

Problemimmobilien in Schleswig-Holstein

**Kommunale Strategien zur Prävention und
Bewältigung auffälliger Mehrfamilienhäuser**



Prof. Dr. rer. pol. Marcus Menzl

M. Sc. Mats Söhrnsen

M. Sc. Dominik Weitzel

Vorwort

In den schleswig-holsteinischen Kommunen ist in den vergangenen Jahren eine zunehmende Zahl sogenannter Problemimmobilien zu beobachten. Dabei handelt es sich um nicht angemessen genutzte oder baulich vernachlässigte Gebäude, deren Zustand städtebauliche, soziale und wirtschaftliche Negativfolgen nach sich ziehen kann. Was häufig mit einzelnen Defiziten beginnt, entwickelt sich nicht selten zu einer komplexen Verkettung von Problemlagen. Sobald diese Dynamik sichtbar wird oder sogar in den öffentlichen Fokus rückt, beschränken sich die Auswirkungen in der Regel nicht mehr auf das einzelne Objekt. Vielmehr entstehen negative Ausstrahlungseffekte auf das unmittelbare Umfeld, die bis hin zu Destabilisierungsprozessen ganzer Quartiere führen können.

Die Entstehung von Problemimmobilien ist dabei selten auf eine einzelne Ursache zurückzuführen. Sie resultiert meist aus komplexen Gemengelagen, die schrumpfende, stagnierende und wachsende Kommunen gleichermaßen betreffen können. Wird nicht frühzeitig gegengesteuert, verfestigen sich Missstände, Handlungsspielräume verringern sich und notwendige Maßnahmen werden zunehmend aufwendiger, kostenintensiver und konflikträchtiger. Die Folgen tragen häufig die Bewohnerinnen und Bewohner der betroffenen Gebiete, die oftmals über lange Zeiträume auf eine spürbare Verbesserung ihrer Lebenssituation warten müssen.

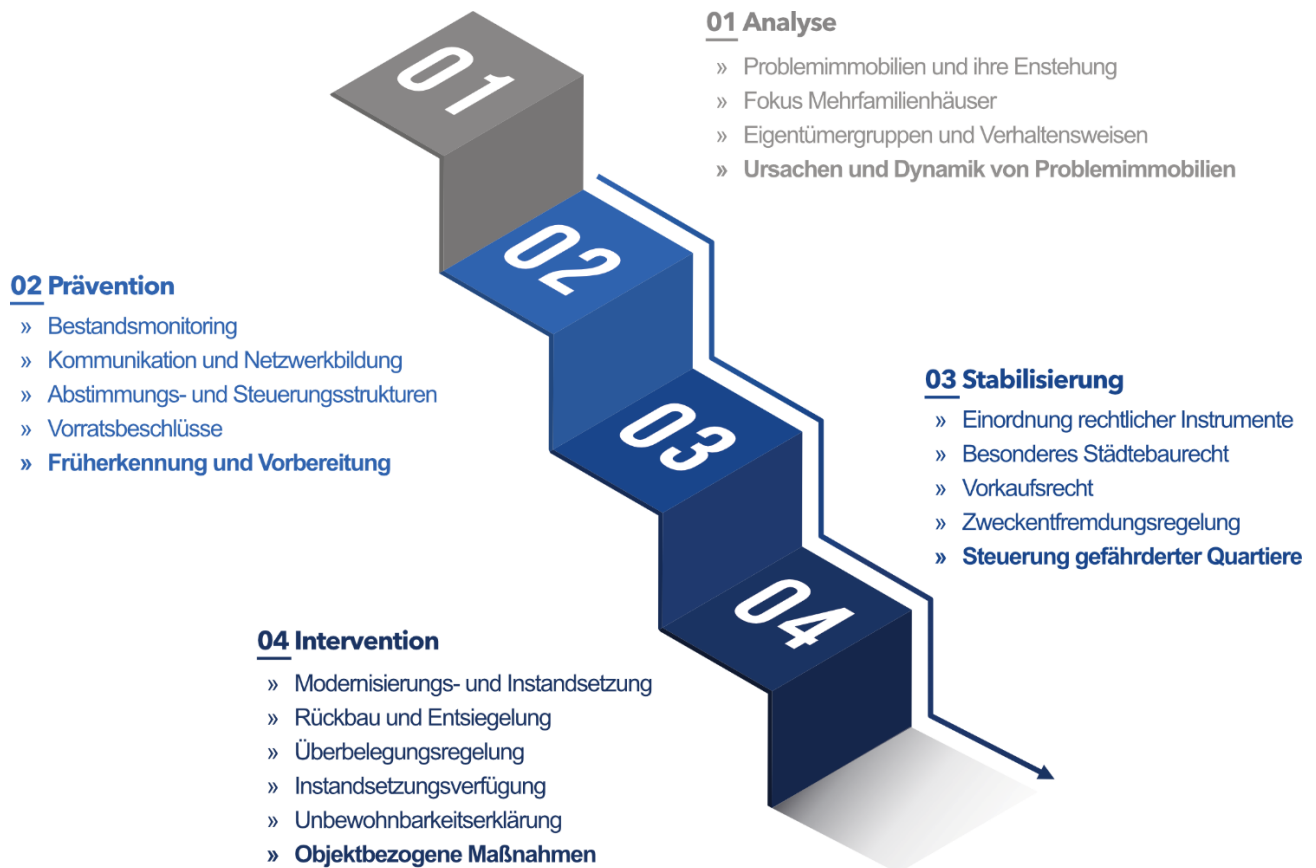
Gleichzeitig zeigt sich, dass vielerorts ein systematischer und strategisch verankerter Umgang mit Problemimmobilien bislang fehlt. Präventive Strukturen sowie Verfahren zur frühzeitigen Identifikation potenziell gefährdeter Bestände sind in Schleswig-Holstein derzeit noch nicht flächendeckend etabliert.

Das vorliegende Papier, erarbeitet in Kooperation zwischen der Technischen Hochschule Lübeck und der Investitionsbank Schleswig-Holstein, setzt genau an dieser Stelle an. Es

analysiert typische Problemkonstellationen über Einzelfälle hinaus und legt einen besonderen Schwerpunkt auf Mehrfamilienhäuser, die aufgrund ihrer städtebaulichen und wohnungspolitischen Bedeutung eine herausragende Rolle im Wohnungsbestand einnehmen. Ziel des Papiers ist es, kommunale Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger in Schleswig-Holstein für frühzeitige Warnsignale zu sensibilisieren, bestehende Handlungsspielräume aufzuzeigen und eine strategische Herangehensweise im Umgang mit problematischen Beständen zu unterstützen. Dies gilt sowohl für den Umgang mit bereits auffälligen Immobilien als auch für den Aufbau präventiver Strukturen. Auf diese Weise soll der strukturellen Entstehung sowie der langfristigen Verfestigung von Problemimmobilien in Schleswig-Holstein frühzeitig entgegengewirkt werden.

Aufbau des Papiers

Das Papier bietet eine praxisnahe Orientierung im Umgang mit Problemimmobilien. Die Darstellung folgt der zeitlichen Abfolge ihrer Entstehung und Verfestigung. Die einzelnen Kapitel greifen unterschiedliche Phasen dieser Entwicklung auf und stellen Instrumente vor, die an verschiedenen Punkten dieser Abwärtsspirale ansetzen können. So entsteht eine strukturierte Übersicht kommunaler Handlungsoptionen, von frühzeitiger Prävention über stabilisierende Maßnahmen bis hin zu objektbezogenen Eingriffen in fortgeschrittenen Problemlagen. Diese Struktur erleichtert es den Leserinnen und Lesern, die dargestellten Problemlagen und Handlungsmöglichkeiten auf ihre eigene Situation zu beziehen. Auf vertiefende rechtliche oder fachliche Detailausführungen wird an ausgewählten Stellen bewusst verzichtet, um eine kompakte Darstellung zu gewährleisten. Im Mittelpunkt steht eine systematische Übersicht der verfügbaren Maßnahmen. Fragen der konkreten Anwendung sowie möglicher rechtlicher Fallstricke müssen im jeweiligen Einzelfall vertieft geprüft werden.



- **Kapitel 1 – Problemstellung:** Überblick über Problemlagen und Dynamiken von Problemimmobilien in Schleswig-Holstein sowie über Ursachen, Erscheinungsformen und typische Entwicklungsverläufe.
- **Kapitel 2 – Prävention:** Präventive Ansätze und strategische Vorbereitung kommunalen Handelns. Im Mittelpunkt stehen Instrumente der Früherkennung, der Wissensaufbau über den Gebäudebestand sowie organisatorische Strukturen, die ein frühzeitiges Erkennen und Gegensteuern ermöglichen.
- **Kapitel 3 – Stabilisierung:** Das dritte Kapitel behandelt Instrumente, die bei ersten

Anzeichen problematischer Entwicklungen eingesetzt werden können, um gefährdete Bestände und Quartiere zu stabilisieren. Im Fokus stehen insbesondere flächenbezogene Steuerungsinstrumente sowie rechtliche Möglichkeiten zur Einflussnahme auf Entwicklungen im Gebäudebestand.

- **Kapitel 4 – Intervention:** Maßnahmen, die unmittelbar am einzelnen Objekt ansetzen und eine hoheitliche Eingriffsstrategie erfordern, um bestehende Missstände zu beseitigen und Problemimmobilien zu stabilisieren oder einer neuen Nutzung zuzuführen.

Inhaltsverzeichnis

1. Analyse – Ursachen und Dynamik von Problemimmobilien	1
1.1. Problemimmobilien und ihre Entstehung	1
1.2. Fokus Mehrfamilienhäuser	3
1.3. Eigentümergruppen und mögliche Verhaltensweisen	4
2. Prävention – Früherkennung und strategische Vorbereitung	8
2.1. Wissensgrundlage verbessern	8
2.2. Strukturelle Vorbereitung	11
3. Stabilisierung – Steuerung gefährdeter Quartiere	14
3.1. Einordnung rechtlicher Instrumente	14
3.2. Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen (§§ 136 ff. BauGB)	15
3.3. Vorkaufsrecht (§§ 24 ff. BauGB)	19
3.4. Zweckentfremdungsregelung (§§ 10-13 SHWoSchG)	21
4. Intervention - Objektbezogene Maßnahmen bei Problemimmobilien	23
4.1. Städtebauliche Gebote	23
4.2. Wohnraumschutzgesetz SH	25
5. Schlussbetrachtung	28
6. Literaturverzeichnis	30

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Wohnungsmarktbeobachtung am Beispiel Bad Schwartaus (Quelle: IBSH 2025).....	9
Abbildung 2: Exemplarische Anwendung des KomMonitors (Quelle: KomMonitor Essen 2024).....	10
Abbildung 3: COP Lübeck - Klimaneutrales Wohnen in Schleswig-Holstein (Quelle: TH Lübeck)	11
Abbildung 4: Beispiel für Organisationstruktur und Übersicht der zu berücksichtigenden Akteure (Quelle: Eigene Darstellung nach MHKBD des Landes Nordrhein-Westfalen 2024).....	13
Abbildung 5: Abgrenzung des Sanierungsgebiets (Quelle: Stadt Rendsburg 2021, S.7)	18
Abbildung 6: Erfolgreiche Sanierung eines Wohnhauses (Quelle: Stadt Rendsburg, S. 24).....	18
Abbildung 7: Untersuchungsgebiet Elisabethstraße und Kirchenweg im Zentrum von Gaarden (Quelle: Haus und Grund Kiel 2016, S. 20)	19
Abbildung 8: Mögliche Abläufe des kommunalen Vorkaufsrechts (Quelle: eigene Darstellung)	20

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Überblick der Steuerungsmöglichkeiten in Sanierungsgebieten (Quelle: in Anlehnung an BBSR 2020, S.47).....	16
---	----

Abkürzungsverzeichnis

BauGB	Baugesetzbuch
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
CoP	Community of Practice
DIN	Deutsches Institut für Normung
GIS	Geoinformationssystem
KiWoG	Kieler Wohnungsgesellschaft
LBO SH	Landesbauordnung Schleswig-Holstein
SHWoSchG	Wohnraumschutzgesetz Schleswig-Holstein

1. Analyse –

Ursachen und Dynamik von Problemimmobilien

Gebäude mit problematischen Entwicklungsgeschichten sind **kein isoliertes Randphänomen** einzelner Kommunen, sondern treten bundesweit in unterschiedlichen räumlichen Kontexten auf. Problemimmobilien entstehen aus vielfältigen Ausgangslagen und können sich über Jahre hinweg entwickeln und verfestigen. Ihre Ursachen reichen von unterlassener Instandhaltung und wirtschaftlicher Überforderung einzelner Eigentümerinnen und Eigentümer über komplexe Eigentümerstrukturen bis hin zu spekulativen Geschäftsmodellen oder strukturellen Veränderungen auf den Immobilienmärkten.

Auch in **Schleswig-Holstein** ist die Problematik in den vergangenen Jahren wiederholt öffentlich sichtbar geworden. In den Medien wurde mehrfach über sanierungsbedürftige Mehrfamilienhäuser berichtet, insbesondere dann, wenn die baulichen Zustände ein Maß erreicht hatten, das eine konkrete Gefährdung für die Bewohnerinnen und Bewohner bedeutete. Häufig stehen solche Entwicklungen im Zusammenhang mit wiederholten Eigentümerwechseln, bei denen notwendige Instandhaltungs- oder Sanierungsmaßnahmen über längere Zeiträume unterbleiben. In der Folge können gravierende bauliche und infrastrukturelle Missstände entstehen. Dokumentationen, Zeitungsberichte sowie politische und gesellschaftliche Initiativen verdeutlichen oftmals das Ausmaß der Misere. Gleichzeitig zeigen entsprechende Fälle exemplarisch, wie komplex die Herausforderungen für betroffene Kommunen sind. In fortgeschrittenen Problemphasen entsteht häufig ein erheblicher Koordinationsbedarf zwischen unterschiedlichen Verwaltungsbereichen, während die Wiederherstellung tragfähiger Zustände mit erheblichem personellem und finanziellen Aufwand verbunden ist.

Während der öffentliche Diskurs sich häufig auf besonders auffällige Einzelfälle konzentriert, zeigt eine vertiefte Betrachtung, dass Problemimmobilien in **unterschiedlichen Ausprägungen** auftreten können. Sie entstehen meist aus dem Zusammenwirken **mehrerer Faktoren**, darunter Marktbedingungen, Eigentümerverhalten, bauliche Entwicklungen sowie sozialräumliche Veränderungen im Umfeld. Hinzu treten künftig verschärfende Rahmenbedingungen wie der demografische Wandel oder steigende wirtschaftliche Belastungen, die insbesondere Bestände mit mehreren Wohneinheiten vor zusätzliche Herausforderungen stellen können.

Vor diesem Hintergrund bedarf es einer **differenzierten Betrachtung**, die über einzelne Fallbeispiele hinausgeht und strukturelle Risikokonstellationen in den Blick nimmt. Das folgende Kapitel ordnet den Begriff der Problemimmobilie ein, beschreibt zentrale Merkmale und Erscheinungsformen und erläutert die besondere Bedeutung von Mehrfamilienhausbeständen. Darüber hinaus werden typische Entwicklungspfade dargestellt, die zur Entstehung und Verfestigung problematischer Immobilien beitragen können. Abschließend werden unterschiedliche Verhaltensweisen von Eigentümerinnen und Eigentümern beschrieben, wie sie in der kommunalen Praxis im Umgang mit gefährdeten Beständen beobachtet werden.

