

Leerstandsmanagement auf Landkreisebene

Das Modellvorhaben der Raumordnung „Lebendige Regionen – aktive Regionalentwicklung als Zukunftsaufgabe“ (kurz MORO) stellt die Fortsetzung und Erweiterung des Aktionsprogramms „Regionale Daseinsvorsorge“ dar. MORO „Lebendige Regionen“ verfolgt die Ziele, raumordnerische Handlungsansätze und Instrumente in Zusammenarbeit von Wissenschaft und Praxis zu erproben und eine aktive und ganzheitliche Regionalentwicklung zu stärken. Eine besondere Berücksichtigung soll dabei die kommunale Finanzsituation finden, deren Entwicklung Basis für künftige strategische Überlegungen und Planungen sein soll. Die Modellregionen sollen Strategien, Projekte und Instrumente entwickeln, die sich mit den Folgen des demografischen Wandels auseinandersetzen und es auch finanzschwächeren Gemeinden ermöglichen, freiwillige Aufgaben im Sinne einer aktiven Regionalentwicklung zu erfüllen.¹

Der Landkreis Saalfeld-Rudolstadt hat sich von 2016 bis 2018 als eine von zwölf Regionen in Deutschland am Bundesforschungsvorhaben Lebendige Regionen mit dem Projekt „Kommunen im Gleichgewicht – Resiliente Strukturen sichern Zukunft“ beteiligt. Ziel ist es im weitesten Sinn, die „Negativspirale“ aus schwierigen kommunalen Haushaltslagen und die sich in der Folge ergebenden, zunehmenden Einschränkungen in der Wohn- und Lebensqualität zu durchbrechen. Resilienz ist dabei kein Entwicklungsziel, das zu einem

Von Marko Wolfram,
Landkreis Saalfeld-Rudolstadt

bestimmten Zeitpunkt erreicht werden soll, sondern beschreibt vielmehr die Fähigkeit, sich an gegebene Rahmenbedingungen anpassen zu können. Eine sehr sichtbare Folge des demografischen Wandels ist der Leerstand. Dieser wurde im Rahmen von MORO als ein fast alle Gemeinden des Landkreises betreffendes Problem mit akutem Handlungsbedarf untersucht. Aufgrund von Finanz- und Personalknappheit ist es den meisten Gemeinden nicht möglich, dieser Herausforderung allein zu begegnen. Zur Unterstützung der Gemeinden wird der Aufbau einer Leerstandsmanagementstruktur auf Landkreisebene angestrebt, die sich verstärkt auf die Wiederbelebung der Ortskerne konzentriert. Mit der Stärkung der Innenentwicklung wird eine positive Beeinflussung der Wohn- und Lebensqualität im Landkreis und folglich der rückläufigen Einwohnerzahlen verfolgt. Steigende Einwohnerzahlen können die Leistungsfähigkeit der Gemeinden erhöhen und der Negativspirale entgegen wirken. Fachlich begleitet wurde das Projekt durch das Ingenieurbüro für Planung und Umwelt (IPU) aus Erfurt.

Modellregion Landkreis Saalfeld-Rudolstadt

Der Landkreis Saalfeld-Rudolstadt liegt im Süden des Freistaates Thüringen und hat die zweitgrößte Waldfläche Thüringens.

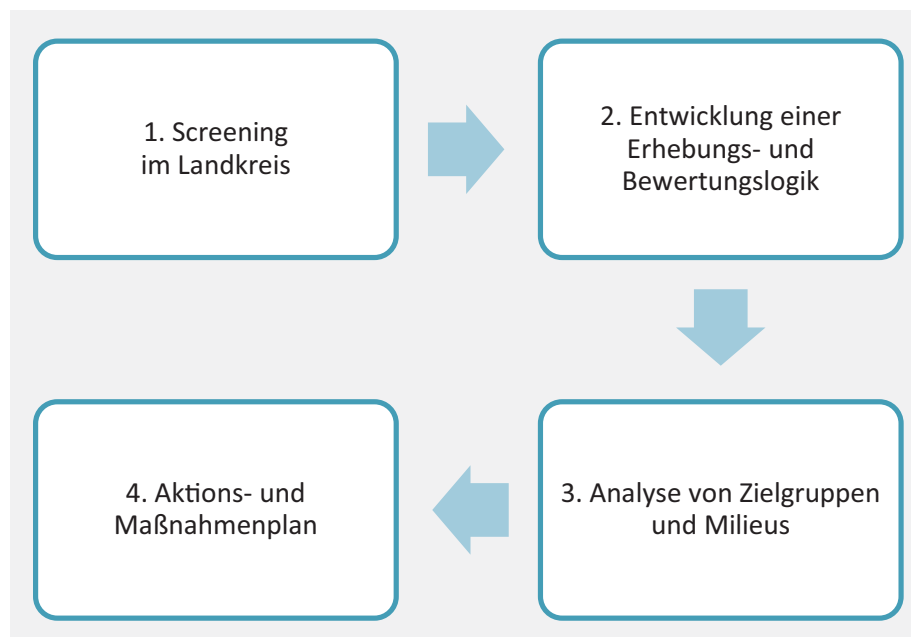
Landschaftlich prägend sind Burgen und Schlösser sowie vielseitige Berg-, Tal- und Flusslandschaften. Beliebte touristische Ziele bilden die Heidecksburg Rudolstadt, die Oberweißbacher Berg- und Schwarzatalbahn, das Thüringer Meer und die farbenfrohen Feengrotten in Saalfeld.²

