



## Flächennutzungsmonitoring IX Nachhaltigkeit der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung?

IÖR Schriften Band 73 · 2017

ISBN: 978-3-944101-73-6

### Regionaler Leerstandsradar Ostwürttemberg

*Hany Elgendy, Julian Berger*

Elgendy, H.; Berger, J. (2017): Regionaler Leerstandsradar Ost-württemberg. In: Meinel, G.; Schumacher, U.; Schwarz, S.; Richter, B. (Hrsg.): Flächennutzungsmonitoring IX. Nachhaltigkeit der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung? Berlin: Rhombos, IÖR Schriften 73, S. 59-67.

# Regionaler Leerstandsradar Ostwürttemberg

*Hany Elgendy, Julian Berger*

## Zusammenfassung

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 eine maßgebliche Bedeutung. Im Zensus 2011 wurden für die Region Ostwürttemberg im Landesvergleich überdurchschnittliche Leerstandswerte festgestellt. Das Projekt „Regionaler Leerstandsradar Ostwürttemberg“ sollte dieser Beobachtung auf den Grund gehen und eine differenzierte Überprüfung der Situation ermöglichen. Eine gebäudebasierte Ermittlung der Leerstandsquoten jeder Kommune auf regionaler Ebene ist hierzu unverhältnismäßig aufwendig. Deshalb wurde ein Instrument entwickelt, mit dem ohne zu großen Aufwand eine Übersicht erstellt werden kann, die aufzeigt, in welchen Bereichen der Region der Leerstand eine Herausforderung darstellt. 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.

## 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 unabdingbar. 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.“ (StaLa-BW 2014). 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 (StaLa-BW 2015). Dies definiert auch die Hauptziele des Projekts Regionaler Leerstandsradar Ostwürttemberg, zum einen die Ermittlung besonders von Leerstand betroffener Teilräume in der Region, aber auch Hilfestellungen für den kommunalen planerischen Umgang mit Leerstand.

## 2 Methodischer Ansatz zur Leerstandsermittlung auf der regionalen Ebene

### 2.1 Leerstandsdefinitionen

Wesentlich für die Auswahl der Methode der Leerstandsanalyse ist die Definition des Leerstandstyps. Unterschiedliche Arten von Leerstand lassen sich durch verschiedene Untersuchungsmodelle ermitteln, können je nach fachlichem Hintergrund unterschiedlich bewertet werden und erfordern einen differenzierten planerischen Umgang. Die erste Eingrenzung für das Projekt war, dass die regionale Analyse der Ermittlung des Wohnungsleerstands dienen soll. Um eine möglichst allgemeingültige Leerstandsdefinition zu erhalten wurden in einer Recherchephase verschiedene Studien und Projekte zum Thema Leerstand ausgewertet und die folgenden Abgrenzungen getroffen (Tab. 1):

Tab. 1: Definition der Leerstandstypen (Quelle: eigene Darstellung nach IfS 2005; BMVBS 2007; BBSR 2014)

Fluktuationsleerstand	Struktureller Leerstand	Funktionaler Leerstand
Kurzfristig (etwa 3 bis maximal 6 Monate)  Mieterwechsel  2-3 % Leerstand normal und für einen funktionsfähigen Wohnungsmarkt erforderlich	Langfristig (länger als 6 Monate)  Fehlende Nachfrage (etwa durch Bevölkerungsentwicklung oder wirtschaftliche Rahmenbedingungen)  Große Bestände mit homogener Ausgangslage	Momentan nicht bewohnbar und keine Möglichkeit der Vermietung ohne Maßnahmen zur Modernisierung oder Umstrukturierung  Gänzlich stillgelegt, Substandard, gravierende Mängel oder ruinös

Für die Leerstandsanalyse aus planerischer Sicht, wie sie im Projekt angelegt ist, sollten zuerst alle Arten von Leerstand ermittelt werden. Für die Lagebeurteilung im Konkreten wird aber der Anteil und das Verhältnis der Leerstandstypen zueinander relevant. Aus strategisch-planerischer Sicht ist es zweckmäßig ergänzend, das Leerstandsrisiko zu analysieren. 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 der Gemeinde.

