene aus –, die verschiedenen Kommunen nach ihrer Leerstandssituation grob einzuschätzen und Kommunen mit ähnlichen Herausforderungen zu identifizieren. Dabei kann festgestellt werden, dass sich die Daten des Statistischen Landesamtes als Grundlage für den Regionalen Leerstandsradar eignen. Diese sind flächendeckend für alle Kommunen vorhanden und im Gegensatz zu kommunalen Daten, wie den Einwohnermeldedaten, frei verfügbar.

4.8 Zwischenfazit zu den Ermittlungsmethoden auf kommunaler Ebene

Neben der Plausibilitätsprüfung der regionalen Untersuchung und der Ergebnisübergabe an die Kommunen ermöglichte die kommunale Analyse der Ergebnisse des Regionalen Leerstandsradars eine Bewertung der Ermittlungsmethoden. Im Projekt wurden verschiedene Methoden und Methodenkombinationen erprobt, um die Ausgangslagen in den Modellkommunen abschätzen und vergleichen zu können.

Festzuhalten ist, dass keiner der verwendeten Einzeldatensätze ein umfassend zufriedenstellendes Ergebnis für alle Modellkommunen liefern konnte. Es kam in allen Fällen zu Fehlermittlungen. Redundanz vermindert dabei fehlerhafte Verknüpfungen, beispielsweise durch abweichende Adressschreibweise oder fehlende Zusatzhausnummern, kann sie aber nicht ausschließen. Die Anpassung aller Einzeldatensätze ist, vor allem in größeren Kommunen, sehr aufwendig. Die Einbeziehung der Erfahrung vor Ort kann Fehler leichter ausschließen. Im Folgenden sollen die Einzelmethoden kurz zusammengefasst diskutiert werden:

- Der Datensatz Wasserverbrauch führt in fast allen Fällen zur höchsten Leerstandsquote. Die Verbrauchsgrenze von 10 m³ konnte aber durch die Untersuchung bestätigt werden. Eine Verschiebung hätte keine Fehlermittlung ausgeschlossen. Wird der Datensatz bereinigt und durch Befragungen und Kenntnis vor Ort (z. B. vorhandene Unterzähler bei gemeinsamen Anschlüssen) angereichert und so fortgeschrieben, kann er genutzt werden, um Leerstand zu erheben.
- Ein Vorteil des Hausmülldatensatzes ist, dass er zumindest im Ostalbkreis auf dem Hauskoordinatendatensatz des Landes basiert und daher ohne großen Aufwand in einem geografischen Informationssystem (GIS) verarbeitet werden kann. Das einheitliche Datenmodell ermöglicht es zudem, ein einheitliches Verfahren an alle Kommunen weitergeben und räumliche Auswertungen in einem GIS durchführen zu können. Die Kommunen können den Hausmülldatensatz relativ einfach erhalten und ohne großen Aufwand solche Analysen durchführen.
- Verbrauchs- und Versorgerdatensätze sind aber immer nur dazu geeignet, den aktuellen Stand abzubilden, da sie über keine Informationen zur demografischen Entwicklung verfügen.

Das Melderegister ist tagesaktuell und kann für demografische Auswertungen genutzt werden. Gleichzeitig ist der Datensatz in der Verarbeitung am aufwendigsten – zum einen, da der Datenschutz hier besonders tangiert wird, zum anderen, weil es sich um Einzelpersonen und nicht wie bei den Ver- und Entsorgerdatensätzen um zusammengefasste Anmeldungen oder Verbräuche handelt. Da die Kommunen in der Regel Dateneigentümer sind, sollte die Datenbereitstellung für kommunale Projekte einfacher zu regeln sein als für regionale. Bei einer genaueren Untersuchung mit dem umfassenden Datensatz können aus den Informationen auch Haushalte gebildet werden. Dies ist aber erst sinnvoll, wenn eine Übersicht über die Anzahl von Wohneinheiten an allen Adressen verfügbar ist. Der Einwohnermeldedatensatz verfügt zudem über demografische Informationen und kann somit für Analysen über mögliche bevölkerungsstrukturelle Veränderungen in Quartieren und Siedlungsbereichen herangezogen werden. Dies ist die einzige Möglichkeit, auf zukünftig potenziell entstehenden Leerstand zu schließen, wenn keine umfassenden Informationen zum Gebäudebestand, wie beispielsweise das Jahr der letzten Sanierung, der Immobilienrichtwert oder auch das Baujahr, verfügbar sind. Eine fundierte Aussage zum Leerstandsrisiko entsteht durch die Kombination von Demografie und Nachfrage bzw. Marktfähigkeit eines Gebäudes. Im Allgemeinen gilt, dass das Verwenden eines zweiten Abgleichdatensatzes neben dem Melderegister die Ergebnisqualität der ermittelten Leerstandswerte in den meisten Fällen verbessert. Zur Qualitätssicherung war die Prüfung der Ergebnisse durch Experten⁴¹ vor Ort vorgesehen.