1.1. Problemimmobilien und ihre Entstehung

Vor der inhaltlichen Auseinandersetzung ist es sinnvoll, den Begriff der Problemimmobilie näher einzuordnen. Problemimmobilien werden häufig als Sammelbegriff für vernachlässigte oder verwahrloste Gebäude sowie für sogenannte Schrottimmobilien verwendet. Das

Bundesinstitut für Bau, Stadt und Raumforschung (BBSR) definiert Problemimmobilien wie folgt:



„Eine Problemimmobilie ist eine nicht angemessen genutzte und/oder bauliche Missstände (Verwahrlosung) aufweisende Liegenschaft, die negative Ausstrahlungseffekte auf ihr Umfeld verursachen kann und die

- eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung darstellt oder
- den geltenden Vorschriften zu Umgang, Nutzung und Bewirtschaftung nicht entspricht oder
- städtebaulichen Entwicklungszielen bzw. wohnungspolitischen Zielsetzungen nicht entspricht.“

BBSR 2020, S. 20

Das Auftreten von Problemimmobilien wird häufig mit strukturellem Leerstand sowie mit schrumpfenden oder stagnierenden Regionen in Verbindung gebracht. Forschungsergebnisse zeigen jedoch, dass dieses Phänomen ebenso in wirtschaftlich prosperierenden Gegenden auftreten kann, unabhängig von Wohnungsmarktlage, Gemeindegröße oder wirtschaftlicher Entwicklung. Die Unterscheidung zwischen wachsenden und schrumpfenden Regionen ist dennoch hilfreich, um unterschiedliche Entstehungsbedingungen zu verstehen.

In **Wachstumsregionen** ist seit der uneingeschränkten EU-Arbeitnehmerfreizügigkeit im Jahr 2014 zu beobachten, dass insbesondere Armutszuwanderinnen und Armutszuwanderer häufig keinen angemessenen Wohnraum finden. Sie weichen nicht selten auf Immobilien mit niedrigen Mieten aus, die trotz baulicher Defizite bei angespannter Marktlage weiterhin nachgefragt werden. Das zentrale Problem besteht hier weniger in langfristigem Leerstand, sondern vielmehr in Überbelegung und problematischen

Vermietungsstrukturen, die sich lokal konzentrieren können (BBSR 2020, S. 13 ff.).

In **schrumpfenden** oder **stagnierenden** Regionen entstehen Problemimmobilien hingegen häufig im Zusammenhang mit einem Überangebot an Wohnraum. Leerstände, fehlende Investitionsperspektiven und sinkende Nachfrage können langfristige Abwertungsprozesse auslösen.

Problemimmobilien finden sich dabei in **unterschiedlichen Lagen** und **Baualtersklassen**. Sie reichen von historischen Einzelgebäuden in Dorfstrukturen über gründerzeitliche Mehrfamilienhäuser bis hin zum Geschosswohnungsbau der Nachkriegszeit. Auffällig ist eine Häufung bei größeren Wohnkomplexen mit vielen Wohneinheiten, die aufgrund ihrer baulichen Struktur, ihrer Grundrisse oder ihrer Lage negativ auffallen (vgl. BBSR 2020, S. 13 ff.).

In der Praxis treten solche Objekte besonders häufig in **städtebaulich benachteiligten Teilräumen** auf. Dazu zählen etwa Lagen an stark befahrenen Straßen, lärmbelastete oder infrastrukturell ungünstig angebundene Standorte

sowie Grundstücke in zweiter Reihe. Die Bündelung mehrerer Standortnachteile erhöht das Risiko einer dauerhaften Abwertung des Bestands (vgl. BBSR 2020, S. 16).

Unabhängig von der Ausgangslage verlaufen die **Entwicklungsdynamiken** häufig ähnlich. Werden notwendige Instandhaltungsmaßnahmen über längere Zeiträume unterlassen oder führt eine wirtschaftliche Überforderung beziehungsweise kurzfristig orientierte Bewirtschaftungsstrategie zu einem wachsenden Sanierungsstau, kann eine negative Entwicklung einsetzen. Mit fortschreitender baulicher Verschlechterung sinkt die Investitionsbereitschaft sowohl der Eigentümerinnen und Eigentümer als auch potenzieller Investoren. Der Gebäudebestand verliert weiter an Attraktivität, soziale Problemlagen können sich verstärken, und die Immobilie entwickelt sich schrittweise zu einer Problemimmobilie im Sinne der oben genannten Definition (vgl. Schmidt und Lindemann 2023, S. 325).

Eine **frühzeitige Identifikation** solcher Entwicklungen ist in der Praxis häufig schwierig. In frühen Stadien sind bauliche Defizite von außen oft kaum erkennbar. Schäden und Mängel werden vielfach erst sichtbar, wenn bereits erhebliche Beeinträchtigungen auftreten, etwa durch Auswirkungen auf Nachbargebäude, Wasserlecks, Hausschwamm oder geschädigte tragende Bauteile. Zu diesem Zeitpunkt sind die inneren Zustände jedoch häufig bereits weit fortgeschritten und deutlich kritischer (vgl. BBSR 2020, S. 18). Eine Rettung des Bestands ist dann nur noch mit erheblichem finanziellem und organisatorischem Aufwand möglich. Im Extremfall verbleibt als letzte Option nur der Rückbau, der jedoch mit dem vollständigen Verlust der im Gebäude gebundenen grauen Energie einhergeht und daher auch aus ökologischer Perspektive kritisch zu bewerten ist.

Die negativen Effekte beschränken sich dabei nicht auf das einzelne Gebäude. Bereits wenige Problemimmobilien können deutliche **Ausstrahlungseffekte** auf ihr **Umfeld** entfalten. Es

entstehen städtebauliche, immobilienwirtschaftliche und soziale Belastungen, die bis hin zu Destabilisierungsprozessen ganzer Quartiere führen können. Besonders in bereits vorbelasteten Stadtteilen können sogenannte Trading-Down Prozesse ausgelöst werden. Ein negatives Image einzelner Gebäude kann dazu führen, dass einkommensstärkere Haushalte diese Lagen meiden. In der Folge können sich soziale Segregation und Wertverluste im Umfeld weiter verstärken. Die spätere Stabilisierung solcher Strukturen erfordert erhebliche Ressourcen und ist keineswegs immer erfolgreich (vgl. Herrmann 2023, S. 236).

1.2. Fokus Mehrfamilienhäuser

Ausgehend von der besonderen sozialen Bedeutung des Wohnens als Bestandteil des Menschenrechts auf angemessenen Wohnraum richtet sich der Fokus dieses Papiers auf **Wohngebäude**. Die Sicherstellung angemessener Wohnverhältnisse stellt eine zentrale Aufgabe für Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger der öffentlichen Hand dar, da bauliche Missstände und strukturelle Fehlentwicklungen im Wohnungsbestand unmittelbare soziale und gesellschaftliche Folgen für Bürgerinnen und Bürger haben können. Vor diesem Hintergrund wird der Umgang mit problematischen Wohngebäuden als prioritärer Handlungsbereich verstanden.

Innerhalb des Wohngebäudebestandes kommt Mehrfamilienhäusern eine besondere strukturelle Bedeutung zu. Für die fokussierte Betrachtung dieser Gebäudetypologie sprechen mehrere Gründe (vgl. BBSR 2020; MHKBD des Landes Nordrhein-Westfalen 2024):

- Obwohl Mehrfamilienhäuser in **Schleswig-Holstein** lediglich rund **11,5 Prozent** aller Gebäude mit Wohnraum ausmachen, befinden sich etwa **42,8 Prozent** aller Wohneinheiten in diesen Gebäudetypen. Sie übernehmen damit eine überproportional große Funktion innerhalb des

Wohnungsbestandes (Statistisches Bundesamt 2024).

- Mehrfamilienhäuser sind für die Versorgung breiter Bevölkerungsgruppen mit bezahlbarem Wohnraum von besonderer Bedeutung und tragen maßgeblich zur sozialen Stabilität von Kommunen bei.
- Mehrfamilienhäuser befinden sich häufig in innerstädtischen Quartieren. Der bauliche Verfall einzelner Objekte wirkt sich daher unmittelbar auf das urbane Umfeld aus und kann weitreichende städtebauliche sowie strukturpolitische Folgen nach sich ziehen.
- Aufgrund der höheren baulichen und sozialen Dichte betrifft der Verfall eines einzelnen Mehrfamilienhauses regelmäßig eine Vielzahl von Bewohnenden und entfaltet entsprechend größere soziale Auswirkungen als bei kleinteiligeren Gebäudetypen.
- Empirische Untersuchungen sowie praktische Erfahrungen aus Kommunen deuten darauf hin, dass Mehrfamilienhäuser überproportional häufig im Zusammenhang mit der Ausbildung von Problemimmobilien auftreten.
- Bestände von Mehrfamilienhäusern stehen oftmals im Fokus opportunistisch agierender Investierender, was insbesondere bei kurzfristig orientierten Bewirtschaftungsstrategien das Risiko struktureller Vernachlässigung erhöhen kann.
- Die finanziellen Aufwendungen, die mit der Entstehung und Bewältigung einer Problemimmobilie im Mehrfamilienhaussegment verbunden sind, liegen in der Regel deutlich über denen eines Einfamilienhauses und verstärken damit die kommunale Handlungsrelevanz.

1.3. Eigentümergruppen und mögliche Verhaltensweisen

Für den kommunalen Umgang mit sich abzeichnenden Problemimmobilien ist die Kenntnis unterschiedlicher Eigentümergruppen und ihrer Handlungslogiken von zentraler Bedeutung. Problematische Entwicklungen entstehen nicht allein durch bauliche Defizite oder ungünstige Marktbedingungen. Sie stehen häufig in engem Zusammenhang mit Ressourcen, Entscheidungsstrukturen und Bewirtschaftungsstrategien der jeweiligen Eigentümerinnen und Eigentümer.

Für Kommunen ist es daher wichtig zu verstehen, unter welchen Rahmenbedingungen bestimmte Eigentümerkonstellationen besonders anfällig für Fehlentwicklungen sein können und welche Handlungsmuster typischerweise zu beobachten sind. Neben medial stark beachteten Einzelfällen existieren zahlreiche weniger sichtbare Konstellationen, in denen sich Risiken schleichend aufbauen. Eine differenzierte Betrachtung unterstützt Kommunen dabei, Ansprachestrategien und geeignete Interventionsinstrumente zielgerichtet auszurichten.

Eigentümergruppen

Grundsätzlich lassen sich Eigentümergruppen nach ihrer **primären Zielsetzung** unterscheiden. Zu differenzieren sind einerseits vorwiegend **renditeorientierte Eigentümer**, etwa private Vermietende oder privatwirtschaftliche Wohnungsunternehmen, und andererseits Eigentümer mit **erweiterten Zielsetzungen**, beispielsweise kommunale Wohnungsunternehmen oder Wohnungsgenossenschaften, die neben wirtschaftlichen auch gemeinwohlorientierte Ziele verfolgen (vgl. Brauer 2019, S. 482 f.). In der **Regel** werden sich Problemimmobilien eher in dem erstgenannten Segment von Eigentümern finden.

Ziel der folgenden Ausführungen ist es, die Handlungslogiken von denjenigen Eigentümern zu verstehen, die sich von der verantwortungs-

vollen Marktpraxis der **breiten Mehrheit** unterscheiden und im Ergebnis zur Entstehung von Problemimmobilien führen können.

Privateigentümer und Gemeinschaften von Wohnungseigentümern

Die größte Eigentümergruppe in Schleswig-Holstein bilden private Eigentümerinnen und Eigentümer sowie Gemeinschaften von Wohnungseigentümern. Sie halten rund **81 Prozent** aller Wohnungen und über **64 Prozent** aller Mietwohnungen (vgl. Statistisches Bundesamt 2024).

Soweit es sich nicht um selbst genutztes Wohneigentum handelt, ist die Bewirtschaftung in der Regel wirtschaftlich motiviert. Häufig treten jedoch Mischmotive auf, etwa der langfristige Werterhalt der Immobilie, Vermögensvorsorge oder familiäre Nutzungsperspektiven. Der Grad der Professionalisierung variiert dabei erheblich und hängt häufig vom Umfang der gehaltenen Bestände ab (vgl. Brauer 2019, S. 483).

Insbesondere kleinere private Eigentümer verfügen nicht immer über ausreichende finanzielle, zeitliche oder fachliche Ressourcen, um Instandhaltung und Bewirtschaftung dauerhaft systematisch zu steuern. Investitionsentscheidungen folgen zudem nicht ausschließlich ökonomischen Rationalitätskriterien. Emotionale Bindungen an die Immobilie, biografische Bezüge oder subjektive Erwartungen an zukünftige Entwicklungen können das Handeln ebenfalls prägen (vgl. Fjornes und Becker 2022, S. 4)

Institutionelle Investoren und privatwirtschaftliche Wohnungsunternehmen

Eine weitere zentrale Eigentümergruppe bilden institutionelle Investoren sowie privatwirtschaftliche Wohnungsunternehmen. Sie bewirtschaften in Schleswig-Holstein rund **20 Prozent** aller Mietwohnungen (vgl. Statistisches Bundesamt 2024) und sind vor allem im Geschosswohnungsbau aktiv.

Diese Gruppe ist heterogen und reicht von langfristig orientierten Bestandshaltern bis zu Akteuren mit stärker transaktionsorientierten Strategien. In der Regel bestehen professionalisierte Verwaltungs- und Entscheidungsstrukturen. Investitionsentscheidungen orientieren sich an Wirtschaftlichkeitskriterien und strategischen Erwägungen. In stabilen Marktphasen kann dies zu einer strukturierten und verlässlichen Bestandsentwicklung beitragen. In wirtschaftlich angespannten Lagen oder bei Gebäuden mit geringem Entwicklungspotenzial besteht jedoch die Möglichkeit, dass Investitionen zurückgestellt oder Bestände veräußert werden (vgl. Cichorowski 2016, S. 29; vgl. Brauer 2019, S. 482). Häufige Eigentümerwechsel oder kurze Haltedauern können dabei Unsicherheiten verstärken und Sanierungsrückstände begünstigen.

Es ist wichtig, keine der genannten Eigentümergruppen pauschal mit der Entstehung von Problemimmobilien in Verbindung zu bringen. Gleichwohl können demografischer Wandel, wirtschaftliche Belastungen und regional unterschiedliche Nachfrageentwicklungen insbesondere renditeorientierte Eigentümer vor erhebliche Herausforderungen stellen. Unter solchen Rahmenbedingungen steigt das Risiko von Bewirtschaftungsstrategien, die auf kurzfristige Ertragsabschöpfung, Minimumbewirtschaftung oder strategische Verzögerung ausgerichtet sind. Solche Handlungsmuster können schrittweise Entwicklungen begünstigen, die zur Entstehung von Problemimmobilien beitragen.