## 2.2 Vergleich der Ermittlungsmethoden für Wohnungsleerstand

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 den Gesamttraum 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 unterschiedlich gut 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 Leerstand zu erheben. Diese sollen im Folgenden prägnant aufgezeigt und bewertet werden (Tab. 2).

Tab. 2: Bewertung der Ermittlungsmethoden (Quelle: Elgendy 2016)

Ermittlungsmethode	Vorteile	Nachteile
Analyse von Ver- und Entsorgerdaten	Adressgenaue Analyse Verlässlichkeit	Hoher Aufwand bei Beschaffung und Aufbereitung Keine Prognosefähigkeit
Auswertung kommunaler Melderegister	Adressgenaue Analyse Zukünftiges Risiko ableitbar	Datenschutz/Dateneigentum Hoher Aufbereitungsaufwand
Befragung von Eigentümern (große Bestände oder repräsentativ)	Informationen zu Bestand und Entwicklung	Kann sehr subjektiv ausfallen Sehr aufwändig/Hochrechnung
Vor-Ort-Analysen	Adressgenaue Analyse Zusatzhinweise	Subjektiv Aufbereitungsaufwand (Vor- und Nachbereitung)
Zensusdaten	Konkrete Leerstands aussage Bestandseigenschaften Demografie	Dekadenabstände bei der Fortschreibung
Mathematische Modelle aus Statistikdaten	Gut fortzuschreibende Analyse Skalierbar (kleinräumig bis landesweit)	Großer Datenumfang Verlässlichkeit einzelner Datensätze

Wenn bei der Leerstandsanalyse auf Daten mit Personenbezug zurückgegriffen werden soll, muss der Datenschutz besonders berücksichtigt werden. Grundlage der Verarbeitung personenbezogener, kommunaler Daten sind die jeweiligen Landesdatenschutzgesetze sowie die Landesstatistikgesetze. Diese bildeten die Basis für die Durchführung statistischer Analysen im Auftrag der Kommunen. Für regionale Analysen kommen diese Daten also im Regelfall nicht in Frage. Es können für Einzelkommunen Analysen mit personenbezogenen Daten durchgeführt werden. Aggregierte Ergebnisse ohne Personenbezug können verwendet bzw. veröffentlicht werden, sofern dies mit der Dateneigentümerin vereinbart ist.

### 2.3 Indikatorenbasierter regionaler Leerstandsradar

Die Grundlage für eine regionale Leerstandsanalyse muss auf einem möglichst allgemeinen Datensatz basieren. Zudem muss die regelmäßige Fortschreibung der Daten bei der Auswahl der Methode berücksichtigt werden. Daher wurde ein Indikatoren-Modell entwickelt, das gleichzeitig die regelmäßig verfügbaren und verwendeten statistischen Daten nutzt, um repetierbare und vergleichbare Ergebnisse zu liefern (Abb. 1).