Zum Landkreis Saalfeld-Rudolstadt gehören 26 Gemeinden (Stand 1.1.2019), die eigenständig, als Einheitsgemeinde oder als eigenständige Mitgliedsgemeinde in Verwaltungsgemeinschaften organisiert sind. Im Zuge der Gemeindegebietsreform 2018 haben sich zahlreiche Verwaltungsneugliederungen ergeben, die zum 1.1.2019 auf der Grundlage des Thüringer Gemeindeneugliederungsgesetzes (ThürGNGG) in Kraft getreten sind (im Vergleich: 35 Gemeinden 2018). Die Einwohnerzahl des Landkreises betrug zum Stand 30.6.2018: 106.861 (im Vergleich: 135.425 zum 31.12.1998).³ Rund 50% der Einwohner entfallen auf das Städtedreieck Saalfeld, Rudolstadt und Bad Blankenburg. Die zweite Hälfte der Einwohner verteilt sich auf den überwiegend ländlich geprägten Raum. In den vergangenen 20 Jahren ist die Einwohnerzahl um rund 28.000 Einwohner geschrumpft. Laut Bevölkerungsvorausberechnung des Thüringer Landesamtes für Statistik wird die Einwohnerzahl des Landkreises bis 2035 (gegenüber dem Jahr 2014) um weitere 21,5% abnehmen. Das entspricht einem Rückgang von rund 23.600 Einwohnern. Rückläufige Bevölkerungszahlen tragen zu einer zunehmend kritischen Haushaltslage der kreisangehörigen Städte und Gemeinden bei. Die Mehrzahl der Gemeinden agiert eigenständig und hat mit wenigen Ressourcen das volle Spektrum der Aufgaben der kommunalen Selbstverwaltung zu erfüllen. Freiwillige Aufgaben, wie eine aktive Regionalentwicklung sind kaum möglich, was im Endeffekt negative Auswirkungen auf die Arbeits-, Wohn- und Lebensqualität vor Ort und erneut Abwanderungen zur Folge hat. Die Bevölkerung wird zudem nachweislich älter. Fast ein Drittel der Einwohner ist bereits über 65 Jahre alt.⁴

Handlungsfeld Leerstand

Gesellschaftliche Transformationsprozesse haben in Thüringen in den letzten Jahrzehnten zu deutlich sichtbaren Auswirkungen geführt und stellen die bisherigen kom-

Abb.: MORO-Projektphasen im Handlungsfeld Leerstand



Eigene Darstellung nach MORO Projektbericht IPU 2018.

¹ BMVI 2016, MORO Information Nr. 16/1.

² TLS – Thüringer Landesamt für Statistik (Hrsg.), 2018: Thüringer Kreise im Vergleich, S. 80 ff.

³ Vgl. Onlineportal des TLS, Landkreis Saalfeld-Rudolstadt, Verwaltungsgliederung 2019 und Bevölkerung zum Stand 30.6.2018.