Verhaltensweisen

Die nachfolgende Typisierung beschreibt wiederkehrende Verhaltensmuster, die im Zusammenhang mit Problemimmobilien in der Praxis beobachtet werden. Übergänge zwischen den einzelnen Typen sind dabei häufig, sodass die Zuordnung idealtypisch erfolgt. Die dargestellten Muster lassen sich sowohl in Wachstumsregionen mit angespanntem Wohnungsmarkt als auch in schrumpfenden oder stagnierenden

Regionen beobachten, wenngleich in unterschiedlicher Ausprägung.

Die Einteilung stellt eine analytische Zuspitzung dar und ermöglicht so ein systematisches Verständnis typischer Bewirtschaftungsstrategien in problematischen Konstellationen. Sie beabsichtigt selbstverständlich nicht die pauschale Zuschreibung oder Stigmatisierung einzelner Eigentümergruppen. Vielmehr soll sie Kommunen dabei unterstützen, charakteristische Handlungsmuster frühzeitig zu erkennen und eine sachgerechte Orientierung im Umgang mit entsprechenden Situationen zu gewinnen. Die dargestellte Typisierung wird durch mehrere Untersuchungen gestützt. (vgl. MHKBD des Landes Nordrhein-Westfalen 2024, S. 32 f.; vgl. Herrmann 2023, S. 237).

Die „Überforderten“



Ein Teil der Eigentümer ist finanziell oder organisatorisch nicht in der Lage, eine nachhaltige Bewirtschaftung sicherzustellen. Ursachen können ungeklärte Erbkonstellationen, eine eingeschränkte Kapitalausstattung sowie fehlendes fachliches Know-how sein. Hinzu kommen häufig hohe alltägliche Belastungen, wodurch Entscheidungen verzögert und notwendige Instandhaltungsmaßnahmen aufgeschoben werden. Besonders in Regionen mit stagnierender oder rückläufiger Nachfrage geraten Eigentümer unter Druck, wenn als Altersvorsorge gedachte Mietobjekte nicht die erwarteten Erträge erwirtschaften. In der Folge baut sich schrittweise ein Sanierungsstau auf. In angespannten Wohnungsmärkten kann zusätzlich die Bereitschaft steigen, jede Form von Nachfrage zu akzeptieren, selbst wenn dadurch Überbelegung oder konflikthafte Nutzungskonstellationen entstehen.

Die „Unwissenden“



Diese Konstellation betrifft Eigentümer, die nur eingeschränkten Einblick in den tatsächlichen

Zustand ihrer Immobilien haben. Häufig handelt es sich um nicht ortsansässige Personen oder um Eigentümer, die eine Immobilie geerbt oder als Kapitalanlage übernommen haben, ohne zuvor eine fundierte bauliche oder wirtschaftliche Prüfung vorzunehmen. Wird Verwaltung und Vermietung weitgehend delegiert, fehlt mitunter eine wirksame Kontrolle des Bestandes. Instandhaltungsdefizite bleiben dann über längere Zeit unbemerkt oder werden nur reaktiv bearbeitet. Je nach Marktlage kann sich dies unterschiedlich ausprägen. In angespannten Märkten können problematische Vermietungskonstellationen und Konfliktslagen im Gebäudeumfeld zunehmen. In schrumpfenden Regionen besteht dagegen die Gefahr, dass fehlende Nachfrage und ausbleibende Investitionen zu längerem Leerstand und beschleunigtem Substanzverlust führen. Das Ausmaß der Problemlage wird vielen Eigentümern dieser Gruppe erst deutlich, wenn behördliche Hinweise oder ordnungsrechtliche Maßnahmen erfolgen. Nicht selten geht die anfängliche Unkenntnis dabei in eine Überforderungssituation über.

Die „Profiteure“



Zu dieser Gruppe zählen Eigentümer, die bestehende Missstände gezielt zur Renditeoptimierung nutzen, ohne dabei zwingend offen rechtswidrig zu handeln. In angespannten Märkten erfolgt dies häufig durch eine intensive Ausnutzung der Nachfrage bei minimalem Mitteleinsatz für Instandhaltung und Bewirtschaftung. In schrumpfenden Regionen kann sich die Logik teilweise verschieben. Renditeerwartungen werden dort mitunter stärker über Förderkulissen, steuerliche Abschreibungsmöglichkeiten oder den Erwerb stark vergünstigter Objekte kalkuliert, während notwendige bauliche Maßnahmen nachrangig behandelt werden. Unter ordnungsrechtlichem Druck zeigen sich Eigentümer dieser Gruppe häufig verhandlungsbereit, verfolgen jedoch regelmäßig eigene strategische Interessen bei der Problembehebung.



Die „Skrupellosen“

In besonders problematischen Fällen werden bauliche Missstände bewusst zur maximalen Renditeabschöpfung eingesetzt. Dazu zählen etwa systematische Vernachlässigung der Instandhaltung, Überbelegung von Wohnraum oder die gezielte Ausnutzung besonders vulnerabler Mietergruppen.

Auch hier unterscheiden sich die Ausprägungen je nach Marktlage. In angespannten Wohnungsmärkten stehen eine möglichst hohe Auslastung und kurzfristige Ertragsmaximierung im Vordergrund. In schrumpfenden Regionen kann die Strategie stärker auf Förderkulissen, Abschreibungsmodelle oder spekulative Zwischenerwerbe ausgerichtet sein. Diese Fälle sind zahlenmäßig selten, entfalten jedoch erhebliche negative Ausstrahlungseffekte auf ihr Umfeld. Gleichzeitig prägen sie die öffentliche Wahrnehmung des Phänomens Problemimmobilien häufig überproportional.

2. Prävention –

Früherkennung und strategische Vorbereitung

Das zweite Kapitel widmet sich präventiven Strategien im Umgang mit Problemimmobilien. Im Mittelpunkt stehen Ansätze, die es Kommunen ermöglichen, problematische Entwicklungen **frühzeitig zu erkennen** und geeignete Gegenmaßnahmen einzuleiten, bevor sich bauliche, soziale oder wirtschaftliche Fehlentwicklungen verfestigen. Ein besonderer Schwerpunkt liegt dabei auf Instrumenten der Früherkennung sowie auf strukturellen und organisatorischen Voraussetzungen innerhalb der Verwaltung. Dazu zählen unter anderem systematische Beobachtungs- und Informationsstrukturen, ressortübergreifende Zusammenarbeit sowie der Aufbau kommunaler Strategien im Umgang mit potenziell gefährdeten Beständen.

Präventive Ansätze können damit einen entscheidenden Beitrag leisten, aufwendige Eingriffe in späteren Phasen der Abwärtsspirale zu vermeiden.

2.1. Wissensgrundlage verbessern

Eine fundierte Entscheidungsgrundlage im Umgang mit Problemimmobilien setzt eine möglichst **umfassende Kenntnis** des lokalen Gebäudebestands sowie der bestehenden Verwaltungs- und Kommunikationsstrukturen voraus. Nur auf dieser Basis können Kommunen belastbar einschätzen, ob und in welchem Umfang ein Eingreifen erforderlich ist und welche Strategien im Umgang mit einzelnen Gebäuden oder Quartieren geeignet erscheinen.

In der Praxis zeigt sich jedoch häufig, dass das vorhandene Wissen über den Gebäudebestand nur teilweise systematisch erfasst ist. Insbesondere Informationen zu Eigentümerstrukturen, zur Zusammensetzung der Bewohnerschaft oder zu den Handlungsabsichten zentraler Akteure liegen oftmals nur fragmentarisch oder implizit vor.

Dadurch werden problematische Entwicklungen häufig erst in einem fortgeschrittenen Stadium sichtbar.

Ein proaktiver Aufbau entsprechender Wissensgrundlagen kann daher einen wichtigen Beitrag zur frühzeitigen Erkennung möglicher Risikobestände leisten. Durch eine systematische Erfassung und Auswertung relevanter Daten lassen sich problematische Entwicklungen früher identifizieren und Handlungsspielräume erhalten. Gleichzeitig können kommunale Ressourcen **zielgerichteter** eingesetzt werden, da Maßnahmen früher und strategischer vorbereitet werden können.

Neben möglichen Einsparungen bei Kosten, Personal und Zeit kann ein frühzeitiges und strukturiertes Vorgehen auch **stabilisierend** auf das Quartier wirken. Darüber hinaus kann es dazu beitragen, die Zusammenarbeit mit anderen Akteuren auf dem Immobilienmarkt zu verbessern und die kommunale Handlungsfähigkeit im Umgang mit problematischen Entwicklungen zu stärken.

Im Folgenden werden zwei Bausteine vorgestellt, die Kommunen beim Aufbau solcher Beobachtungs- und Informationsstrukturen unterstützen können:

A – Integriertes Bestandsmonitoring

Ein präventiv ausgerichtetes und zugleich **praxisnah handhabbares** Bestandsmonitoring sollte unterschiedliche Merkmale systematisch zusammenführen, um belastbare Hinweise auf potenzielle Risikokonstellationen zu gewinnen. In der kommunalen Praxis ist zwar eine zunehmende Nutzung von Monitoring-Instrumenten zu beobachten, diese beziehen sich jedoch häufig auf einzelne Teilaspekte wie Leerstand oder Brachflächen. Für eine wirksame Früherkennung

problematischer Entwicklungen im Wohnungsbestand greifen solche einzelnen Betrachtungen in der Regel zu kurz.

Die Entstehung von Problemimmobilien ist meist das Ergebnis komplexer Wechselwirkungen zwischen baulichem Zustand, Eigentümerstruktur, sozialen Rahmenbedingungen und Entwicklungen auf dem lokalen Wohnungsmarkt. Ein präventives Monitoring muss dieser **Mehrdimensionalität** Rechnung tragen und verschiedene Datenquellen miteinander verknüpfen (vgl. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen 2020, S. 29 f. ; vgl. MHKBD des Landes Nordrhein-Westfalen 2024, S. 29).

Anknüpfungspunkte können sich beispielsweise künftig aus europäischen und nationalen Vorgaben ergeben. Im Zuge der EU-Gebäuderichtlinie ist perspektivisch mit einer **verpflichtenden Erfassung** gebäudebezogener Daten zu rechnen, etwa zum **Baualter** oder zum **energetischen Zustand** von Gebäuden (vgl. RL 2024/1275/EU, Art. 22). Werden solche Informationen unter Beachtung der geltenden Datenschutzvorgaben mit weiteren verfügbaren Daten verknüpft, beispielsweise zu Eigentübertyp, Bewohnerzahl, Altersstruktur oder Mietniveau, entsteht eine deutlich verbesserte Grundlage für ein kommunales Monitoring. Diese Informationen sollten möglichst auch in einen räumlichen Bezug gesetzt werden, etwa durch die Nutzung von Geoinformationssystemen (GIS). Eine zentrale Herausforderung besteht dabei darin, fach- und ämterübergreifende Datenbestände zusammenzuführen, die bisher häufig nicht für solche Analysezwecke aufbereitet wurden. Dazu können unter anderem städtebauliche Daten, sozialstatistische Informationen oder geokodierte Einwohnermeldedaten gehören (vgl. Schaffert und Höcht 2018, S. 422).

Die von der Investitionsbank Schleswig-Holstein bereitgestellten Daten der **Wohnungsmarktbeobachtung** können hierbei einen wichtigen Baustein darstellen. Durch die Verschneidung unterschiedlicher Datenquellen lassen sich neue Zusammenhänge erkennen und sich abzeichnende Entwicklungen frühzeitig identifizieren. Dadurch entstehen Mehrwerte, die über das Themenfeld der Problemimmobilien hinaus für die kommunale Planung genutzt werden können.



Abbildung 1: Wohnungsmarktbeobachtung am Beispiel Bad Schwartaus (Quelle: IBSH 2025)

Je nach Größe und Verwaltungskapazität der Kommune bieten sich unterschiedliche Ansätze an. Größere Städte können bestehende Monitoringsysteme erweitern oder ein integriertes System aufbauen, das verschiedene Datenquellen kontinuierlich zusammenführt. In kleineren Kommunen kann hingegen eine niedrighschwellige Bestandsaufnahme, beispielsweise durch gezielte Begehungen und eine systematische Erfassung potenziell problematischer Gebäude, eine praktikable Alternative darstellen.

Praxisbeispiel: KomMonitor

Ein Beispiel für ein integriertes Monitoringinstrument ist das System KomMonitor aus Nordrhein-Westfalen. Es wurde im Zeitraum von 2017 bis 2021 im Rahmen des vom Bundesministerium für Bildung und Forschung geförderten Programms „Kommunen innovativ“ entwickelt. Beteiligt waren unter anderem die Hochschule Bochum, die Ruhr-Universität Bochum sowie Praxispartner aus den Städten Essen und Mülheim an der Ruhr.

Ziel des Projekts war die Entwicklung eines praxistauglichen Systems zur **fachbereichsübergreifenden Analyse** kommunalpolitisch relevanter Entwicklungen. Das Ergebnis ist eine webbasierte Plattform, die verschiedene Indikatoren aus den Themenbereichen Wohnen, Demografie, Soziales, Migration und Umwelt auf unterschiedlichen räumlichen Ebenen zusammenführt.

Mithilfe integrierter Analysetools können diese Indikatoren beispielsweise über Diagramme oder Karten visualisiert und miteinander ausgewertet werden. Bei der Entwicklung wurde besonderer Wert auf eine intuitive Nutzung gelegt.

Dazu gehören unter anderem automatisierte Datenintegration, automatisierte Indikatorberechnungen sowie eine flexible Erweiterbarkeit um zusätzliche Datensätze. Die Anwendung basiert größtenteils auf Open-Source-Technologien. Der Internetauftritt ermöglicht eine öffentliche Erprobung des Systems: <https://kommonitor.essen.de/#/>

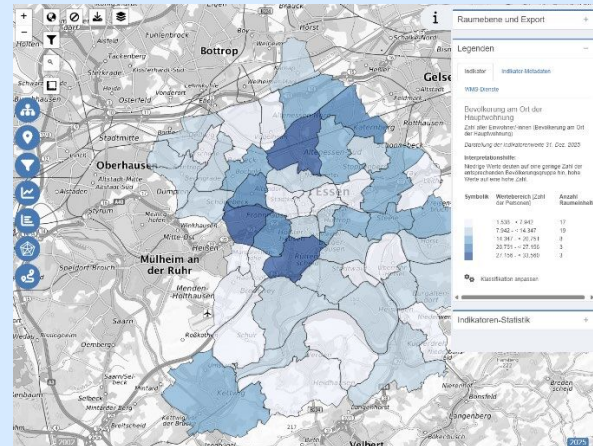


Abbildung 2: Exemplarische Anwendung des KomMonitors (Quelle: KomMonitor Essen 2024)

B - Intensivierung von Kommunikation und Netzwerkbildung

Neben der systematischen Erhebung und integrierten Auswertung relevanter Daten kommt auch dem kontinuierlichen **Austausch** zwischen den beteiligten Akteuren eine zentrale Bedeutung zu. Eine sichtbare **kommunale Präsenz** im Bestand sowie eine **belastbare Vernetzung** mit relevanten Akteuren – darunter Eigentümerinnen und Eigentümer, Bewohnerinnen und Bewohner, Institutionen, Wohnungsunternehmen sowie Akteure des Baugewerbes – können wesentlich dazu beitragen, problematische Entwicklungen frühzeitig wahrzunehmen und einzuordnen.