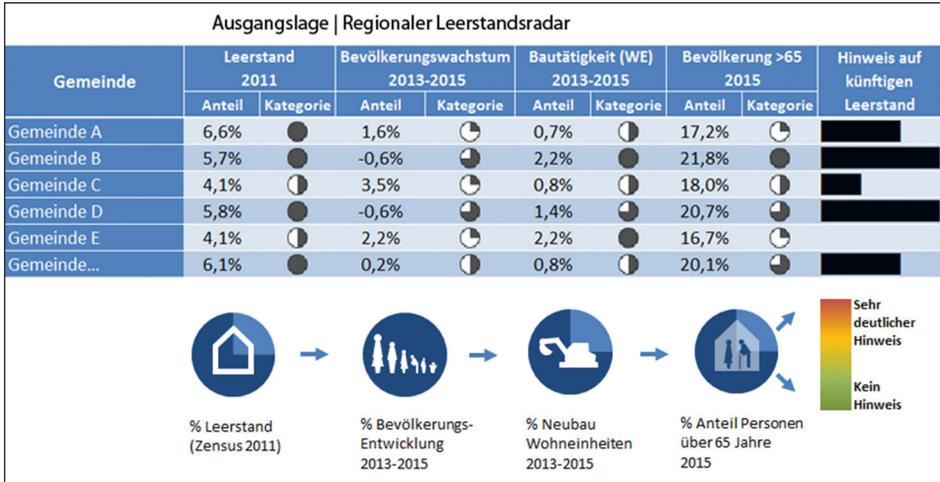


Abb. 1: Indikatorenbasierter Leerstandsradar und Auswertungsschema (Quelle: Elgendy 2016)<sup>1</sup>

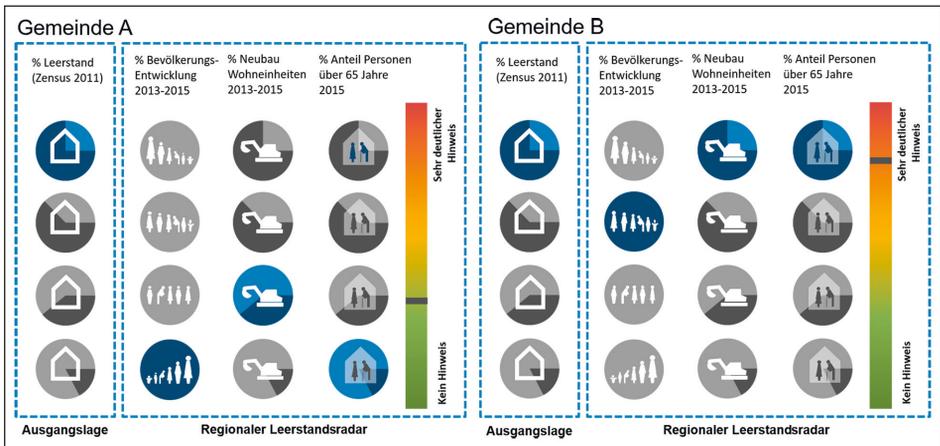


Abb. 2: Beispiel: Kommunale Einordnung im Leerstandsradar (Quelle: Elgendy 2016)

<sup>1</sup> Die Abbildung zeigt die finale Version des Leerstandsradars nach der Evaluationsphase und der Reduzierung der Indikatorenzahl. In der Untersuchung wurde auf eine unterschiedliche Gewichtung der Einzelindikatoren verzichtet.

Aus einem Katalog mit kommunalen Einzelindikatoren wurden dann die Indikatoren gewählt, die sowohl den Gebäudebestand als auch die demografische Entwicklung berücksichtigen. Ausgangslage für die Ermittlung waren die im Zensus 2011 ermittelten Leerstandsquoten. Davon ausgehend lassen sich die Kommunen in verschiedene Stufen, je nach Hinweisstärke auf Leerstand, einordnen.

Der regionale Leerstandsradar fußt dabei auf der folgenden Hypothese: wenn eine Kommune im Zensus 2011 eine hohe Leerstandsquote aufweist, danach eine schwache bzw. negative Bevölkerungsentwicklung kombiniert mit einer hohen Bautätigkeit hatte, so kann man davon ausgehen, dass die Leerstandssituation sich verschärft hat. Gibt es zusätzlich einen hohen Anteil an Senioren in der Kommune, kann das als Hinweis auf ein erhöhtes Leerstandsrisiko in der Zukunft gedeutet werden.