⁴ MORO-Projektbericht IPU 2018: 14.

munalen und regionalen Entwicklungen und Planungen vor neue Herausforderungen. Insbesondere auf Ebene der Siedlungsstrukturen zeichnen sich Leerstände als Indikatoren der Strukturwandelprozesse ab und führen zu Überformungen von Orten und Städten oder dem Verlust von sozialen und identitätsstiftenden Funktionen der Orts- und Stadtkerne. Der Entleerung und städtebaulichen Abwärtsspiralen in den Orts- und Stadtkernen stand bisher oftmals die Ausweisung von Wohnbauflächen in Neubaugebieten gegenüber, um Einwohnerverluste zu kompensieren. Für viele Gemeinden fallen so langfristig hohe Infrastrukturfolgekosten und Flächeninanspruchnahmen an. Diesem Widerspruch gilt es mit einer auf die Innenentwicklung ausgerichteten Siedlungsentwicklungsstrategie zu begegnen und so langfristig den Siedlungsumbau im ländlichen Raum zu gestalten. Grundlage hierfür ist der politische Wille sowie eine gemeinsame Strategie zur Innen- vor Außenentwicklung.⁵

Vor diesem Hintergrund untersuchte der Landkreis Saalfeld-Rudolstadt im Rahmen des Modellvorhabens MORO neue Wege zum Umgang mit Leerstand und Teilleerstand und hat sich zum Ziel gesetzt, unter dem Leitbild „Vorrang Innenentwicklung“ ein regionales Leerstandsmanagement für den Landkreis aufzubauen und die Gemeinden bei der Umsetzung zu unterstützen. Die Bandbreite umzusetzender Maßnahmen reicht dabei von der Aktivierung leerstehender Immobilien bis hin zum Rückbau, um attraktive Baulücken zu schaffen oder Brachflächen zu revitalisieren.

Zunehmend geraten auch „Schrottimobilien“ in das Blickfeld der Öffentlichkeit, die aufgrund ihres Zustandes zumeist nur noch abgerissen werden können. Ungeklärte Eigentumsverhältnisse und belastete Grundbücher erschweren die Vorhaben häufig. Grundsätzlich stehen den Gemeinden für den Abriss Förderprogramme wie LEADER zur Verfügung. Aufgrund der Finanzknappheit können diese jedoch oft die Eigenanteile nicht leisten. Insbesondere für Gemeinden, die sich in der Haushaltssicherung befinden, bedarf es einer Förderung in Höhe von 100%, für alle anderen sollten es mindestens 90% sein.

Auch der potenzielle Leerstand spielt im Zuge einer älter und weniger werdenden Bevölkerung eine wichtige Rolle, mit dessen Folgen sich der Landkreis auseinandersetzen muss. Probleme zeigen sich dabei schwerpunktmäßig in fehlenden Nutzern und Betreiberkonzepten sowie schwierigen Eigentumsverhältnissen. Angebot und Nachfrage finden häufig nicht zusammen. Zudem wird der Neubau auf der grünen Wiese nach wie vor dem Bauen im Bestand vorgezogen. Die Leerstandsquoten im Landkreis liegen aktuell zwi-



Landrat Marko Wolfram eröffnete am 27.8.2018 die Konferenz „Perspektiven der Innenentwicklung. Wie Planer, Kommunen und Bauherren gemeinsam lebendige Ortskerne schaffen.“ Foto: Arne Nowacki

schen 4 und 11%. Ein gesunder Leerstand bewegt sich zwischen 3 und 5%, um ausreichend Bewegung auf dem Immobilienmarkt zu sichern. Dabei ist der Landkreis sehr heterogen: wo vielerorts Einwohnerrückgang und Leerstandsprobleme dominieren, melden in städtischen Einzugsgebieten liegende Gemeinden hohe Wohnraum- und Platzbedarfe sowohl für Mietraum als auch Eigenheime.

Neben einem umfangreichen Screening im Landkreis wurden im Rahmen des Projektes Kriterien zur Erhebung und Bewertung des Leerstandes entwickelt. Darüber hinaus wurden Zielgruppen und Raumlagekriterien analysiert und ein umfangreicher Aktions- und Maßnahmenplan erstellt. Zu den Maßnahmen zählen die derzeit stattfindende Erhebung und Bewertung der Innenentwicklungspotenziale, die Eigentümeransprache, um Interessenslagen und tatsächliches Potenzial zu ermitteln, die Durchführung von Fachveranstaltungen rund um das Thema Innenentwicklung und Bauen im Bestand, die Etablierung einer Immobilienbörse sowie die Entwicklung einer dauerhaften Struktur für die Aufgabe Leerstandsmanagement. Den umfangreichen Maßnahmenkatalog gilt es zusammen mit den Akteuren der kommunalen Arbeitsgruppe Leerstand zu priorisieren und schrittweise umzusetzen.