Darüber hinaus stärkt eine solche Vernetzung die **informellen** Einflussmöglichkeiten der Kommune und damit ihre strategische Handlungsfähigkeit. Gerade in frühen Phasen problematischer Entwicklungen kann diese Form der informellen Steuerung einen wichtigen Beitrag leisten, Konflikte frühzeitig zu adressieren und Lösungsansätze gemeinsam mit den beteiligten Akteuren zu entwickeln.

Zur Stärkung einer strategisch ausgerichteten Vernetzung stehen Kommunen verschiedene Ansatzpunkte zur Verfügung. Ein erster Schritt kann eine **systematische Bestandsaufnahme** bestehender Netzwerke und Kooperationsstrukturen sein. Dabei sollten insbesondere deren Formalisierungsgrad, institutionelle Verankerung sowie die Regelmäßigkeit des Austauschs berücksichtigt werden. Eine solche Analyse ermöglicht es, strukturelle Lücken zu identifizieren und gezielt Weiterentwicklungspotenziale zu erschließen. Hierzu kann beispielsweise die stärkere Einbindung bislang unterrepräsentierter Akteursgruppen wie Eigentümerverbände, Mieterorganisationen oder bestandhaltende Wohnungsunternehmen beitragen.

Auf dieser Grundlage können bestehende Austauschformate weiterentwickelt oder neue Dialogplattformen etabliert werden, um einen kontinuierlichen, akteursübergreifenden Austausch zu ermöglichen. Geeignete Formate sind beispielsweise Kooperationsnetzwerke, thematische Arbeitskreise, städtebauliche Foren oder Dialogveranstaltungen, auch in interkommunaler Ausrichtung.

Community of Practice (COP)

Ein möglicher Ansatz zur strukturierten Vernetzung stellt das Konzept der Community of Practice dar. Darunter wird eine praxisorientierte, meist informell organisierte Gemeinschaft verstanden, in der vorhandenes Wissen geteilt und gemeinsam weiterentwickelt wird. Grundlage bilden drei zentrale Elemente:

1. **Domain (Themenfeld):** ein gemeinsames Themenfeld, hier der Umgang mit Problemimmobilien.
2. **Community (Gemeinschaft):** eine Gruppe von Akteurinnen und Akteuren aus unterschiedlichen Institutionen, Organisationen, Unternehmen und gesellschaftlichen Interessenvertretungen.
3. **Practice (Praxis):** die Definition konkreter Arbeitsziele sowie der strukturierte Aufbau eines gemeinsamen Wissensbestands (vgl. North et al. 2000, S. 5).

Regionale Communities of Practice können künftig als kontinuierliche Austauschplattformen im Umgang mit Problemimmobilien genutzt werden. Sie bieten die Möglichkeit, aktuelle Entwicklungen zu diskutieren, Wissenslücken zu identifizieren und bewährte Ansätze zwischen Kommunen und weiteren Akteuren systematisch zu teilen. Auf diese Weise kann ein gemeinsames Problembewusstsein entstehen und der Aufbau praxisrelevanten Wissens unterstützt

werden (vgl. Fiedler et al. 2025, S. 12). In Schleswig-Holstein existiert bereits eine Community of Practice mit Schwerpunkt in **Lübeck** und der **angrenzenden Region**, die als Referenzmodell für eine solche Zusammenarbeit dienen kann. Sie entstand aus einer Initiative der Technischen Hochschule Lübeck in Kooperation mit der Industrie- und Handelskammer zu Lübeck sowie der Handwerkskammer. Beteiligt sind unter anderem Kommunen und Gebietskörperschaften, Energieversorgungsunternehmen, Akteure der Wohnungswirtschaft, Handwerksbetriebe sowie Planungs- und Architekturbüros. Der thematische Fokus liegt derzeit auf klimaneutralem und nachhaltigem Bauen und Wohnen. Der Wissensaustausch erfolgt über Workshops sowie regelmäßige informelle Austauschformate (vgl. Fiedler et al. 2025, S. 12).



Abbildung 3: COP Lübeck - Klimaneutrales Wohnen in Schleswig-Holstein (Quelle: TH Lübeck)

2.2. Strukturelle Vorbereitung

Werden erste Hinweise auf problematische Entwicklungen sichtbar, idealerweise frühzeitig durch ein integriertes Bestandsmonitoring oder durch Hinweise aus lokalen Netzwerken erkannt, verfügen Kommunen bereits **heute** über ein **breites Spektrum** möglicher **Handlungsinstrumente**. In dieser Phase steht jedoch noch nicht die unmittelbare Problemlösung im Vordergrund. Ziel ist vielmehr eine strategische Vorbereitung auf mögliche weitere Entwicklungen.

Eine solche Vorbereitung ermöglicht es Kommunen, frühzeitig interne Abläufe zu klären, Handlungsoptionen zu prüfen und die eigene Reaktionsfähigkeit zu sichern. Gleichzeitig kann eine transparente und konsistente Kommunikation kommunaler Strategien dazu beitragen, die eigene Verhandlungsposition gegenüber Eigentümerinnen und Eigentümern zu stärken und problematische Entwicklungen frühzeitig zu begrenzen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass

insbesondere opportunistisch agierende Eigentümer oder Investoren verschiedene Möglichkeiten nutzen können, um regulatorische Instrumente oder kommunale Strategien zu umgehen. Eine vorausschauende Vorbereitung sollte daher auch mögliche Umgehungsstrategien berücksichtigen und geeignete **flankierende Maßnahmen** einbeziehen.

Im Folgenden werden zwei Bausteine vorgestellt, die Kommunen bei einer solchen strukturellen Vorbereitung unterstützen können:

A - Interne Abstimmungs- und Steuerungsstrukturen

Der Umgang mit sich abzeichnenden Problemimmobilien erfordert auf kommunaler Ebene eine klare strategische Ausrichtung sowie **geeignete organisatorische Strukturen innerhalb der Verwaltung**. Dies bedeutet jedoch nicht zwangsläufig umfassende oder ressourcenintensive Umstrukturierungen. Zielführender ist die

Entwicklung einer konsistenten Vorgehensweise mit klar definierten Zuständigkeiten, abgestimmten Kommunikationswegen und verbindlichen Verfahrensabläufen.

Angesichts der Vielzahl beteiligter verwaltungsinterner und externer Akteure (vgl. Abbildung 4) haben sich koordinierende Strukturen innerhalb der Verwaltung in der Praxis vielfach bewährt. Hierzu zählen beispielsweise benannte **Ansprechpersonen**, zentrale **Koordinierungsstellen** oder – insbesondere in größeren Kommunen – **ressortübergreifende Arbeitsgruppen**. Deren Aufgabe besteht darin, Informationen aus unterschiedlichen Fachbereichen zusammenzuführen, Entwicklungen zu bewerten und abgestimmte Handlungsoptionen vorzubereiten (vgl. MHKBD des Landes Nordrhein-Westfalen 2024, S. 60). Praxisbeispiele finden sich unter anderem in **Rendsburg**, wo eine verwaltungsinterne Arbeitsstruktur in Form einer sogenannten Task-Force mit Beteiligung mehrerer Fachbereiche eingerichtet wurde. Auch in

Neumünster wurden vergleichbare koordinierende Verwaltungsstrukturen aufgebaut. Solche Modelle können anderen Kommunen als Orientierung dienen, sollten jedoch stets an die jeweilige Verwaltungsgröße sowie an vorhandene personelle und organisatorische Ressourcen angepasst werden.

Ergänzend haben sich regelmäßig tagende **verwaltungsinterne Gremien** bewährt, in denen die für Bewertung und Entscheidung relevanten Stellen vertreten sind (vgl. MHKBD des Landes Nordrhein-Westfalen 2019, S. 23). Eine frühzeitige Verständigung auf standardisierte Vorgehensweisen für typische Fallkonstellationen kann dazu beitragen, Reaktionszeiten zu verkürzen und die strategische Handlungsfähigkeit zu stärken. Hierzu gehört auch die vorausschauende Berücksichtigung möglicher Umgehungsstrategien einzelner opportunistischer Eigentümer (vgl. MHKBD des Landes Nordrhein-Westfalen 2024, S. 29).

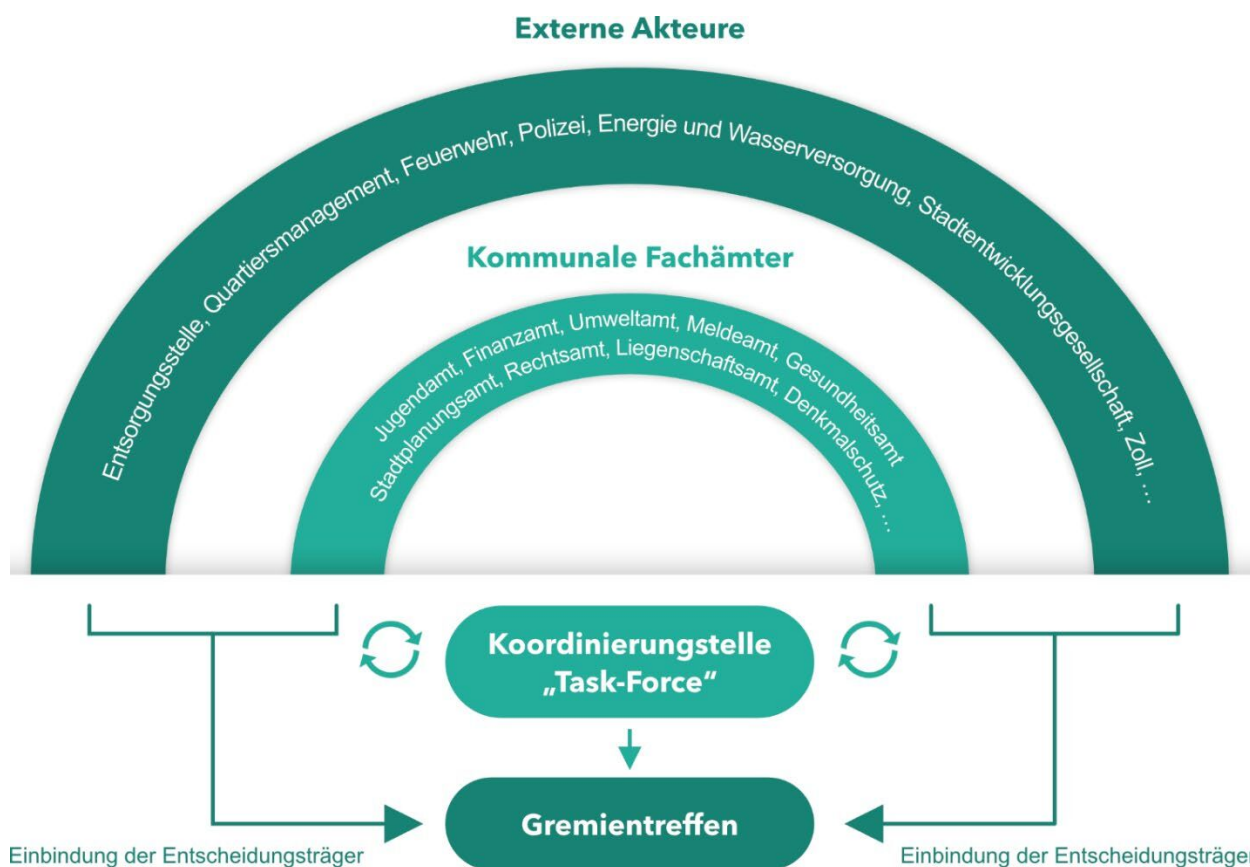


Abbildung 4: Beispiel für Organisationsstruktur und Übersicht der zu berücksichtigenden Akteure (Quelle: Eigene Darstellung nach MHKBD des Landes Nordrhein-Westfalen 2024)

B – Absicherung durch Vorratsbeschlüsse

Sobald organisatorische Strukturen etabliert und strategische Zielsetzungen definiert sind, kann es sinnvoll sein, zentrale Maßnahmen und Instrumente frühzeitig durch entsprechende **Beschlüsse abzusichern**. Hierzu bietet sich die Vorbereitung sogenannter Vorratsbeschlüsse an. Diese ermöglichen es dem zuständigen kommunalen Gremium, grundlegende Entscheidungen bereits im **Vorfeld** zu treffen, um im Bedarfsfall zeitnah und rechtssicher handeln zu können. Abstimmungsprozesse können dadurch verkürzt und kommunale Handlungsspielräume gesichert werden. Vorratsbeschlüsse können beispielsweise die Anwendung bauplanungs- oder bauordnungsrechtlicher Instrumente, den strategischen Erwerb von Immobilien oder die Vorbereitung ordnungsrechtlicher Maßnahmen betreffen. Durch eine solche Vorfestlegung wird sichergestellt, dass im konkreten Fall keine **grundlegenden politischen Grundsatzentscheidungen** mehr getroffen werden müssen.

Darüber hinaus kann von Vorratsbeschlüssen auch eine **regulierende** Wirkung ausgehen. Die transparente Kommunikation einer klar definierter kommunalen Strategie im Umgang mit gefährdeten Beständen, einschließlich der daraus ableitbaren Eingriffsoptionen, signalisiert Handlungsbereitschaft und Verlässlichkeit. Für opportunistisch agierende Eigentümer oder kurzfristig orientierte Investitionsstrategien kann eine Kommune dadurch **weniger attraktiv** erscheinen, da mit einer konsequenten Nutzung rechtlicher Instrumente gerechnet werden muss.

Zur Prävention von Problemimmobilien stehen verschiedene rechtliche Instrumente zur Verfügung, deren Einsatz stets an die jeweilige Ausgangslage der Kommune angepasst werden muss. Ziel sollte es daher sein, potenziell geeignete Rechtsinstrumente frühzeitig strategisch zu prüfen und politisch abzusichern, ihre konkrete Anwendung jedoch weiterhin situationsbezogen und einzelfallorientiert abzuwägen (MHKBD des Landes Nordrhein-Westfalen 2024, S. 35).

3. Stabilisierung – Steuerung gefährdeter Quartiere

Während das zweite Kapitel präventive Ansätze sowie die strategische Vorbereitung kommunalen Handelns in den Mittelpunkt gestellt hat, richtet sich der Blick nun auf **Instrumente**, die in einer **frühen Phase problematischer Entwicklungen** eingesetzt werden können. Ziel ist es, **gefährdete Bestände und Quartiere zu stabilisieren**, bevor sich bauliche, soziale oder wirtschaftliche Fehlentwicklungen weiter verfestigen.

Kommunen verfügen hierfür über verschiedene rechtliche und planerische Instrumente, mit denen sie steuernd auf Entwicklungen im Gebäudebestand einwirken können. In dieser Phase steht weniger die unmittelbare Durchsetzung ordnungsrechtlicher Maßnahmen im Vordergrund als vielmehr die Aktivierung vorhandener Entwicklungspotenziale sowie die Unterstützung kooperationsbereiter Eigentümerinnen und Eigentümer. In der Praxis sind die Übergänge zu stärker eingriffsorientierten Maßnahmen jedoch häufig fließend. Die hier dargestellten Instrumente können daher je nach Einzelfall bereits eine Brücke zu den in Kapitel 4 behandelten Interventionsmaßnahmen bilden.