Diese Hypothese kann anhand von Beispielen veranschaulicht werden. Gemeinde A (Abb. 2) hat im Zensus 2011 eine ermittelte Leerstandsquote von fast sieben Prozent und liegt damit fast zwei Prozentpunkte über dem regionalen Durchschnitt. 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 Jahre liegt im regionalen Mittelfeld; daher wird das zukünftige Leerstandsrisiko als nicht besonders hoch eingeschätzt.

Auch die Gemeinde B (Abb. 2) 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 Bestandsgebäude 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 ein künftiges Leerstandsrisiko.

### **3 Kommunale Plausibilitätsprüfung**

#### **3.1 Kommunale Leerstandsermittlung**

Auf Grundlage der Anwendung des Regionalen Leerstandsradars wurden Kommunen mit verschiedenen Ausgangslagen ausgewählt, um die Ergebnisse des regionalen Leerstandsradars auf Plausibilität zu prüfen. Die Modellkommunen sollten repräsentativ für

den Gesamttraum sein und deshalb wurden sie aus unterschiedlichen Raumtypen und Gemeindegrößen ausgewählt.

Aus der Grundlagenuntersuchung zur Leerstandsermittlung wurde ein Untersuchungsmodell entwickelt, das auf einem mehrfachen Methodenmix basiert (Abb. 3). Die Auswertung von Ver- und Entsorgerdaten sowie Meldedaten und Vor-Ort-Abgleich sollte sowohl die Situation als auch die Methoden evaluieren.

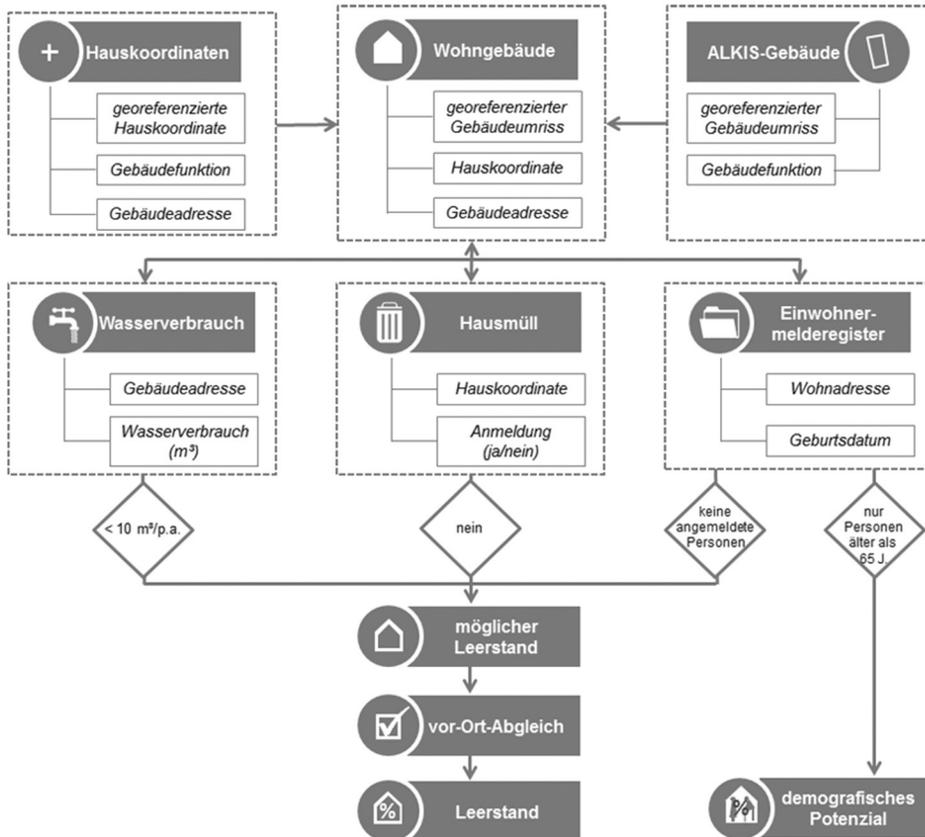


Abb. 3: Vorgehen bei der kommunalen Leerstandsermittlung (Quelle: Elgendy 2016)