Schritt 1: Erhebung und Bewertung

Für die genaue Erfassung und Bewertung der aktuellen Leerstandssituation im Landkreis und ganz Thüringen hat das Thüringer Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft im April 2018 das Flächenmanagementtool FLOO Thüringen eingeführt, an dessen Entwicklung die Modellregion im Rahmen einer Testphase intensiv mitgewirkt hat. Die FLOO Datenbank steht den Städten und Gemeinden kostenfrei zur Ver-

fügung, ermöglicht eine umfangreiche und standardisierte Bestandserfassung von (teil-)leerstehenden Objekten und Brachflächen und bildet eine gute Grundlage für das aufzubauende Leerstandsmanagement. Für den Zugang werden personalisierte Nutzerkonten auf Gemeindeebene eingerichtet. Da es sich um eine onlinegestützte Web-Anwendung handelt, wird keine zusätzliche Software benötigt. Ein normaler Internetzugang ist ausreichend, sodass die Datenbank für jeden registrierten Nutzer einfach und überall verfügbar ist. Um die Gemeinden bei der Anwendung des Tools zu unterstützen, wurden vom Landkreis im Rahmen von MORO kostenfreie Schulungen angeboten.⁶

Fachexkursion

Mit dem Ziel, von erfolgreich agierenden Regionen zu lernen, organisierte der Landkreis im Februar 2018 mit rund 40 Akteuren aus Thüringen eine Fachexkursion in die Gemeindeallianz Hofheimer Land (sieben Gemeinden mit rund 15.000 Einwohnern). In einem nunmehr zehnjährigen Prozess ist es dieser Allianz gelungen, rund 260 Leerstände wiederzubeleben oder zu beseitigen und die Ortskerne zu revitalisieren. Dies gelang nach Aussagen der Akteure nur durch eine klare gemeinsame Zielstellung und mit dem persönlichen Engagement jedes beteiligten Bürgermeisters. Zu den Bausteinen des Leerstandsmanagements in der Gemeindeallianz zählen neben einer qualifizierten Bestandsaufnahme eigens aufgelegte kommunale Förderprogramme zum Bauen im Bestand (max. 10.000 € pro Objekt), Ortskernüberplanungen, die gemeinsame Rücknahme von Bauplätzen in Neubaugebieten zur Ver-

⁵ MORO-Projektbericht IPU 2018: 6.

⁶ Weitere Informationen unter: www.floo-thueringen.de.

knappung des Angebotes außerhalb der Ortskerne, kostenlose Beratungsangebote im Bereich Architektur und energetischer Sanierung sowie die Vermarktung von Leerständen und Baulücken. Die Allianz verfolgt dabei den Grundsatz, dass Bauen bzw. Renovieren im Ortskern immer günstiger sein muss als ein vergleichbares Objekt im Neubaugebiet.

Innenentwicklungskonferenz

Um die lokalen Akteure weiter für das Thema Innenentwicklung zu sensibilisieren, veranstaltete der Landkreis im August 2018 eine Konferenz zum Thema „Perspektiven der Innenentwicklung. Wie Planer, Gemeinden und Bauherren gemeinsam lebendige Ortskerne schaffen“. Experten aus Deutschland und Österreich verdeutlichten an mehreren Positivbeispielen die belebende Wirkung der Innenentwicklung. Wichtig ist dabei, dass die Bewohner der Gemeinden, insbesondere die Immobilien- und Grundstückseigentümer, frühzeitig in die Planungen und Überlegungen miteinbezogen und ihre Ideen berücksichtigt werden – entweder als Baustein im Prozess oder als zügig umzusetzende Sofortmaßnahme. Werden die Menschen in die Entwicklung „ihrer“ Orte einbezogen, lässt sich der sog. Donut-Effekt – die Ortskerne sterben aus, an den Rändern wird neu gebaut – vermeiden oder im besten Fall sogar umkehren. Als weitere erfolgreich erprobte Instrumente sind Baustoff- und Immobilienbörsen, Bauberatungen und Baukulturpreise zu erwähnen.