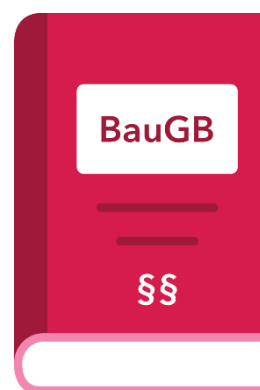
Das dritte Kapitel gibt einen Überblick über ausgewählte Instrumente, die sich insbesondere für eine solche stabilisierende Steuerung eignen. Sie können dazu beitragen, notwendige Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen anzustoßen, Investitionsbereitschaft zu stärken und eine positive Entwicklung im Quartier zu sichern. Gleichzeitig eröffnen sie Kommunen Möglichkeiten, frühzeitig auf problematische Entwicklungen einzuwirken und ein weiteres Abgleiten einzelner Gebäude oder ganzer Wohnquartiere zu verhindern.

Zur Einordnung der hierfür verfügbaren Instrumente werden zunächst die wichtigsten rechtlichen **Grundlagen** dargestellt.

3.1. Einordnung rechtlicher Instrumente

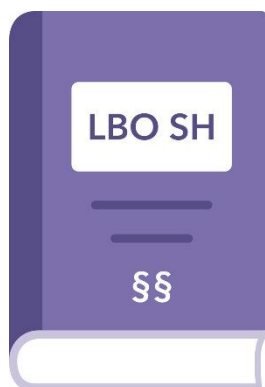
Zur Stabilisierung gefährdeter Bestände und Quartiere stehen Kommunen verschiedene rechtliche Instrumente zur Verfügung. Deren Anwendung muss jedoch stets kontextbezogen und einzelfallspezifisch erfolgen. Die Handlungsmöglichkeiten ergeben sich aus unterschiedlichen Teilbereichen des öffentlichen Rechts, die je nach Problemlage unterschiedlich relevant sein können.

Neben dem **Bauplanungsrecht** auf Bundesebene (Baugesetzbuch – BauGB) eröffnen auf Landesebene insbesondere das **Bauordnungsrecht** (Landesbauordnung Schleswig-Holstein – LBO SH) sowie das **Wohnraumschutzgesetz** Schleswig-Holstein (SHWoSchG) zentrale Handlungsmöglichkeiten. Darüber hinaus können je nach Situation weitere Rechtsbereiche einschlägig sein, etwa das Denkmalrecht, das Infektionsschutz- beziehungsweise Hygienerecht oder das allgemeine Ordnungsrecht.



Für den Einsatz **bauplanungsrechtlicher Instrumente** ist grundsätzlich die jeweilige **Kommune** zuständig, auch wenn sie kreisangehörig ist. Die Anwendung dieser Instrumente erfolgt aus **städtebaulichen Gründen**, etwa zur

Steuerung der baulichen Entwicklung oder zur Stabilisierung problematischer Quartiersstrukturen.



Für **bauordnungsrechtliche Maßnahmen** sind in der Regel die Landrätinnen und Landräte sowie die Bürgermeisterinnen und Bürgermeister der kreisfreien Städte als **untere Bauaufsichtsbehörden** zuständig (Ausnahmen nach § 57 Abs. 2 LBO SH möglich). Bauordnungsrechtliche Instrumente dienen im Kontext von Problemimmobilien der **Gefahrenabwehr** im Zusammenhang mit der betroffenen baulichen Anlage. Da ihr Einsatz in der Regel das Vorliegen einer **konkreten Gefahr** voraussetzt, erfolgt ihre Anwendung häufig erst in einem bereits **fortgeschrittenen** Stadium der Problementwicklung.



Eine weitere relevante Rechtsgrundlage stellt das am 21. Juni 2024 in Kraft getretene **Wohnraumschutzgesetz** Schleswig-Holstein (SHWoSchG) dar. Dieses ist dem **besonderen Ordnungsrecht** zuzuordnen und dient der Sicherung angemessener Wohnverhältnisse, der ordnungsgemäßen Nutzbarkeit von Wohnraum sowie der Beseitigung von

Wohnungsmissständen (§ 1 SHWoSchG).

Das Gesetz eröffnet insbesondere Eingriffsmöglichkeiten in **zwei** zentralen Problembereichen. **Erstens** ermöglicht es Maßnahmen bei **Verwahrlosung, Vernachlässigung oder Überbelegung** von Wohnraum. Zweitens erlaubt es Maßnahmen gegen die **Zweckentfremdung** von Wohnraum.

Ein wesentlicher **Vorteil** gegenüber bauordnungsrechtlichen Instrumenten besteht darin, dass Maßnahmen **bereits** dann ergriffen werden können, wenn **Gesundheitsgefahren** für die **Bewohnenden** festgestellt werden oder wenn die Vernachlässigung beziehungsweise Verwahrlosung einer Immobilie **negative Auswirkungen** auf das **Quartier** hat, ohne dass bereits eine akute Gefahrenlage im Sinne der Bauordnung vorliegen muss. Durch die Definition von **Mindestanforderungen** an den Wohnraum (§ 4 SHWoSchG) schafft das Gesetz eine klare Grundlage zur Feststellung von Wohnungsmissständen und eröffnet damit ein vielseitiges kommunales Handlungsspektrum.

3.2. Städtebauliche

Sanierungsmaßnahmen (§§ 136 ff. BauGB)

Das besondere Städtebaurecht des Baugesetzbuchs (§§ 136–191 BauGB) eröffnet Kommunen in förmlich festgelegten Sanierungsgebieten **besondere Steuerungs- und Eingriffsmöglichkeiten**. Es stellt damit ein zentrales Instrument dar, um städtebauliche Missstände in einem **größeren räumlichen Zusammenhang** zu beheben und gefährdete Quartiere zu stabilisieren.

Grundvoraussetzung für den Einsatz dieser Instrumente ist die förmliche Festlegung eines Sanierungsgebiets durch die Gemeinde (§ 142 BauGB). Ziel der städtebaulichen Sanierung ist die Behebung städtebaulicher Missstände (§ 136 Abs. 2 BauGB). Hierzu können auch

Entwicklungen zählen, die zur Entstehung oder Verfestigung von Problemimmobilien beitragen.

Die städtebauliche Sanierungsmaßnahme kann somit als **übergeordnetes** Instrument verstanden werden, das innerhalb eines abgegrenzten Gebiets eine Vielzahl **weiterer** rechtlicher Handlungsmöglichkeiten eröffnet und deren Anwendung erleichtert. Die wichtigsten Instrumente, die im Rahmen einer Sanierungsmaßnahme zur Verfügung stehen, sind in Tabelle 1 zusammengefasst.

Tabelle 1: Überblick der Steuerungsmöglichkeiten in Sanierungsgebieten (Quelle: in Anlehnung an BBSR 2020, S.47)

Instrumente
Zurückstellung von Baugesuchen (§ 15 BauGB), Voraussetzung: Beschluss über vorbereitende Untersuchungen
Mitwirkung der Beteiligten (§§ 137, 139 BauGB), Anregung und Beratung privater Eigentümer sowie Mitwirkung öffentlicher Stellen
Genehmigungsvorbehalte (§§ 144 und 145 BauGB)
Veränderungssperre (§ 14 Abs. 1 BauGB)
Auskunftspflicht des Eigentümers (§ 138 BauGB)
Preisprüfung und Bemessung von Ausgleichsbeträgen, Entschädigungen und Kaufpreisen
Vorkaufsrecht gemäß § 24 Abs. 1 Nr. 3, Nr. 4 BauGB
Enteignung gemäß § 85 Abs. 1 Nr. 7 bzw. § 88 BauGB
Möglichkeit der Finanzierung von Planungs-, Beratungs- und Moderationsleistungen Städtebauförderung
Steuerliche Entlastung für Eigentümer gemäß § 7h EStG durch Finanzhilfen

Genau hierin liegt der besondere Wert der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme: Bereits bei der Bündelung mehrerer städtebaulicher Missstände kann eine Gebietsfestlegung erfolgen, insbesondere wenn sich potenziell gefährdete

Quartiere abzeichnen. Dadurch eröffnen sich zahlreiche Handlungsoptionen, die im Fall einer zunehmenden Abwertung von Beständen oder einer Verkaufsdynamik **stabilisierend** wirken können – oder im Idealfall eine solche Entwicklung bereits im Vorfeld **verhindern**.

Eine zentrale Rolle spielt dabei der **Genehmigungsvorbehalt** nach § 144 BauGB. Mit der Festlegung eines Sanierungsgebiets werden je nach Ausgestaltung verschiedene Vorhaben **genehmigungspflichtig**. Dies ermöglicht der Gemeinde eine gezielte städtebauliche Steuerung. Genehmigungspflichtig sind insbesondere:

- Bauliche Maßnahmen (z. B. Errichtung, Änderung, Beseitigung baulicher Anlagen),
- Verfügungen über Grundstücke (z. B. Verkauf, Belastung, Teilung),
- Abschluss oder Änderung bestimmter Rechtsgeschäfte (z. B. Miet- oder Pachtverträge mit langer Laufzeit).

Zweck der Genehmigungspflicht ist es sicherzustellen, dass alle Maßnahmen mit den Zielen und dem Konzept der **Sanierung in Einklang** stehen. Die Kommune kann dadurch Entwicklungen im Quartier aktiv steuern, unerwünschte Transaktionen verhindern und Fehlentwicklungen frühzeitig entgegenwirken.

Die Genehmigung kann **versagt** werden, wenn ein Vorhaben den Sanierungszielen widerspricht. In der Praxis kann dies ein wichtiger Hebel sein, um Eigentümerinnen und Eigentümer zur Kooperation zu bewegen. Der Genehmigungsvorbehalt verschafft der Gemeinde zusätzliche **Zeit** und **Einflussmöglichkeiten**. So kann sie beispielsweise:

- Verhandlungsspielräume bei der Neuordnung schaffen,
- Eigentümer aktivieren, Instandsetzungsmaßnahmen durchzuführen,

- Grundstücksveräußerungen gezielt beeinflussen (z. B. durch Ankaufsrecht nach § 24 BauGB),
- Erhaltenswerten Bestand sichern oder einen Rückbau verhindern.

Damit kann das Instrument insbesondere im Umgang mit problembehafteten Immobilienbeständen eine wichtige steuernde Funktion übernehmen. Gleichzeitig bleibt seine Anwendung an die gesetzlichen Voraussetzungen sowie an das Gebot der **Verhältnismäßigkeit** gebunden.

Häufig werden städtebauliche Sanierungsmaßnahmen mit finanzieller Unterstützung durch die Städtebauförderung realisiert. Wird in Erwägung gezogen, einen Antrag auf Aufnahme in die Städtebauförderung zu stellen, empfiehlt es sich, frühzeitig Kontakt mit dem zuständigen Referat im Innenministerium aufzunehmen, da die Vorbereitungen umfangreich und die zur Verfügung stehenden Mittel begrenzt sind.

Das besondere Städtebaurecht bietet der Gemeinde somit im Umgang mit Problemimmobilien vielfältige Handlungsmöglichkeiten. Durch

die Genehmigungspflichten nach § 144 BauGB und die ergänzende Anwendung städtebaulicher Gebote, etwa Modernisierungs- oder Rückbaugebote (siehe Kapitel 4.1), können konkrete Verbesserungen im Bestand angestoßen oder durchgesetzt werden. Voraussetzung hierfür sind eine strategische Gebietsausweisung, eine belastbare Zieldefinition und eine sorgfältige Abwägung im Einzelfall.

Gleichzeitig dürfen die **praktischen Hürden** bei der Anwendung dieses Instruments nicht **unterschätzt** werden. Die Vorbereitung und Durchführung einer städtebaulichen Sanierungsmaßnahme ist häufig mit **langwierigen** Verfahren verbunden. Zudem reicht eine **einzelne** problematische Immobilie in der Regel nicht aus, um eine Sanierungsmaßnahme zu begründen. Erforderlich ist vielmehr das Vorliegen städtebaulicher Missstände in einem größeren räumlichen Zusammenhang. Von der ersten Grobanalyse bis zur abschließenden Abrechnung können für eine Sanierungsmaßnahme Zeiträume von etwa 15 Jahren veranschlagt werden (vgl. Friesecke und Weitkamp 2019, S. 4 f.).

Praxisbeispiel Rendsburg –

Aktivierung privater Eigentümer durch Städtebau-liche Gesamtmaßnahme: „Nördliche Altstadt“

Das Sanierungsgebiet „Nördliche Altstadt“ wurde im Jahr 2007 förmlich festgelegt und im Rahmen des Städtebauförderprogramms „Aktive Stadt und Ortsteilzentren“ umgesetzt. Das rund 5,5 ha große Gebiet liegt im nördlichen Teil der Rendsburger Altstadt. Ziel der Maßnahme war die Aufwertung des öffentlichen Straßenraums sowie die Verbesserung des Gebäudebestandes in einem Quartier mit kleinteiliger, dichter Bebauung und vielfach unzeitgemäßen Wohnungsgrundrissen. Die Wohnungsleerstandsquote lag zeitweise bei rund 20 Prozent.

Besonders auffällig war die deutliche Verschlechterung der baulichen Substanz innerhalb weniger Jahre. Während im Jahr 2006 etwa 15 Prozent der Gebäude im Untersuchungsgebiet einen schlechten oder sehr schlechten Zustand aufwiesen, lag dieser Anteil im Jahr 2014 bereits bei rund 47 Prozent.

Zur Aktivierung privater Investitionen setzte die Stadt insbesondere auf zwei strategische Ansätze: Zum einen auf den durch Städtebaufördermittel unterstützten Ausbau und die Aufwertung öffentlicher Erschließungsanlagen, zum anderen auf eine gezielte Beratung von Eigentümerinnen und Eigentümern zu Fördermöglichkeiten und Sanierungsoptionen.

Im Ergebnis konnten bis zum Jahr 2022 vier private Sanierungsmaßnahmen unter Einbindung von Städtebaufördermitteln angestoßen werden. Darüber hinaus wurden insgesamt 117 sanierungsrechtliche Genehmigungen erteilt, von denen ein Großteil im Zusammenhang mit Bauanträgen stand. Das Gesamtinvestitionsvolumen der Maßnahme lag bei rund 5,6 Millionen Euro, davon etwa 3 Millionen Euro

für öffentliche Erschließungsanlagen sowie rund 1,6 Millionen Euro für private Modernisierungsmaßnahmen (vgl. Stadt Rendsburg 2021).