Es lässt sich aufgrund der Güte der Daten und der Auswertungsmethoden keine Vorgehensweise entwerfen, die auf Knopfdruck einen konkreten Leerstandswert ausgibt. Eine Überprüfung von ortskundigen Personen oder ein Ermittlungsgespräch ist nicht, wie zunächst angenommen, eine abschließende Überprüfung als Qualitätssicherung, sondern sollte als ein grundlegender Arbeitsschritt gesehen werden. Der Aufwand wird aber, wenn man die Ermittlung fortschreibt, von Erhebungsrunde zu Erhebungsrunde geringer. Es müssen dann nur noch die Veränderungen nachgetragen werden, und die individuellen Datensatzmerkmale, die zu Fehlermittlungen führen, sind bekannt. Optimal wäre es, diese nicht als Leerstandmonitor isoliert, sondern als Ergänzung eingebunden in bestehende kommunale Informationssysteme zu konzipieren oder als Anlass für deren Aufbau zu nehmen.

_

⁴¹ Als Experten können in diesem Kontext Personen herangezogen werden, die den betreffenden Ort gut kennen und die Leerstandsituation einschätzen können. Für die Prüfung der Ermittlung von Einzelleerständen aus kommunalen Daten müssen diese aus Datenschutzgründen auch bei der jeweiligen kommunalen Verwaltung tätig sein.

Der Zeitpunkt der Überprüfung sollte dabei nahe an dem der Datenerhebung liegen, um durch Fluktuation auftretende Leerstände richtig in die Bewertung mitaufnehmen zu können.

5 Kommunaler Aktionsplan zum Umgang mit Leerstand

5.1 Aufbau eines kommunalen Aktionsplans zur Leerstandsbekämpfung

Im Laufe des Projekts Regionaler Leerstandsradar Ostwürttemberg wurde immer deutlicher, dass Leerstand nicht nur als Herausforderung gesehen werden sollte, sondern auch als Chance für die Siedlungsentwicklung und als Handlungsfeld der Kommunalpolitik. Hier kann die Wiedernutzung des Bestandspotenzials in leerstehenden Gebäuden die Innenentwicklung auf unternutzten oder ungenutzten Flächen ergänzen. Grundlage dafür ist die Kenntnis und Einordnung der verschiedenen Potenziale und Raumsituationen. Indem der Umgang mit Leerstand proaktiv angegangen und als Bestandpflege verstanden wird, wird Leerstandmanagement statt reaktives Handeln zum Instrument der Siedlungsentwicklung.

Als strategisches Instrument auf der kommunalen Ebene wird ein Aktionsplan zum Umgang mit Leerstand vorgeschlagen. Zweck eines solchen Aktionsplans ist es, planerische Lösungsansätze zu erarbeiten sowie die wesentlichen Maßnahmen und Aktivitäten räumlich zu definieren und zeitlich zu koordinieren.

In diesem Abschnitt werden der Aufbau und die Grundsätze eines solchen Aktionsplans zum Umgang mit Leerstand exemplarisch verdeutlicht. Die Kernaussagen sind dabei in enger Abstimmung mit den Modellkommunen entwickelt und diskutiert worden und sollen es allen Kommunen in der Region ermöglichen, einen Einstieg in den Umgang mit dem Leerstand zu finden.

Ein solcher Aktionsplan als Teil der strategischen Siedlungsentwicklung erfüllt den Zweck, für die zuvor identifizierten Herausforderungen planerische Lösungsansätze zu erarbeiten. Grundlage hierfür sind räumliche Untersuchungen, um Schwerpunkträume, Schlüsselobjekte und Schwerpunktthemen zu erkennen und festzuhalten. Wesentliche Bausteine des Aktionsplans sind damit:

- die Identifizierung der Schwerpunkträume
- die Identifizierung der Schlüsselleerstände
- die Identifizierung der Schwerpunktthemen
- die Zusammenstellung eines Maßnahmenkatalogs