Fachforum „Aktives Leerstandsmanagement“

Erneut unter dem Motto „Voneinander Lernen“ und mit dem Ziel einer bundesweiten Vernetzung der im Handlungsfeld tätigen Personen und Institutionen veranstaltete die Bauhaus-Universität Weimar mit Unterstützung des Landkreises und zahlreicher weiterer Akteure im September 2018 das Fachforum „Aktives Leerstandsmanagement in ländlich peripheren Räumen“. Im Mittelpunkt der Veranstaltung standen die Erfolgsfaktoren und Stolpersteine in der praktischen Arbeit, die Vielfalt an Maßnahmen und Herangehensweisen sowie die Frage nach Aufwand und Nutzen bei der Umsetzung eines aktiven Leerstandsmanagements. Bundesweit haben Kommunen in den vergangenen zehn bis 15 Jahren Leerstandsmanagements und -initiativen aufgebaut und dabei verschiedenste Bausteine erprobt. Viele Kommunen konnten erfolgreiche und dauerhafte Strukturen aufbauen, in anderen wurden die Aktivitäten nach teils jahrelanger Aufbauarbeit aus verschiedenen Gründen wieder eingestellt.

In der Veranstaltung wurde deutlich, dass ein großes Defizit im fehlenden deutschlandweiten Überblick über aktive, erfolgreiche oder gescheiterte Initiativen sowie an-

gewandte Instrumente besteht. Viele Projekte und Prozesse laufen dadurch parallel. In der praxisorientierten Fachveranstaltung kamen rund 90 Akteure aus der Planung, Verwaltung, Politik, Wirtschaft und Wissenschaft aus zehn Bundesländern zusammen. In den zahlreichen Fachbeiträgen sowie themenspezifischen Blitzpräsentationen in Workshops und Expertengesprächen waren über 30 an der Veranstaltung mitwirkende Projekte (Initiativen, Allianzen, Planungsbüros, IT-Experten etc.) vertreten.⁷

Fazit und Zusammenfassung

Das Thema Leerstand ist eine alle Gemeinden betreffende Herausforderung mit akutem Handlungsbedarf und kann für die meisten Regionen nur als Gemeinschaftsaufgabe funktionieren. Sie wird zumeist von Städten mit entsprechenden Personalressourcen, im Gemeindeverbund oder steuernd vom Landkreis wahrgenommen. Informelle Grundlagen bilden häufig interkommunale Vereinbarungen. Leerstandsmanagement und insbesondere Innenentwicklung brauchen dabei engagierte Akteure, politische Unterstützung und einen langen Atem. Dabei ist das aktive Verwaltungshandeln der Gemeinden abhängig von der Leistungsfähigkeit der kommunalen Haushalte. Kurz gesagt, finanzstarke

Gemeinden haben mehr Personal sowie Handlungsspielraum im Umgang mit freiwilligen Aufgaben und können gezielter intervenieren, um gute Wohn- und Lebensverhältnisse vor Ort zu schaffen. Der Druck, Neubaugebiete zu schaffen, um attraktiv für neue Einwohner zu sein, ist in den Gemeinde- und Stadträten sehr hoch. Hier ist eine stetige Sensibilisierung für die Thematik notwendig. Folglich werden auch in Zukunft viele Fragen weiter zu diskutieren sein: Wie kann der Dialog mit den Bürgern fruchtbar gestaltet und gehalten werden? Wie lassen sich erfolgreiche Bausteine aus anderen Kommunen übertragen? Und wie wird aus dem Verzicht auf Neuausweisung von Bauplätzen ein Potenzial für Kommunen?

Drittmittel und inhaltliche Unterstützung erhielt das Projekt durch die Leader Aktionsgruppe Saalfeld-Rudolstadt sowie die Kreissparkasse. □

Marko Wolfram, Landrat des Landkreises Saalfeld-Rudolstadt

⁷ U. Schaubert, Bauhaus-Universität Weimar, Programm und Dokumentation „Fachforum aktives Leerstandsmanagement in ländlich-peripheren Räumen“, 27.9.2018, Weimar. Eine vollständige Dokumentation der Veranstaltung und weitere detaillierte Informationen zum Vorhaben MORO steht unter: www.kreis-slf.de zur Verfügung.



**eVERGABE
SOFORT STARTEN**

**DA DEUTSCHES
AUSSCHREIBUNGSBLATT**
Das Auftragsportal.

Kostenfreie Webinare

eVergabe und Vergabemanagement vom Spezialisten

> 03. April > 07. Mai > 04. Juni
> 11. April > 16. Mai > 26. Juni

JETZT ANMELDEN UNTER
> www.deutsches-ausschreibungsblatt.de/webinare