Als Grundlage für die Ermittlung dient der Gebäudebestandsdatensatz, also die im ALKIS vorhandenen Daten, die mit der Adresseigenschaft aus dem Hauskoordinatensatz verknüpft wurden. Durch die Verwendung von konkreten georeferenzierten Gebäudeumrissen können die Ermittlungsergebnisse nicht nur tabellarisch, sondern auch räumlich und nach 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 Strategiebericht zum Umgang mit Leerstand.

Um feststellen zu können, ob ein Gebäude nach den Hinweisen aus einer der vorhandenen Datenquellen als bewohnt gelten kann oder nicht, wurden Informationen mit den Wohngebäuden im ALKIS<sup>2</sup> über eine Datenbank verknüpft und nach folgenden Kriterien ausgewertet:

- Lag der Wasserverbrauch im Jahr 2015 unter 10 m<sup>3</sup>?
- 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?

Damit konnten für die Wohngebäude Hinweise auf Leerstand nach den einzelnen Methoden und nach den unterschiedlichen Kombinationen ermittelt werden. Die Überprüfung der Resultate erfolgte durch die Modellkommunen und ergänzende Ortsbegehungen. Es hat sich gezeigt, dass kein Einzeldatensatz alleine eine ausreichende Qualität für eine Leerstandsanalyse liefern kann. Die Verwendung von zwei Datensätzen verbessert die Vorauswahl.

## 4 Fazit

Die flächendeckende Ermittlung von exakten Leerstandsquoten aus Ver- und Entscheidungsdaten, Begehungen oder Befragungen für einen Untersuchungsraum mit Ausdehnung über eine Region, sind im Normalfall zu aufwändig. Gleichzeitig sind die Zeiträume zwischen den Zensuserhebungen im Regelfall zu lang, um Antworten auf konkrete Herausforderungen ableiten zu können. Das Phänomen Leerstand, durch Bevölkerungsrückgang, aber auch Verlagerung in Neubaugebiete ist raumplanerisch sehr relevant. Eine Lagebeurteilung und Einschätzung zu den heterogenen Situationen sowie die gezielte Beratung und Kapazitätsbildung sind notwendig.

Unschärfen beispielsweise durch fehlende Informationen zur Anzahl von Wohneinheiten in Mehrfamilienhäusern können aber in der regionalen Betrachtung in Kauf genommen werden, wenn man die untersuchten Kommunen im Kontext ihrer Größe und der Raumstruktur, beispielsweise nach Landesentwicklungsplan, betrachtet. Eine vollkommen automatisierte Auswertung ohne planerische Bewertung und Absprache ist undenkbar

---

<sup>2</sup> Bei der Untersuchung wurden nur reine Wohnhäuser berücksichtigt. In keiner Modellkommune gab es einen kommunalen Datensatz zur Anzahl von Wohneinheiten in den einzelnen Wohngebäuden. Daher wurde davon abgesehen, eine Haushaltsgenerierung für Mehrfamilienhäuser durchzuführen. Dies führt insgesamt zur Ermittlung niedriger Leerstandsquoten, da nur „Totaleerstände“ erhoben, aber für den regionalen Vergleich, unter Berücksichtigung der lokalen Gegebenheiten, als für das Projektziel unproblematisch bewertet wurden.

Die Indikatorenkombination liefert für die regionale Ebene erste Hinweise auf Leerstandssituation und -risiko in den verschiedenen Kommunen. Damit können Kommunen mit ähnlichen Herausforderungen identifiziert werden und maßgeschneiderte Handlungsempfehlungen erarbeitet werden. Auch kann festgestellt werden, dass sich die Daten des Statistischen Landesamtes als Grundlage für den Regionalen Leerstandsradar eignen. Sie sind flächendeckend für alle Kommunen vorhanden und im Gegensatz zu kommunalen Daten, wie den Einwohnermeldedaten, für die regionale Ebene verfügbar. Der regionale Leerstandsradar soll als in Intervallen anzuwendendes Instrument verstanden werden.