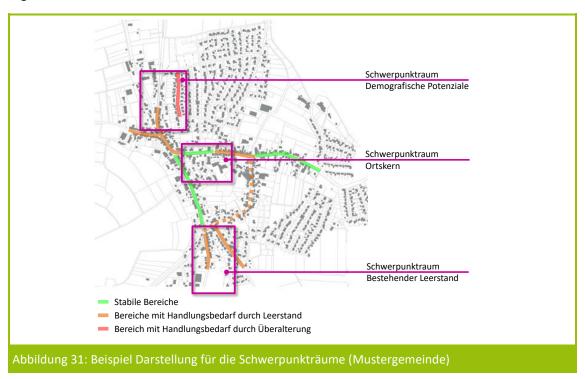
5.2 Schwerpunkträume

Bei der Mobilisierung drohender oder bestehender Leerstandobjekte geht es vor allem darum, nicht nur aufwendig Einzelobjekte zu mobilisieren, sondern strategische Schwerpunkträume prioritär mit geeigneten Prozessen systematisch anzugehen. Die Bearbeitung der Schwerpunkträume hat zum Ziel, die Stärken des Siedlungsbestands zu erkennen und zu festigen sowie die Defizite und Schwächen zu lindern oder, wenn möglich, ganz zu beseitigen. Dabei gilt es, hauptsächlich drei Gebietstypen differenziert zu betrachten.

- Bei dem ersten Gebietstyp handelt es sich um die Ortskerne in den Gemeinden. Wenn eine Anhäufung von leerstehenden Wohnhäusern und Ladenlokalen an einem Straßenzug vorzufinden ist oder der Ortskern allgemein seine ursprüngliche Versorgungs- und Sozialfunktion verloren hat, hier gilt es, diese Räume qualitativ aufzuwerten und multifunktional zu gestalten.
- Der zweite Gebietstyp sind die Umstrukturierungsgebiete, wo Handlungsbedarf durch strukturellen Leerstand besteht. In diesen Gebieten geht es primär um die Frage, wie diese Gebiete umgestaltet, qualitativ entwickelt und auch zukünftig wieder nachhaltig genutzt werden können.
- Der dritte Gebietstyp beinhaltet die Wohngebiete der 1950er- bis 70er-Jahre. In diesen Räumen kann Handlungsbedarf hauptsächlich durch Überalterung der Bevölkerung und Attraktivitätsverlust des Bestands entstehen. Solche Gebiete sind durch einen hohen Anteil an tendenziell älterer Bevölkerung und eine Konzentration von Wohngebäuden, die überwiegend von einer Altersgruppe bewohnt sind, gekennzeichnet. Gleichzeitig ist die Bebauung in äußerer Gestalt, aber auch nach den Grundrissen und oft auch der Überbaubarkeit der Grundstücke nicht mehr zeitgemäß. Die Nachfrage kann hier meist

deutlich geringer als das Angebot sein. In erster Linie gilt es, diese Standorte zu stabilisieren und die Attraktivität für junge Familien zu steigern.

Schwerpunkträume haben insgesamt eine strategische Bedeutung für die Entwicklung in der Kommune. Für ihre Entwicklung werden an die Gegebenheiten angepasste, maßgeschneiderte Vorgehensweisen entworfen.



Leerstände, vor allem in den Schwerpunkträumen, können aufgrund von Blockaden und Hemmnissen nicht alle sofort und gleichzeitig mobilisiert werden. Deshalb bedarf es einer groben zeitlichen Aufstellung, zu welchem Zeitpunkt und in welchem Umfang welche Maßnahmen angegangen werden sollen. So kann Leerstand als Entwicklung im Bestand mit realistischem Aufwand vorangetrieben werden.

Bei der Mobilisierung der Schwerpunkträume ist es wichtig, Prioritäten bezüglich der Schwerpunkträume in den verschiedenen Ortsteilen und Quartieren zu setzen. Für eine optimale Siedlungsentwicklung im Bestand ist neben der Aktivierung der Objekte auch eine Verbesserung des Umfelds in Bezug auf die Freiraum-, Wohn- und Arbeitsqualität anzustreben (doppelte Innenentwicklung).