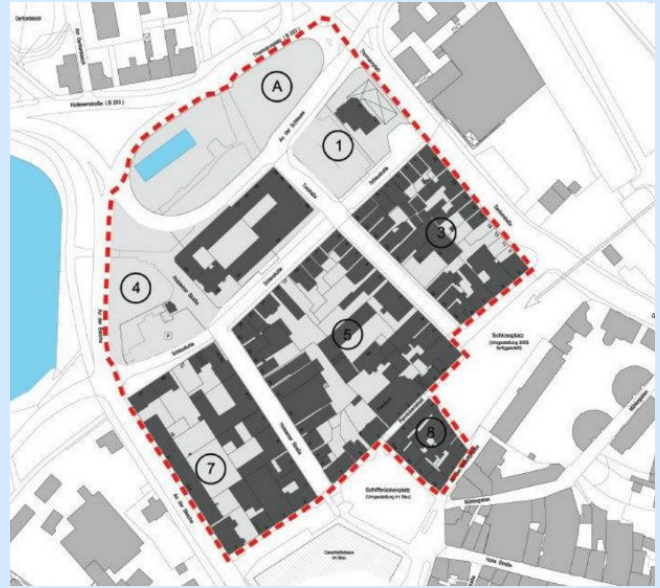


Abbildung 5: Abgrenzung des Sanierungsgebiets (Quelle: Stadt Rendsburg 2021, S.7)



Abbildung 6: Erfolgreiche Sanierung eines Wohnhauses (Quelle: Stadt Rendsburg, S. 24)

Praxisbeispiel: „WohnWERT Gaarden“ –

Quartierstabilisierung durch kooperative Eigentümeraktivierung

Am Beispiel des Kieler Stadtteils Gaarden und des vom Innenministerium geförderten Modellvorhabens „WohnWERT Gaarden – Von Menschen und Häusern in Gaarden – Aktivierung privater Gebäudeeigentümer“ wird deutlich, dass neben klassischen Instrumenten der Stadterneuerung auch kooperative Ansätze zur Einbindung und Aktivierung privater Eigentümerinnen und Eigentümer zur Stabilisierung von Quartieren beitragen können.

In Kiel Gaarden blieb die Investitionsbereitschaft privater Eigentümerinnen und Eigentümer trotz jahrzehntelanger Sanierungs- und Förderprogramme lange Zeit gering. In der Folge drohten zunehmende bauliche Missstände sowie eine schrittweise Abwertung einzelner Straßenzüge. Das im Jahr 2012 initiierte Modellprojekt setzte daher bewusst auf einen Strategiewechsel. Statt ausschließlich flächenbezogener Maßnahmen wurden Eigentümerinnen und Eigentümer auch verstärkt objektbezogen angesprochen. Die persönliche Ansprache erfolgte über den bei vielen Eigentümerinnen und Eigentümern etablierten Verband Haus und Grund. Ergänzend wurde eine quartiersbezogene Eigentümerinitiative aufgebaut, die der Vernetzung der Eigentümer untereinander diene.

Die Bereitschaft zu investiven Maßnahmen erwies sich mit 92 Prozent der befragten Eigentümerinnen und Eigentümer als bemerkenswert hoch. Dieser Befund deutet darauf hin, dass weniger eine grundsätzliche mangelnde Investitionsbereitschaft als vielmehr fehlende Ansprache und Unterstützung ein zentrales Hemmnis darstellten. Der daraus resultierende Beratungsbedarf wurde durch verschiedene Netzwerkpartner aufgegriffen. So entwickelte die Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen Schleswig-Holstein

gebäudebezogene Sanierungs- und Modernisierungskonzepte, die als Grundlage für Finanzierungs- und Fördervereinbarungen mit der Investitionsbank Schleswig-Holstein dienten (vgl. Haus & Grund Kiel e.V. 2016).

Die entstandene Eigentümerinitiative leistet darüber hinaus einen wichtigen Beitrag zur langfristigen Stabilisierung des Quartiers. Sie ermöglicht einen kontinuierlichen Austausch über Sanierungsbedarfe und Instandhaltungsstrategien, erleichtert die gemeinsame Inanspruchnahme von Beratungsleistungen und Fördermitteln und stärkt das Verantwortungsbewusstsein der Eigentümerinnen und Eigentümer gegenüber dem eigenen Gebäude sowie dem Quartier. Auf diese Weise können Überforderungs- oder Gleichgültigkeitssituationen, die häufig den Ausgangspunkt baulicher und sozialer Abwärtsspiralen bilden, frühzeitig vermieden werden (vgl. Haus & Grund Kiel e.V. 2021).



Abbildung 7: Untersuchungsgebiet Elisabethstraße und Kirchenweg im Zentrum von Gaarden (Quelle: Haus und Grund Kiel 2016, S. 20)

3.3. Vorkaufsrecht

(§§ 24 ff. BauGB)

Eine besondere Bedeutung im Umgang mit problematischen Immobilienbeständen kommt dem kommunalen Vorkaufsrecht zu. Auch wenn dieses Instrument nur reaktiv angewendet werden kann, eröffnet es Gemeinden die Möglichkeit, in einen **bestehenden Kaufvertrag** über ein Grundstück einzutreten und dieses zu den vereinbarten Bedingungen **selbst zu erwerben**. Auf diese Weise können sie Eigentümerwechsel beeinflussen und städtebaulich unerwünschten Entwicklungen entgegenwirken.

Der Gesetzgeber unterscheidet zwischen dem **allgemeinen** Vorkaufsrecht nach § 24 BauGB und dem **besonderen** Vorkaufsrecht nach § 25 BauGB.

Das **allgemeine** Vorkaufsrecht kann von den Gemeinden generell genutzt werden, sobald ein Verkauf in einem der gesetzlich definierten Fälle des § 24 Abs. 1 BauGB stattfindet.

Das **besondere** Vorkaufsrecht nach § 25 BauGB setzt demgegenüber den Erlass einer gemeindlichen Satzung voraus, etwa in einem Sanierungsgebiet.

Beide Formen dürfen nur ausgeübt werden, wenn dies dem **Wohl der Allgemeinheit** dient, § 24 Abs. 3 BauGB. Seit der Novellierung des Baugesetzbuchs umfasst dieser Begriff ausdrücklich auch die **Deckung des Wohnraumbedarfs** innerhalb der Gemeinde (vgl. Bunzel und Krusenotto 2023, S. 44 f.).

Von besonderer praktischer Bedeutung sind in diesem Zusammenhang **Abwendungsvereinbarungen** nach § 27 BauGB. Dabei handelt es sich um eine besondere Form des städtebaulichen Vertrags. Der Käufer kann Eigentümer des Grundstücks bleiben, wenn er sich **verpflichtet**,

bestimmte städtebauliche Ziele umzusetzen oder bestehende Missstände zu beseitigen. Für die Kommune eröffnet sich dadurch die Möglichkeit, notwendige Maßnahmen vertraglich abzusichern, ohne selbst Eigentümerin des Grundstücks werden zu müssen.

Alternativ kann sie das Vorkaufsrecht ausüben und das Grundstück **selbst erwerben**. Anschließend kann das Objekt saniert oder an **geeignete Dritte**, etwa kommunale Wohnungsunternehmen, gemäß § 27a BauGB übertragen werden (vgl. Bunzel und Krusenotto 2023, S. 44 ff.)



Abbildung 8: Mögliche Abläufe des kommunalen Vorkaufsrechts (Quelle: eigene Darstellung)

Mit dem Baulandmobilisierungsgesetz wurde der Anwendungsbereich des Vorkaufsrechts erweitert. Besonders relevant ist hierbei § 24 Abs. 1 Satz 1 Nr. 8 BauGB. Danach besteht ein Vorkaufsrecht für Grundstücke, wenn **städtebauliche Missstände** vorliegen oder von baulichen Anlagen erhebliche **nachteilige Auswirkungen** auf das soziale oder städtebauliche **Umfeld** ausgehen. Dadurch wurde die Möglichkeit geschaffen, auch außerhalb von Gebieten mit gemeindlicher Satzung auf sich abzeichnende Problemimmobilien zu reagieren.

Vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts vom 09.11.2021, die die Anwendung des Vorkaufsrechts insbesondere in Milieuschutzgebieten erheblich eingeschränkt hat, wird im Zuge einer aktuellen Novellierung des Baugesetzbuchs (Stichwort „**BauGB-Upgrade**“) eine weitere Stärkung des Instruments angestrebt. Der entsprechende Gesetzentwurf sieht vor, das Vorkaufsrecht insbesondere im Umgang mit problematischen Immobilienbeständen zu erweitern und rechtssicherer auszugestalten. Hierzu gehört unter anderem,

dass künftig auch absehbare zukünftige Entwicklungen stärker berücksichtigt werden können und nicht mehr ausschließlich der gegenwärtige Zustand des Grundstücks maßgeblich ist. Zudem sollen Anwendungsmöglichkeiten bei städtebaulichen Missständen konkretisiert sowie Umgehungsmöglichkeiten durch wirtschaftlich vergleichbare Vertragsgestaltungen eingeschränkt werden.

Gerade im Kontext von Problemimmobilien kann das Vorkaufsrecht daher eine wichtige **stabilisierende** Funktion übernehmen. Es ermöglicht der Gemeinde, bei Eigentümerwechseln zu

prüfen, ob potenzielle Erwerberinnen und Erwerber **bereit** und in der **Lage** sind, bestehende Missstände zu beheben und eine **verantwortungsvolle** Bewirtschaftung sicherzustellen. Fehlt diese Eignung, kann die Gemeinde selbst tätig werden. Auf diese Weise lassen sich spekulative Weiterverkäufe erschweren und wiederholte Veräußerungen an opportunistisch agierende Eigentümerinnen und Eigentümer begrenzen, ohne dass notwendige Investitionen erfolgen. Auf diese Weise kann die **spekulative Weiterveräußerung** von Problemimmobilien unterbrochen werden.

Praxisbeispiel Kiel –

Strategischer Ankauf einer Problemimmobilie durch Ausübung des Allgemeinen Vorkaufsrechts: Kirchenweg 34

Die Stadt Kiel änderte im Jahr 2019 ihre strategische Ausrichtung im Umgang mit der Ausübung kommunaler Vorkaufsrechte und hob einen zuvor geltenden Generalverzicht auf deren Anwendung auf. Seitdem soll das Instrument gezielt und strategisch eingesetzt werden. Ein Beispiel hierfür ist das Gebäude im Kirchenweg 34 im Stadtteil Gaarden. Die Immobilie galt über mehrere Jahre als problematisch. Aufgrund massiver Überbelegung und unzureichender Wohnbedingungen, insbesondere im Hinblick auf Hygiene und Brandschutz, lebten zeitweise rund 140 Personen in 44 einzeln vermieteten Zimmern. Nach behördlichen Eingriffen wurde das Gebäude Ende des Jahres 2016 weitgehend geräumt und stand anschließend über mehrere Jahre leer.

Als die Immobilie später an einen Investor veräußert werden sollte, entschied sich die Stadt Kiel Anfang des Jahres 2022 zur Ausübung des allgemeinen Vorkaufsrechts nach § 24 Abs. 1 Nr. 8 BauGB. Zur Begründung wurden unter anderem anlagenbezogene Missstände im Sinne des § 177 BauGB angeführt, darunter herabfallender Fassadenputz sowie die zuvor dokumentierten unzureichenden Wohnverhältnisse. Anschließend wurde die Immobilie auf Grundlage des § 27a BauGB in den Bestand der kommunalen Kieler Wohnungsgesellschaft (KiWoG) überführt (vgl. Bickel und Wieczorek 2022).

Die KiWoG verfolgt unter anderem das Ziel, Bestandsimmobilien anzukaufen und städtebaulich aufzuwerten (vgl. Kieler Wohnungsgesellschaft 2026a). Derzeit wird das Gebäude umfassend modernisiert. Perspektivisch sollen dort 15 Wohnungen entstehen, ergänzt durch öffentliche Nutzungen im Erdgeschoss (vgl. Kieler Wohnungsgesellschaft 2026b).

3.4. Zweckentfremdungsregelung (§§ 10-13 SHWoSchG)

Zeigen sich in einzelnen Quartieren erste Anzeichen einer negativen Entwicklung, etwa durch eine zunehmende Umnutzung von Wohnraum oder längerfristigen Leerstand trotz bestehender Wohnraumnachfrage, können Gemeinden vorsorglich von diesen Regelungen Gebrauch machen. Ziel ist es, den **vorhandenen Wohnraumbestand zu sichern** und einer weiteren **Verknappung** von Wohnraum entgegenzuwirken.

Rechtsgrundlage hierfür ist § 10 SHWoSchG. Danach können Gemeinden durch Satzung festlegen, dass Wohnraum nur mit ihrer Genehmigung überwiegend **anderen als Wohnzwecken** zugeführt werden darf, wenn dem Wohnraum-mangel nicht auf andere Weise mit zumutbaren Mitteln und in angemessener Zeit abgeholfen werden kann. Die Satzung ist auf fünf Jahre zu befristen.

Als Zweckentfremdung gilt insbesondere, wenn Wohnraum:

- zu mehr als **50 Prozent** der Wohnfläche für gewerbliche oder berufliche Zwecke genutzt wird,
- baulich so **verändert** oder **genutzt** wird, dass er für Wohnzwecke **nicht mehr geeignet** ist,
- mehr als **zwölf Wochen** im Jahr als **Ferienwohnung** oder für Zwecke der **Fremdenbeherbergung** genutzt wird,
- länger als **sechs Monate** ununterbrochen leer steht oder
- beseitigt wird.

Die Gemeinden können die näheren Voraussetzungen sowie das Verfahren in einer entsprechenden Zweckentfremdungssatzung konkretisieren. Dabei können beispielsweise Genehmigungspflichten, Ausgleichszahlungen oder Vorgaben zur Wiederherstellung von Wohnraum festgelegt werden.

Darüber hinaus eröffnet § 12 SHWoSchG weitergehende Eingriffsmöglichkeiten. So kann die

Gemeinde anordnen, dass eine nicht genehmigte Zweckentfremdung **beendet** und der Wohnraum **wieder Wohnzwecken zugeführt** wird. Wurde Wohnraum beseitigt oder so verändert, dass er nicht mehr für Wohnzwecke geeignet ist, kann die Gemeinde zudem die **Wiederherstellung** des früheren oder eines gleichwertigen Zustands anordnen.

Zweckentfremdungssatzungen zielen wohnungspolitisch häufig auf die Begrenzung besonders lukrativer Nutzungsformen, etwa der gewerblichen Vermietung als Ferienwohnung oder vergleichbarer Formen der Fremdenbeherbergung. Zugleich können sie auch im Kontext von Problemimmobilien eine wichtige Rolle spielen. Insbesondere die Möglichkeit, gegen **ungenehmigten** Leerstand und **wohnfremde Umnutzungen** einzuschreiten und Wohnraum wieder einer Wohnnutzung zuzuführen, kann dazu beitragen, schleichenden Abwertungsprozessen in Wohngebäuden und Quartieren entgegenzuwirken.

4. Intervention -

Objektbezogene Maßnahmen bei Problemimmobilien

Trotz präventiver Strategien und stabilisierender Steuerungsinstrumente wird es in der kommunalen Praxis Fälle geben, in denen sich problematische Entwicklungen nicht mehr aufhalten lassen. Einzelne Immobilien können sich über längere Zeiträume in einem Zustand fortschreitender baulicher und sozialer Abwertung **verfestigen**, während Eigentümerinnen und Eigentümer notwendige Maßnahmen nicht umsetzen oder sich einer Kooperation mit der Kommune entziehen.

In solchen Situationen stellt sich für die Kommune die Frage, wie bestehende Missstände dennoch behoben und weitere negative Auswirkungen auf das Umfeld begrenzt werden können. Das vierte Kapitel widmet sich daher jenen Instrumenten, die in einem **fortgeschrittenen Stadium** der Abwärtsspirale zum Einsatz kommen und unmittelbar am einzelnen Objekt ansetzen.