Kommunale Besonderheiten, die auf regionaler Ebene nicht unmittelbar erklärt werden können, beispielsweise ein signifikantes Ansteigen der Bevölkerung bei gleichzeitigem deutlichem Absinken des Durchschnittalters der Bevölkerung durch die Einrichtung von Erstaufnahmeeinrichtung im Betrachtungszeitraum, können durch Rücksprache mit der betreffenden Kommune eingeordnet werden.

Leerstand soll für die Kommunalpolitik und -planung nicht nur als Herausforderung gesehen werden, sondern auch als Chance für die Siedlungsentwicklung. Hier kann die Wiedernutzung des Bestandspotenzials in leerstehenden Gebäuden in Kombination mit bestehenden kommunalen Flächenmanagementinstrumenten die Innenentwicklung ergänzen, Ortskerne stärken und so Außenreserven schonen.

Grundlage dafür ist die Kenntnis und Einordnung der verschiedenen Potenziale und Raumsituationen. Hierfür eignet sich die Auswertung von Daten, die auf eine Wohnnutzung hinweisen, wenn diese um Ortskenntnis ergänzt werden und die datenschutzrechtlichen Anforderungen beachtet werden. Bestenfalls findet eine georeferenzierte Auswertung statt, die in lokale Flächenmanagementtools eingebunden werden kann. Dies ermöglicht die Identifizierung von Schwerpunkträumen, Schwerpunktthemen der Entwicklung und ergänzend den planvollen Umgang mit Schlüsselleerständen (Elgendy 2016). Ein solches Vorgehen erleichtert Kommunen die Auswahl der passenden konsensualen, hoheitlichen oder marktwirtschaftlichen Instrumente und deren effizienten Einsatz.

Indem der Umgang mit Leerstand proaktiv angegangen und als Bestandspflege verstanden wird, wird Leerstandsmanagement statt reaktives Handeln zum Instrument der Siedlungsentwicklung.

## 5 Literatur

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2014): Aktuelle und zukünftige Entwicklung von Wohnungsleerständen in den Teilräumen Deutschlands. Bundesinstitut für Bau-, Stadt-, und Raumforschung. Sonderveröffentlichung, Bonn, September 2014, 9-11.

- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2007): Grundstückswertermittlung im Stadtumbau. In: Forschungen 127: 23-25. BMVBS/BBSR, Bonn.  
[http://www.bbsr.bund.de/cIn\\_015/nn\\_23494/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVBS/Forschungen/2007/Heft127.html](http://www.bbsr.bund.de/cIn_015/nn_23494/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVBS/Forschungen/2007/Heft127.html) (Zugriff: 01.06.2017).
- Elgendy, H.; Berger, J. (2016): Regionaler Leerstandsradar – Abschlussbericht zum Projekt. Regionalverband Ostwürttemberg, Schwäbisch Gmünd, Dezember 2016.
- IfS – Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH (2005): Methoden der Erfassung von Wohnungsleerstand im Stadtumbau Arbeitshilfe für die Kommunale Praxis. Landesamt für Bauen und Verkehr Brandenburg April 2005.  
[http://www.lbv.brandenburg.de/dateien/stadt\\_wohnen/arbeitshilfe\\_leerstand\\_ifs.pdf](http://www.lbv.brandenburg.de/dateien/stadt_wohnen/arbeitshilfe_leerstand_ifs.pdf) (Zugriff: 01.06.2017).
- StLa-BW – Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2014): Die Region im Blick. Ostwürttemberg Region und Kommunen im Vergleich. Stuttgart.
- Stala-BW – Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2015): Statistisches Monatsheft 3/2015. Stuttgart.