5.3 Schlüsselleerstände

Als Schlüsselleerstände gelten leerstehende Einzelobjekte an markanten Stellen, die Bedeutung für das "Ankommen" im Ort haben, den Eindruck beim "Durchfahren" an wichtigen Kreuzungen beeinflussen oder im "Ortskern" das Ortsbild prägen. Darunter fallen aber auch Gebäude, die für die Identifikation vor Ort von hoher Bedeutung sind, wie ehemalige Schulgebäude oder ein Gastronomiebetrieb. Sie können innerhalb von Schwerpunkträumen Priorität haben, aber auch als Einzelmaßnahmen außerhalb. Diese Gebäude sollen genau betrachtet und in die folgenden Kategorien eingeteilt werden, um passende Maßnahmen zu finden:

- langfristiger Leerstand mit Vermietungsschwierigkeiten bzw. fehlender Nachfrage
- nicht bewohnbare und zur Vermietung zurzeit nicht Geeignete Immobilien (Modernisierung, Umstrukturierung oder Benutzerwechsel)
- nicht marktaktive Gebäude (Stilllegung, Substandard, gravierende Mängel oder Ruinen)
- leerstehende Gemeinschaftseinrichtungen wie Kitas, Schulen, Feuerwehrhaus mit Eignung zur Identitätsstiftung

Eine Beschäftigung mit diesen Schlüsselgebäuden kann nicht nur dabei helfen, die negative Ausstrahlung auf die Umgebung zu mindern, sondern sogar als Leuchtturm positive Effekte auf umliegende Gebäude und das Image haben. Sie haben dann eine Art Keimzellenfunktion, um beispielsweise Privatbesitzer zu motivieren und den Gesamteindruck für Interessenten an leerstehenden Objekten in einem positiven Umfeld zu verbessern.



5.4 Schwerpunktthemen

Die Schwerpunktthemen sind Themen, die nicht an wenigen Schwerpunkträumen verortet werden können, da diese räumlich verteilt oder wiederholt auch in unterschiedlichen Stadt- oder Ortsteilen auftreten. Folgende Schwerpunktthemen können in Bezug auf den Umgang mit Leerstand von Bedeutung sein:

- Neubaugebiete der 1950er-/70er-Jahre
- genossenschaftliche Mehrfamilienhausgebiete
- Wirtschaftsgebäude
- historische Ortskerne
- Ladenlokale



Abbildung 33: Beispieldarstellung für die Verortung von Schwerpunktthemen (Mustergemeinde)

Schwerpunktthemen dienen zudem als Einstieg in einen aktiven Umgang mit dem Bestandspotenzial. Sie ermöglichen es, eine eigene Agenda zu erarbeiten, in deren Folge dann Themen räumlich spezifisch angegangen werden können, und erleichtern es, den passenden, integrierten Ansatz für über das kommunale Gebiet verteilte Aktionsbereiche – vom Einzelansatz bis zum Schwerpunktraum –, zu finden. Für die verschiedenen Arten von leerstandrelevanten Schwerpunktthemen gibt es Erfahrungen aus unterschiedlichen Modellvorhaben, die auf die lokale Situation angepasst werden können.

5.5 Maßnahmenkatalog

Nachdem eine Übersicht erstellt ist, die Schwerpunkträume abgegrenzt, die Schlüsselleerstände identifiziert und die Schwerpunktthemen definiert sind, sollen Lösungsansätze erarbeitet werden. Diese werden dann in einem Maßnahmenkatalog räumlich und zeitlich koordiniert und aufeinander abgestimmt.



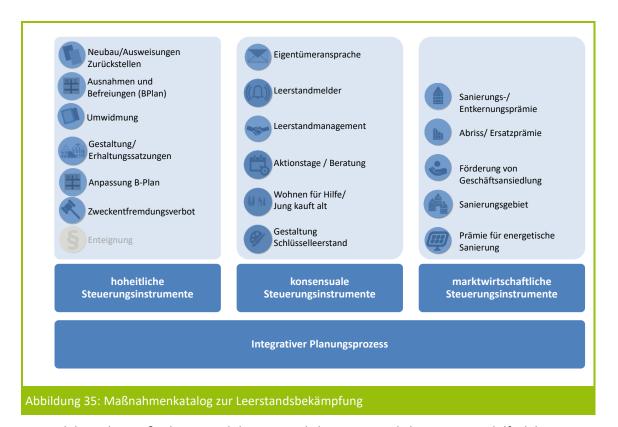
Dieser berücksichtigt die verschiedenen Arten von Leerstand, die in einer Kommune auftreten bzw. eine besondere Bedeutung haben und schlägt geeignete Maßnahmen vor (vgl. Abbildung 34).