Die Kommune muss in diesen Fällen darauf vorbereitet sein, auf ihre **hoheitlichen** Handlungsmöglichkeiten zurückzugreifen. Ziel ist es, notwendige Maßnahmen **verbindlich** anzuordnen und, sofern erforderlich, auch gegen den Willen der Eigentümerinnen und Eigentümer durchzusetzen.

Abhängig vom baulichen Zustand der Immobilie sowie von der konkreten Problemlage stehen den Kommunen hierfür verschiedene Instrumente aus unterschiedlichen Rechtsbereichen zur Verfügung. Diese reichen von ordnungsrechtlichen Maßnahmen zur Gefahrenabwehr über wohnraumschutzrechtliche Eingriffe bis hin zu städtebaulichen Geboten.

In der kommunalen Praxis sind diese Handlungsmöglichkeiten jedoch teilweise noch **wenig bekannt** oder werden nur **zurückhaltend** genutzt. Dies hängt unter anderem mit den rechtlichen Voraussetzungen, den teilweise

aufwendigen Verfahren sowie den organisatorischen Anforderungen ihres Einsatzes zusammen. Zudem greifen viele dieser Instrumente erst in einem vergleichsweise fortgeschrittenen Stadium der Problementwicklung (vgl. Kapitel 3.1).

4.1. Städtebauliche Gebote

Die städtebaulichen Gebote zählen zu den sogenannten Planverwirklichungsinstrumenten des Baugesetzbuchs. Sie können sowohl im beplanten als auch im unbeplanten Innenbereich eingesetzt werden und dienen der **Behebung** städtebaulicher Missstände oder der **Durchsetzung** städtebaulicher Zielsetzungen (vgl. Stefansky 2018, S. 1789). Ihr zentraler Vorteil liegt darin, dass ihr Einsatz **nicht** an eine konkrete Gefahrenlage gebunden ist, wie dies bei bauordnungsrechtlichen Instrumenten häufig der Fall ist. Vielmehr genügt das Vorliegen städtebaulicher Gründe, sodass die Instrumente bereits in früheren Phasen eines **Verfallsprozesses** eingesetzt werden können.

Die allgemeinen Voraussetzungen für den Einsatz städtebaulicher Gebote ergeben sich aus § 175 BauGB. Demnach müssen insbesondere folgende Voraussetzungen erfüllt sein:

- Die Maßnahme muss aus **städtebaulichen Gründen** erforderlich sein. Diese können sich aus der Bauleitplanung, aus städtebaulichen Entwicklungskonzepten oder aus den in § 1 Abs. 6 BauGB genannten Belangen ergeben.
- Eine unmittelbare **Umsetzung** der Maßnahmen muss möglich sein.
- Die Kommune soll vor Erlass eines Gebots **aufklärend** auf die Eigentümerinnen und Eigentümer einwirken, etwa durch Beratung

und Hinweise auf mögliche Förderprogramme.

- Die Eigentümerinnen und Eigentümer sind verpflichtet, Maßnahmen zu **dulden**, soweit diese aus städtebaulichen Gründen gerechtfertigt sind (vgl. BBSR 2020, S. 35).

A - Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot (§ 177 BauGB)

Das Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot nach § 177 BauGB dient dazu, **bauliche Missstände** oder **Mängel** an bestehenden Gebäuden zu **beseitigen** und dadurch eine nachhaltige Nutzung des Gebäudebestands zu sichern. Im Mittelpunkt steht grundsätzlich der Erhalt der baulichen Anlage. Das Gesetz ermächtigt die Gemeinde, sowohl im beplanten als auch im unbeplanten Bereich die Beseitigung äußerer und innerer Mängel an Immobilien anzuordnen, sofern diese zuvor eindeutig festgestellt wurden (vgl. Geratz et al. 2014, S. 9 ff.).

Obwohl sowohl Modernisierung als auch Instandsetzung in § 177 BauGB genannt werden, unterscheiden sich beide Begriffe.

Während das **Modernisierungsgebot** darauf abzielt, den **Gebrauchswert** einer Immobilie durch die Beseitigung von Missständen zu erhöhen und sie an zeitgemäße Standards anzupassen, dient das Instandsetzungsgebot in erster Linie der **Wiederherstellung** eines **ordnungsgemäßen Gebäudezustands** durch die Beseitigung vorhandener Mängel. Da viele Gebäude sowohl Modernisierungs- als auch Instandsetzungsbedarf aufweisen, werden beide Instrumente im Gesetz gemeinsam aufgeführt (vgl. BBSR 2020, S. 36 f.).

Das **Modernisierungsgebot** setzt das Vorliegen von **Missständen** voraus. Diese liegen vor, wenn bauliche Anlagen keine gesunden Wohn- oder Arbeitsverhältnisse gewährleisten oder nicht mehr den allgemein anerkannten Anforderungen an die Nutzung entsprechen. Das Baugesetzbuch konkretisiert diese Anforderungen

nicht abschließend. In der Praxis werden daher häufig verschiedene rechtliche und technische Standards herangezogen, etwa:

- sicherheitsrechtliche Mindestanforderungen,
- soziale Mindeststandards des Bauordnungsrechts,
- Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse nach § 136 Abs. 3 BauGB (z. B. Belichtung, Besonnung oder Belüftung),
- energetische Anforderungen sowie
- technische Regelwerke wie DIN-Normen (vgl. Geratz et al. 2014, S. 14 f.)

Das **Instandsetzungsgebot** setzt demgegenüber das Vorliegen **baulicher Mängel** voraus. Dabei handelt es sich in der Regel um Schäden oder Beeinträchtigungen, die infolge von

- Abnutzung,
- Alterung,
- Witterungseinflüssen oder
- Einwirkungen Dritter

entstanden sind und die bauliche Anlage in städtebaulicher Hinsicht beeinträchtigen.

Werden Missstände oder Mängel durch die Kommune festgestellt, können im nächsten Schritt die erforderlichen Maßnahmen zur Beseitigung konkretisiert sowie Kosten und Fristen für die Umsetzung festgelegt werden. In der Praxis stellt insbesondere die Frage der **wirtschaftlichen Zumutbarkeit** eine zentrale Herausforderung dar. Eigentümerinnen und Eigentümer haben die Kosten der Maßnahmen nach § 177 Abs. 4 BauGB zwar grundsätzlich **selbst** zu tragen, jedoch nur insoweit, wie diese unter Berücksichtigung der Erträge des Gebäudes nachhaltig finanziert werden können. Soweit die Kosten darüber hinausgehen, nicht anderweitig gefördert werden können und damit **unwirtschaftlich** sind, sind sie von der Gemeinde zu

erstatten. Daher ist sorgfältig zu prüfen, ob die vorgesehenen Maßnahmen in einem angemessenen Verhältnis zum Wert und zur zukünftigen Nutzung des Gebäudes stehen.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass sowohl Modernisierungs- als auch Instandsetzungsmaßnahmen grundsätzlich voraussetzen, dass sie **wirtschaftlich, technisch** und **rechtlich zumutbar** sind. Während bei **Modernisierungsmaßnahmen** regelmäßig eine klassische Wirtschaftlichkeitsprüfung erfolgt, ist bei **Instandsetzungsmaßnahmen** zu berücksichtigen, dass die Instandhaltung zu den grundsätzlichen Pflichten der Eigentümerinnen und Eigentümer gehört. Eine Kostenübernahme durch die Gemeinde kommt daher insbesondere dann in Betracht, wenn die Maßnahmen wirtschaftlich nicht vertretbar sind und **nicht** auf einer zuvor unterlassenen Instandhaltung beruhen (vgl. Geratz et al. 2014, S. 15 ff.).

B - Rückbau und Entsiegelungsgebot (§ 179 BauGB)

Sind bauliche Missstände oder Mängel so gravierend, dass sie durch Modernisierungs- oder Instandsetzungsmaßnahmen nicht mehr sinnvoll behoben werden können, kommt als weiteres Instrument das Rückbaugebot nach § 179 BauGB in Betracht. Dieses verpflichtet Eigentümerinnen und Eigentümer, die **Beseitigung** einer baulichen Anlage ganz oder teilweise zu **dulden**. Alternativ kann der Rückbau auch durch die Eigentümerinnen und Eigentümer selbst durchgeführt werden.

Voraussetzung ist, dass der Rückbau aus städtebaulichen Gründen erforderlich ist. Dies kann insbesondere der Fall sein, wenn eine bauliche Anlage

- den Festsetzungen eines Bebauungsplans **widerspricht** und nicht **angepasst** werden kann oder

- aufgrund ihres baulichen Zustands oder ihrer Nutzung die angestrebte städtebauliche Entwicklung **erheblich beeinträchtigt**.

Ein bloßer baulicher Missstand oder ein einfacher Widerspruch zum Bebauungsplan rechtfertigt diesen schwerwiegenden Eingriff allein jedoch nicht; die Beeinträchtigung muss von erheblichem Gewicht sein.

Besondere Bedeutung kommt dem Schutz der Bewohnerinnen und Bewohner zu. Befindet sich zum Zeitpunkt des Rückbaus Wohnraum in der baulichen Anlage, muss gemäß § 179 Abs. 2 BauGB **angemessener Ersatzwohnraum** zu zumutbaren Bedingungen zur Verfügung stehen.

Für die wirtschaftliche Abwicklung sieht das Gesetz einen **ausgewogenen Interessenausgleich** vor:

- Entstehen dem Eigentümer durch das Rückbaugebot echte Vermögensnachteile (Substanzverlust), ist die Gemeinde zur angemessenen Geldentschädigung verpflichtet (§ 179 Abs. 3 BauGB).
- Profitiert der Eigentümer hingegen wirtschaftlich von der Beseitigung, etwa durch die Wertsteigerung des nun beräumten Grundstücks, ist er zur Erstattung der Rückbaukosten bis zur Höhe dieses Vermögensvorteils verpflichtet (§ 179 Abs. 4 BauGB) (vgl. BBSR 2020, S. 40 ff.).

4.2. Wohnraumschutzgesetz SH

Wie bereits in Kapitel 3.1 dargestellt, eröffnet das 2024 in Kraft getretene Wohnraumschutzgesetz Schleswig-Holstein den Kommunen zusätzliche Eingriffsmöglichkeiten zur Sicherung angemessener Wohnverhältnisse sowie zur Bekämpfung von Wohnungsmissständen und Zweckentfremdung von Wohnraum. Da das Gesetz erst seit kurzer Zeit gilt, liegen bislang nur begrenzte praktische Erfahrungen aus der kommunalen Anwendung vor. In welchem **Umfang** und mit welcher **Intensität** die vorgesehenen

Instrumente künftig genutzt werden, wird sich daher erst im Laufe der weiteren Verwaltungspraxis zeigen.

Viele der im Gesetz geregelten Problemlagen werden grundsätzlich auch von anderen Rechtsbereichen erfasst. Der besondere **Mehrwert** des Wohnraumschutzgesetzes liegt jedoch darin, dass seine Instrumente gezielt auf wohnungsbezogene Missstände ausgerichtet sind und daher in bestimmten Konstellationen niedrighschwelliger und praktikabler eingesetzt werden können als vergleichbare Instrumente des Bauplanungs- oder Bauordnungsrechts. Gleichzeitig sieht das Gesetz teilweise **klarere Sanktionsmöglichkeiten** vor, was seine Durchsetzungskraft in der Praxis erhöhen kann.

Ein Blick auf andere Bundesländer mit länger bestehenden Wohnraumschutzgesetzen verdeutlicht den möglichen Nutzen solcher Regelungen. Eine Evaluation des Wohnraumschutzgesetzes in Nordrhein-Westfalen, das bereits seit 2014 besteht, kommt zu dem Ergebnis, dass das Instrument von den befragten Kommunen insgesamt als **wirkungsvoll** bewertet wird. Praxisbezogene Hemmnisse ergeben sich dabei überwiegend aus **begrenzten personellen Ressourcen** und **mangelnder Anwendungserfahrung**, weniger aus der rechtlichen Ausgestaltung des Gesetzes selbst (vgl. Institut für Stadtfor-schung und Strukturpolitik 2018, S. 2 f.).

Überbelegungsregelung (§ 9 SHWoSchG)

Eine Möglichkeit, gegen problematische Wohnverhältnisse vorzugehen, bietet die Überbelegungsregelung nach § 9 SHWoSchG. Dieses Instrument gewinnt insbesondere in Wachstumsregionen mit angespanntem Wohnungsmarkt an Bedeutung, in denen Wohnungen teilweise in erheblichem Maße überbelegt werden.

Nach § 9 SHWoSchG gilt grundsätzlich, dass Wohnraum nur überlassen oder genutzt werden darf, wenn für jede Person eine Mindestwohnfläche von **10 Quadratmetern** zur Verfügung steht.

Wird diese Grenze unterschritten, kann die Gemeinde Maßnahmen zur **Wiederherstellung** eines ordnungsgemäßen Zustands anordnen.

Hierzu gehört insbesondere die Möglichkeit, von den Verfügungsberechtigten oder den Bewohnerinnen und Bewohnern die Räumung überbelegter Wohnungen zu verlangen. Dabei sind jedoch persönliche und familiäre Umstände sowie der Zeitpunkt des Einzugs zu berücksichtigen. Eine Räumung darf zudem erst angeordnet werden, wenn angemessener Ersatzwohnraum zu zumutbaren Bedingungen zur Verfügung steht.

Mängelbeseitigungsverfügung (§ 7 Abs. 1 SHWoSchG)

Ähnlich wie das Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot des Baugesetzbuchs eröffnet auch das Wohnraumschutzgesetz die Möglichkeit, gegen **bauliche Missstände** in Wohngebäuden vorzugehen. Anders als beim bauplanungsrechtlichen Instrument basiert das Eingreifen jedoch nicht auf städtebaulichen Gründen, sondern auf dem Vorliegen wohnungsbezogener Missstände.

Maßgeblich ist insbesondere, ob die **Mindestanforderungen** an Wohnraum nach § 4 SHWoSchG erfüllt sind. Werden diese Anforderungen unterschritten, kann die Gemeinde nach § 7 Abs. 1 SHWoSchG gegenüber der oder dem Verfügungsberechtigten **anordnen**, dass geeignete Maßnahmen zur **Herstellung** eines ordnungsgemäßen Zustands ergriffen werden.

Ein öffentliches Interesse an einem solchen Einschreiten liegt insbesondere vor, wenn Gesundheitsgefahren für die Bewohnenden bestehen oder wenn eine erhebliche Vernachlässigung beziehungsweise Verwahrlosung der Immobilie negative Auswirkungen auf das unmittelbare Wohnumfeld entfaltet.

Instandsetzungsverfügung (§ 7 Abs. 2 SHWoSchG)

Ergänzend zur Mängelbeseitigungsverfügung kann die Gemeinde auch die Durchführung

unterlassener Instandhaltungs- oder Instandsetzungsarbeiten anordnen.

Nach § 7 Abs. 2 SHWoSchG ist dies möglich, wenn notwendige Instandhaltungsmaßnahmen unterblieben sind und dadurch die **Nutzbarkeit** des Wohnraums erheblich beeinträchtigt wird. In solchen Fällen kann die Gemeinde anordnen, dass die oder der Verfügungsberechtigte die erforderlichen Arbeiten **nachholt**.