Ein solcher Maßnahmenkatalog umfasst baurechtliche, bauliche, wirtschaftliche, kommunikative und strategische Maßnahmen (vgl. Abbildung 35). Die Maßnahmen werden in drei Gruppen unterteilt. Diese bewegen sich zwischen hoheitlichen Maßnahmen, so z. B. Anpassung des Baurechtes, bis zu eher konsensualen Maßnahmen, wie der Eigentümeransprache, oder marktwirtschaftlichen Maßnahmen, wie Förderprämien.⁴²

- Hoheitliche Maßnahmen sind Maßnahmen, die auf ordnungsrechtlichen Ge- und Verboten basieren (z. B. Umwidmung).
- Konsensuale Maßnahmen sind auf Kommunikation und Kooperation auf informeller Basis aufgebaut (z. B. Informationsangebote für die Bewusstseinsbildung, moralische Appelle, Beratung).
- Marktwirtschaftliche Maßnahmen sind Maßnahmen, die durch die Schaffung von ökonomischen Anreizen (z. B. in Form finanzieller Unterstützung durch Förderprogramme oder Prämien) leerstehende Objekte mobilisieren sollen.

_

⁴² Vgl. Elgendy, H. et al. (ARL); Siedlungsflächenmanagement – Bausteine einer systematischen Herangehensweise, S. 17



Die Bündelung der Maßnahmen und deren räumliche sowie zeitliche Verortung hilft dabei, eine langfristige Strategie zu formulieren und zu verfolgen, indem von Beginn an bewusst längerfristig gedacht wird und Einzelbausteine gezielt und nach den individuellen Möglichkeiten eingesetzt werden. Die gewählten Maßnahmen und Aktionen sollten dabei ineinandergreifen und sich gegenseitig verstärken.

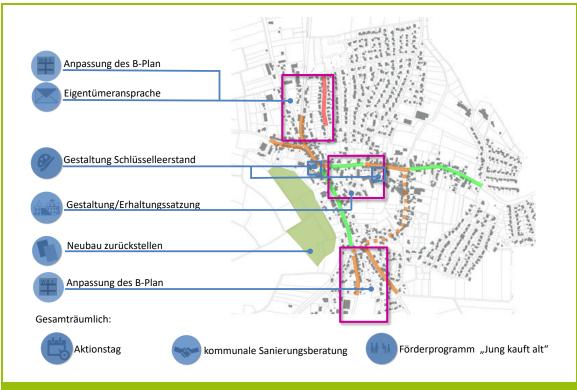


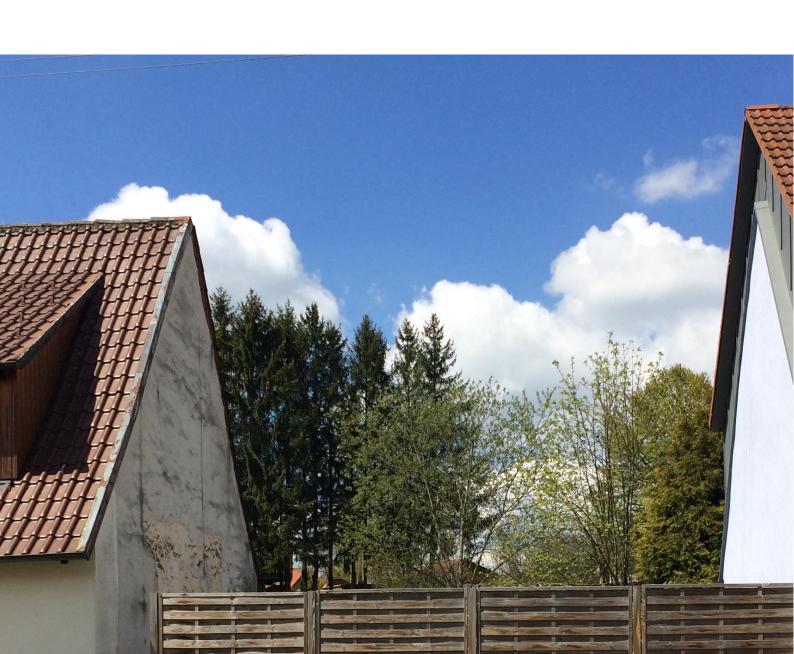
Abbildung 36: Räumliche Darstellung des Maßnahmenkataloges zur Leerstandsbekämpfung (Mustergemeinde)

5.6 Flächen- und Leerstandmanagement

Die Aufstellung des Maßnahmenkatalogs soll in einen integrativen Planungsprozess eingebunden sein. Dabei gilt es, in einem integrativen Planungsprozess Folgendes zu beachten:

- Welche Maßnahme passt wo, und mit welchem Aufwand ist sie umsetzbar?
- Für welche Maßnahmen stehen Ressourcen bereit?
- Wo versprechen die Maßnahmen den größten Nutzen?
- Welche Instrumente helfen, den Bearbeitungsaufwand zu optimieren?

Über dies hinaus gilt es, dass die Grundlage für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung auf kommunaler Ebene in einem integrierten Flächen- und Leerstandmanagement liegt. Dabei wird das Siedlungsflächenpotenzial abgestimmt mit dem Potenzial im Bestand entwickelt. Wichtig ist, dass dies nicht als Ad-hoc-Aktion angegangen wird, sondern dass eine langfristige strategische Grundlage für die Maßnahmen geschaffen wird. Einzelne Projekte und Ergänzungen runden diese dann immer weiter ab, und die vorhandene Vertrauens- und Kooperationsbasis mit Bürgern und Akteuren vor Ort wird ausgebaut, indem Handlungen nicht zu Aktionismus, sondern zu einem gemeinsamen Prozess der zukunftsfähigen Entwicklung werden. So können beispielsweise die Ergebnisse von Leerstandsanalysen in ein kommunales GIS eingepflegt werden, um sie – wie die Siedlungsflächenreserven – in festen Abständen fortzuschreiben.



6 Handlungsansätze auf der regionalen Ebene

Die Region kann im Rahmen ihrer Kompetenzen die Kommunen bei ihrem Umgang bei der Bestandsentwicklung. Für die regionale Ebene werden aus dem Projekt folgende Empfehlungen abgeleitet:

- den Regionalen Leerstandsradar Ostwürttemberg verstetigen
- kommunale Kapazitäten aufbauen
- Beratung & Kommunikation anbieten

6.1 Den Regionalen Leerstandsradar Ostwürttemberg verstetigen

Für eine nachhaltige Raum- und Siedlungsentwicklung bildet die konsequente Umsetzung des Grundsatzes "Innenentwicklung vor Außenentwicklung" die Grundlage. Diese Strategie erfordert ein aktives, effektives sowie alle planerischen Ebenen umfassendes Siedlungsflächenmanagement.

Erfahrungen aus anderen Regionen und die Auswertung von Projektberichten zeigen, dass ohne eine Phase der Vorbereitung, Vorbildung und breiten Konsensbildung von der Region über die Landkreise bis hin zu den Kommunen ein solches Großprojekt wenig nachhaltig ist. Hier muss ein Prozess entwickelt werden, der auf bestehende Erfolge aufbaut.

In Bezug auf den Umgang mit Leerstand gilt es, proaktiv zu handeln und nicht abzuwarten. Die Etablierung eines regionalen Leerstandsradars als Frühwarnsystem erfordert langfristig tragbare Strukturen. Um die Übersicht über die Veränderungen in der Region zu behalten, ist eine Fortschreibung des Leerstandsradars erforderlich. Sie ermöglicht es, nicht nur die möglichen Unterschiede zwischen den Kommunen, sondern auch die Veränderungsprozesse innerhalb der Einzelkommunen zu erfassen. Ähnlich gelagerte Herausforderungen werden so sichtbar, und der Leerstandsradar erhält einen zusätzlichen belastbaren Indikator.

6.2 Kommunale Kapazitäten aufbauen

Das Projekt hat gezeigt, dass die kommunalen Kompetenzen und ein grundlegendes Verständnis für die zukünftigen Anforderungen der Stadtplanung und Gemeindeentwicklung vorhanden sind. Gerade in kleineren Orten sind aber weniger Ressourcen verfügbar als in Städten. Hier kann durch gezielte Fortbildung und Erfahrungsaustausch kommunale Kapazität auf- und ausgebaut werden. Das "Wie macht ihr das?" untereinander zu kommunizieren kann beispielsweise bei der Aufstellung von Satzungen oder der Anpassung von Bebauungsplänen helfen. Dabei geht es um die Weitergabe von Erfolg versprechenden Maßnahmen zwischen verschiedenen Kommunen.

Durch die Indikatoren des Leerstandsradars kann hier eine Optimierung des Austauschs erfolgen. Kommunen mit ähnlichen Fragestellungen können so beispielsweise gezielt zu thematischen Workshops eingeladen werden. Hier kann beispielsweise auch die Einbindung von Leerstandsdaten in die kommunalen geografischen Informationssysteme angestrebt werden. Kommunen können diese Daten dann wie ihre Siedlungsflächenreserven erheben und selbstständig fortschreiben.

6.3 Beratung & Kommunikation anbieten

Die Kommunen benötigen Beratung und Unterstützung bei Fragen des Umgangs mit Leerstand und der integrierten Siedlungsentwicklung. Es empfiehlt sich, Beratungskompetenzen auf der regionalen Ebene aufzubauen und diese den Kommunen anzubieten.

Es hat sich im Rahmen der Gespräche und Workshops mit Kommunen gezeigt, dass den Städten und Gemeinden oftmals ein Werkzeugkasten mit verschiedenen Instrumenten für den Umgang mit dem Leerstand, auch allgemein für ein kommunales Siedlungsflächenmanagement und vor allem für den Umgang mit privaten Eigentümern, die einer Mobilisierung ablehnend gegenüberstehen, nicht ausreichend vorhanden ist. Obwohl verschiedenste Studien und Berichte über mögliche Instrumente vorliegen, ist es für die Akteure auf kommunaler Ebene sehr umständlich, die geeigneten Instrumente zu identifizieren. Best-Practice-Beispiele sind ein wesentlicher Bestandteil für eine Mobilisierung von Leerstand. Daher kann versucht werden, Anwendungsbeispiele aus der Region bereitzuhalten und Empfehlungen unter den Kommunen auszutauschen.

Als gewünschte Unterstützungshilfe für die Kommunen wurde die stete Öffentlichkeitsarbeit am häufigsten genannt. Einzelnen Kommunen fällt es schwer, Themen wie Leerstand langfristig auf der Agenda zu halten. Dies gilt sowohl für die Kommunikation des Themenbereichs innerhalb der Region als auch für die Anmeldung von Unterstützungsbedarf beim Land. Eine gebündelte Kommunikation zu Projekten und Maßnahmen aus der gesamten Region kann die Bewältigung dieser Aufgaben besser und nachhaltiger gewährleisten.

7 Fazit und Ausblick

Mit dem Projekt "Regionaler Leerstandsradar Ostwürttemberg" sollte ein anwendungsorientiertes Instrument als Hinweisgeber auf Leerstand und Leerstandsgefahr in Kommunen der Region Ostwürttemberg entwickelt werden. Im Projekt wurde dabei eine Reihe von Zielen gebündelt. Die gängigen Methoden für die Ermittlung von Leerstand und Leerstandsrisiko wurden untersucht und auf ihre Eignung für eine regionale Analyse geprüft. Des Weiteren konnte abgeleitet werden, welche Informationen auf kommunaler Ebene für die Suche nach ungenutzten Wohngebäuden ausgewertet werden können, sowie welcher Aufwand und welche Ergebnisqualität für eine solche Erhebung zu erwarten ist.

Es hat sich gezeigt, dass der Regionale Leerstandsradar Ostwürttemberg die Leerstandsquoten aus dem Zensus 2011 auf Gemeindeebene als Ausgangslage nutzen kann. Die Entwicklung seit 2011 kann durch die fortgeschriebenen Daten des Statistischen Landesamtes ermittelt werden. Da der Leerstand durch das Zusammenspiel der Entwicklung des Gebäudebestands einerseits und der Bevölkerung andererseits verursacht wird, werden die Indikatoren Bevölkerungsentwicklung und Bautätigkeit festgelegt. Die demografische Zusammensetzung der Bevölkerung, im vorliegenden Fall der Anteil der über 65-Jährigen, wird als zusätzlicher Indikator für die zukünftige Situation verwendet. Durch die Betrachtung der drei Indikatoren kann der Regionale Leerstandsradar Hinweise auf bestehenden oder künftigen Leerstand geben. Damit kann der Regionale Leerstandsradar Ostwürttemberg eine schnelle Einordnung der Kommunen ermöglichen und somit die künftige Leerstandsgefahr abschätzen. Die Bewertung kann aber nicht einfach automatisch erstellt werden. Es bedarf der Kenntnisse über die räumlichen Strukturen vor Ort, um eine aussagekräftige Planungsgrundlage zu erstellen.

Es hat sich herausgestellt, dass die Kommunen mit den ihnen zur Verfügung stehenden kommunalen Daten, zum Beispiel kommunale Melderegister oder Versorgerdaten, ebenfalls Leerstanderhebungen durchführen können. Die Erstermittlung bedarf einen gewissen Aufwand, der jedoch bei einer Fortschreibung geringer wird. Es müssen dann nur die Veränderungen nachgetragen werden. Daher sollte, wenn sich eine Kommune für eine umfassende Untersuchung entscheidet, im Vorfeld auch bedacht werden, wie die Ermittlungsergebnisse in die eigenen Systeme integriert werden können.

Die Kommunen können aktiv mit Leerstand umgehen, wenn dies als Bestandpflege und als integrierter Bestandteil der Siedlungsentwicklung verstanden wird. Dieser Ansatz hilft, eine proaktive, langfristige Strategie zu entwickeln und reaktives Handeln zu vermeiden.

Die Region kann in den Bereichen Beratung, Kommunikation und Kapazitätsbildung am besten unterstützend wirken: zum einen, indem Themen wie Leerstand aktuell gehalten werden, zum anderen aber auch, indem gleichzeitig gute Ansätze aus der Region kommuniziert werden. In diesem Prozess können dann auch nötige Qualifizierungsschritte oder Auswertungs- bzw. Monitoringkonzepte weitergegeben werden. So kann der Regionalverband als Partner der Kommunen dabei helfen, die Innen- und Bestandsentwicklung integriert voranzutreiben.



Literaturverzeichnis

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL). (2011). Leerstand von Wohngebäuden in ländlichen Räumen Beispiele ausgewählter Gemeinden der Länder Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland. Abgerufen am 11. Februar 2016 von ARL Medien: http://shop.arl-net.de/media/direct/pdf/e-paper_der_arl_nr12.pdf

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR). (September 2014). Aktuelle und zukünftige Entwicklung von Wohnungsleerständen in den Teilräumen Deutschlands. Abgerufen am 10. Februar 2016 von BBSR Veröffentlichungen:

http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/Sonderveroeffentlichungen/2014/DL_Wohnungsleerstaende.pdf?__blob=publicationFile

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS). (2007). Grundstückswertermittlung im Stadtumbau. Abgerufen am 15. Februar 2016 von BBSR Veröffentlichungen:

http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVBS/Forschungen/2007/Heft127_DL.pdf?_blob=publicationFile&v=2

Dr.-Ing Egbert Dransfeld, Dipl.Ing. Daniel Lehmann; Institut für Bodenmanagement (IBoMa). (2007). Grundstückswertfragen im Stadtumbau. Dortmund: Forum Baulandmanagement NRW.

Elgendy H., Dahm S., Ruther-Mehlis A | Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL). (2015). Siedlungsflächenmanagement - Bausteine einer systematischenHerangehensweise mit Beispielen aus Badne-Württemberg. Hannover.

Empricica ag. (12 2015). CBRE-empirica-Leerstandsindex 2009 - 2014 Ergebnisse und Methodik. Abgerufen am 10. Februar 2016 von empirica Regional Datenbank: http://www.empirica-institut.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen_Referenzen/PDFs/CBRE-empirica-Leerstandsindex-Methode-2014-v.pdf?sword_list[]=leerstandsindex&no_cache=1

Innovationsagentur Stadtumbau NRW. (April 2009). Leerstandsmanagement Konzeptpapier zur Durchführung eines Leerstandsmanagements in Steinheim. Abgerufen am 11. Februar 2016 von Stadtumbau NRW Dokumente:

http://www.stadtumbaunrw.de/pdf/dokumente/leerstandsmanagement_layout.pdf

Institut für Stadtforschung und Strukturpolitk (IfS). (April 2005). Methoden der Erfassung von Wohnungsleestand im Stadtumbau: Arbeitshilfe für die Kommunale Praxis. Abgerufen am 10. Februar 2016 von Landesamt für Bauen und Verkehr Brandenburg:

http://www.lbv.brandenburg.de/dateien/stadt_wohnen/arbeitshilfe_leerstand_ifs.pdf

Münchner Gesellschaft für Stadterneuerung mbH (MGS). (10 2016). Trading Down. Abgerufen am 31. 10 2016 von flaechenmanagement-münchen.de: http://www.flaechenmanagement-muenchen.de/index.php?option=com_content&view=article&id=58&Itemid=66

Oliver Lerbs und Markus Teske (Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung). (November 2015). Price Formation of Single-Family Homes in the Presence of Vacancies. Single-Family Homes under Pressure, S. 75ff.

Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (StaLA-BW). (2013). Statistik Aktuell: Zensus2011 - Erste Ergebnisse der Volks,- Gebäude- und Wohnungszählung. Stuttgart: Statistisches Landesamt Baden Württemberg.

Statistisches Landesamt Baden-Württemberg. (2014). Die Region im Blick Ostwürttemberg Region und Kommunen im Vergleich. Stuttgart: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg.

Statistisches Landesamt Baden-Württemberg. (2015). Statistisches Monatsheft 3/2015. Stuttgart: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg.

Regionalverband Ostwürttemberg

Bahnhofplatz 5 73525 Schwäbisch Gmünd

Telefon: 07171/92764-0 Fax: 07171/92764-15

E-Mail: info@ostwuerttemberg.org

www.ostwuerttemberg.org



Projektpartner





OSTALBKREIS

gefördert und begleitet durch



MINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, ARBEIT UND WOHNUNGSBAU