Auch hier bestehen Parallelen zu den Instrumenten des Baugesetzbuchs, jedoch greifen die Regelungen des Wohnraumschutzgesetzes direkt an den wohnungsbezogenen Mindestanforderungen an und können daher in bestimmten Situationen schneller und zielgerichteter eingesetzt werden.

Unbewohnbarkeitserklärung (§ 8 SHWoSchG)

Bleiben Maßnahmen zur Beseitigung von Missständen erfolglos, eröffnet das Wohnraumschutzgesetz mit der Unbewohnbarkeitserklärung nach § 8 SHWoSchG ein besonders **einschneidendes** Instrument.

Die Gemeinde kann Wohnraum für unbewohnbar erklären, wenn:

- die Mindestanforderungen an Wohnraum nach § 4 SHWoSchG nicht erfüllt sind,
- diese Mängel das Wohnen erheblich beeinträchtigen,
- erhebliche gesundheitliche Schäden für die Bewohnerinnen und Bewohner drohen und

- eine Beseitigung der Mängel nicht angeordnet werden kann.

Unbewohnbar erklärter Wohnraum darf anschließend **nicht mehr** zu **Wohnzwecken** genutzt werden. Die Gemeinde hat die Entscheidung sowohl den Verfügungsberechtigten als auch den Bewohnerinnen und Bewohnern bekanntzugeben. Die Bewohnerschaft ist verpflichtet, den Wohnraum innerhalb einer von der Gemeinde festgelegten Frist zu **räumen**.

Hat die oder der Verfügungsberechtigte den Zustand zu vertreten, kann die Gemeinde zudem verlangen, dass die Bewohnerinnen und Bewohner zu zumutbaren Bedingungen anderweitig untergebracht werden. Erfolgt dies nicht innerhalb einer angemessenen Frist, kann die Gemeinde die Unterbringung selbst organisieren und die entstehenden Kosten der oder dem Verfügungsberechtigten auferlegen. In ihrer Wirkung ähnelt diese Maßnahme der bauordnungsrechtlichen Nutzungsuntersagung nach § 80 LBO Schleswig-Holstein.

In der Praxis kann eine solche Maßnahme erhebliche Wirkung entfalten, da sie die Nutzung der Immobilie unmittelbar unterbindet und damit die **wirtschaftliche Grundlage** problematischer Vermietungsstrategien entzieht. Wenn andere Maßnahmen erfolglos bleiben, kann sie daher ein entscheidender Hebel sein, um notwendige Verbesserungen durchzusetzen oder einen Eigentümerwechsel anzustoßen.

5. Schlussbetrachtung

Die vorliegende Ausarbeitung zeigt, dass Problemimmobilien in sehr unterschiedlichen Kontexten entstehen. Sie unterscheiden sich hinsichtlich ihrer räumlichen Lage, der lokalen Wohnungsmarktsituation sowie der Struktur und Handlungslogik der jeweiligen Eigentümerinnen und Eigentümer. Diese Vielfalt der Entstehungsbedingungen führt dazu, dass auch die Lösungsansätze differenziert ausfallen müssen.

Eine ausschließlich reaktive Anwendung bau- und ordnungsrechtlicher Instrumente erweist sich in der Praxis häufig als unzureichend. Die entsprechenden Verfahren sind rechtlich anspruchsvoll, erfordern erhebliches fachliches Know-how und binden über längere Zeiträume personelle sowie finanzielle Ressourcen. Zudem greifen viele dieser Instrumente erst dann, wenn problematische Entwicklungen bereits weit fortgeschritten sind.

Gerade darin liegt jedoch eine zentrale Erkenntnis für den kommunalen Umgang mit Problemimmobilien. Der entscheidende Zeitpunkt zum Handeln liegt nicht erst in der Phase verfestigter Missstände, sondern deutlich früher. In Schleswig-Holstein stellt sich die Situation derzeit noch nicht als flächendeckendes strukturelles Problem dar. Dies eröffnet Kommunen die Möglichkeit, frühzeitig präventive Strukturen aufzubauen und problematische Entwicklungen rechtzeitig zu erkennen. Je früher gefährdete Bestände identifiziert und adressiert werden, desto größer bleiben die verfügbaren Handlungsspielräume und desto geringer ist in der Regel der spätere Interventionsaufwand.

Für kleinere Kommunen mit begrenzten personellen und finanziellen Ressourcen kann es zudem sinnvoll sein zur Entwicklung solcher Strukturen interkommunale Kooperationen zu prüfen. Der Austausch von Erfahrungen, gemeinsame Arbeitsstrukturen oder das Teilen fachlicher Ressourcen können dazu beitragen, vorhandene

Handlungskapazitäten zu bündeln und den Umgang mit komplexen Problemfällen zu erleichtern

Wissensgrundlagen schaffen und Entwicklungen frühzeitig erkennen

Eine zentrale Voraussetzung für einen strategischen Umgang mit Problemimmobilien ist eine belastbare Wissensbasis über den lokalen Gebäudebestand. Kontinuierliche Informationen über Zustand, Nutzung und Eigentümerstruktur von Gebäuden ermöglichen es Kommunen, potenziell gefährdete Objekte oder Quartiere frühzeitig zu identifizieren.

Ein integriertes Bestandsmonitoring kann dabei wichtige Hinweise auf sich abzeichnende Problemlagen liefern. Gleichzeitig lassen sich solche Systeme mit anderen kommunalen Aufgabenfeldern verknüpfen, etwa mit der kommunalen Wärmeplanung, der Digitalisierung von Verwaltungsprozessen oder der strategischen Stadtentwicklung. Auf diese Weise entsteht eine Wissensgrundlage, die über das Themenfeld der Problemimmobilien hinaus für kommunale Planungsprozesse genutzt werden kann.

Verwaltungsstrukturen vorbereiten und Handlungsfähigkeit sichern

Neben dem Wissen über den Gebäudebestand ist auch die organisatorische Vorbereitung innerhalb der Verwaltung von zentraler Bedeutung. Klare Zuständigkeiten, ressortübergreifende Abstimmungsstrukturen und ineinander greifende Vorgehensweisen ermöglichen ein koordiniertes und effizientes Handeln im Bedarfsfall.

Vorratsbeschlüsse können dabei eine wichtige Rolle spielen. Sie schaffen die Grundlage dafür, dass rechtliche Instrumente im konkreten Fall schneller eingesetzt werden können. Gleichzeitig entfaltet eine klar kommunizierte kommunale Strategie auch eine präventive Wirkung. Kommunen, die ihre Handlungsbereitschaft sichtbar

machen und entsprechende Instrumente vorbereiten, können für opportunistisch agierende Eigentümerinnen und Eigentümer an Attraktivität verlieren.

Gefährdete Bestände stabilisieren und Kooperation nutzen

Zeichnen sich bei einzelnen Gebäuden oder in bestimmten Quartieren erste Abwärtstendenzen ab, steht zunächst der kooperative Ansatz im Vordergrund. Der Dialog mit Eigentümerinnen und Eigentümern sowie die Aktivierung vorhandener Entwicklungspotenziale können dazu beitragen, notwendige Investitionen anzustoßen und problematische Entwicklungen frühzeitig zu stabilisieren.

Bleibt eine solche Kooperation aus, kann die glaubwürdige Aussicht auf weitergehende rechtliche Maßnahmen zusätzlichen Handlungsdruck erzeugen. Voraussetzung hierfür ist jedoch, dass die entsprechenden organisatorischen und politischen Grundlagen bereits im Vorfeld geschaffen wurden.

Bei umfassenderen Entwicklungen auf Quartiersebene können darüber hinaus Instrumente des besonderen Städtebaurechts oder Regelungen zur Zweckentfremdung von Wohnraum eingesetzt werden. Sie ermöglichen es Kommunen, strukturelle Fehlentwicklungen frühzeitig zu adressieren und eine weitere Abwertung von Wohnquartieren zu verhindern.

Hoheitliche Instrumente im Bedarfsfall konsequent anwenden

Erweisen sich kooperative Ansätze und steuernde Maßnahmen als nicht ausreichend, müssen Kommunen schließlich auch in der Lage sein, hoheitliche Instrumente einzusetzen. Das hierfür zur Verfügung stehende Instrumentarium ist vielfältig und reicht vom kommunalen Vorkaufsrecht über Modernisierungs- und Instandsetzungsgebote bis hin zu Rückbauanordnungen oder Maßnahmen nach dem Wohnraumschutzgesetz.

Fazit

Entscheidend für einen erfolgreichen Umgang mit Problemimmobilien ist das Zusammenspiel der dargestellten Elemente. Wissen ohne Struktur und Strategie bleibt wirkungslos, Struktur und Strategie ohne Interventionsbereitschaft unglaubwürdig.

Erfahrungen aus anderen Bundesländern sowie erste Entwicklungen in Schleswig-Holstein zeigen, dass Kommunen, die diese Schritte systematisch miteinander verbinden, nicht nur besser auf problematische Einzelfälle reagieren können. In vielen Fällen gelingt es ihnen auch, das Entstehen verfestigter Problemstrukturen bereits im Vorfeld zu verhindern.

Weiterführende Literatur

Für eine vertiefte Auseinandersetzung mit dem Themenkomplex sei ausdrücklich auf folgende Veröffentlichungen verwiesen:



- **Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen 2024:** Modellvorhaben Problemimmobilien.
- **Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung 2020:** Leitfaden zum Umgang mit Problemimmobilien.

6. Literaturverzeichnis

BBSR (2020): Leitfaden zum Umgang mit Problemimmobilien. Herausforderungen und Lösungen im Quartierskontext. Bonn: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), zuletzt geprüft am 07.03.2026.

Bickel, Jonas; Wieczorek, Philipp (2022): Nach dem Kirchenweg 34 in Kiel: Stadt will Vorkaufsrecht für mehrere Objekte nutzen. Hg. v. Kieler Nachrichten (KN Online).

Brauer, Kerry U. (2019): Grundlagen der Immobilienwirtschaft Recht – Steuern – Marketing – Finanzierung – Bestandsmanagement – Projektentwicklung 10., überarbeitete und aktualisierte Auflage.

Bunzel, Arno; Krusenotto, Magnus (2023): Fachexperten-Gespräche 2023 zur Modernisierung des Städtebaurechts. Unter Mitarbeit von Deutsches Institut für Urbanistik.

Cichorowski, Georg (2016): Energetische Gebäudemodernisierung. Ein analytischer Blick auf die Akteure der Gebäude-Energiewende. Darmstadt: Sofia, Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse (Sofia-Diskussionsbeiträge zur Institutionenanalyse, 16-5).

Fiedler, Sebastian; Schwartz, Frank; Schwede, Dirk; Tank, Andreas (2025): Transformation von Wohngebäuden und Quartieren in Schleswig-Holstein. Sammelband zum derzeitigen Stand von Forschungskompetenzen und -projekten, aktuellen Fragestellungen, Bedarfe und Potenziale in wichtigen Themenfeldern der Energiewendeforschung in Schleswig-Holstein.

Fjornes, Jan; Becker, Juliane (2022): Hemmnisse der energetischen Sanierung der von einkommensschwachen Haushalten bewohnten Gebäude. Hg. v. adelphi research gemeinnützige GmbH. Berlin.

Friesecke, Frank; Weitkamp, Alexandra (2019): Daueraufgabe Stadterneuerung – zwischen Erhaltung und Revitalisierung. In: Willi Freeden und Reiner Rummel (Hg.): Handbuch der Geodäsie. Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg (Springer Reference Naturwissenschaften), S. 1–31.

Geratz, Elke; Geyer, Dominik; Sobotta, Angelina (2014): Quartiersentwicklung durch Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen Anwendungsbeispiele und Finanzierungshinweise. Arbeitshilfe. Düsseldorf: Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen.

Haus & Grund Kiel e.V. (2016): WohnWERT Gaarden. Aktivierung privater Eigentümer und Investitionen. Dokumentation Teil 1.

Haus & Grund Kiel e.V. (2021): WohnWERT Gaarden. Aktivierung privater Eigentümer und Investitionen. Dokumentation Teil 2.

Herrmann, Sandra (2023): Rendite durch Armutsmigration: Gewinnmaximierende Bewirtschaftungsstrategien am Wohnungsmarkt im Kontext der EU-2-Zuwanderung. In: Uwe Altrock, Ronald Kunze, Detlef Kurth, Holger Schmidt und Gisela Schmitt (Hg.): Stadterneuerung und Spekulation: Jahrbuch Stadterneuerung 2022/23: Springer, S. 227–254.

Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik (2018): Evaluierung des Wohnungsaufsichtsgesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen. Endbericht. Hg. v. Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung Nordrhein-Westfalen. Online verfügbar unter <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV17-1976.pdf>, zuletzt geprüft am 02.03.2026.

Kieler Wohnungsgesellschaft (2026a): Gründung und Organe. Online verfügbar unter <https://www.kieler-wohnungsgesellschaft.de/kiwog/gruendung-organe/>.

Kieler Wohnungsgesellschaft (2026b): Sanierung und am Kirchenweg. Online verfügbar unter <https://www.kieler-wohnungsgesellschaft.de/projekte/kirchenweg/>.

MHKBD des Landes Nordrhein-Westfalen (2019): Umgang mit Problemimmobilien in Nordrhein-Westfalen. Leitfaden. Düsseldorf.

MHKBD des Landes Nordrhein-Westfalen (2024): Modellvorhaben Problemimmobilien. Bilanz 2017 bis 2022. Unter Mitarbeit von Referat „Stadtumbau, Stadtentwicklung, Besonderes Städtebaurecht, Städtebauförderung Bezirk Münster“. Düsseldorf, zuletzt geprüft am 02.03.2026.

North, Klaus; Romhardt, Kai; Probst, Gilbert (2000): Wissensgemeinschaften - Keimzellen lebendigen Wissensmanagement. In: io Management, 69 7/8, S. 52 –62.

Schaffert, Marcus; Höcht, Volker (2018): Geokodierte Meldedaten als Basis bedarfsge rechter Planungen in ländlichen Gemeinden und Regionen.

Schmidt, Holger; Lindemann, Gernot (2023): Spekulationsobjekte in stagnierenden oder schrumpfenden Städten. In: Uwe Altrock, Ronald Kunze, Detlef Kurth, Holger Schmidt und Gisela Schmitt (Hg.): Stadterneuerung und Spekulation. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden (Jahrbuch Stadterneuerung), S. 315–334.

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen (2020): Handlungsleitfaden zum Umgang mit Problemimmobilien in Berlin, zuletzt geprüft am 24.02.2025.

Stadt Rendsburg (2021): Städtebauliche Gesamtmaßnahme „Nördliche Altstadt“ der Stadt Rendsburg. Abschlussbericht. Online verfügbar unter https://www.rendsbu rg.de/fileadmin/download/Stadtverwaltung/Bau_Verkehr_und_Umwelt/Sanierungsgebiete/Noerdl_Altstadt/2021-10-05_Abschlussbericht_Noerdliche_Altstadt_komprimiert.pdf, zuletzt geprüft am 11.03.2026.

Statistisches Bundesamt (2024): Ergebnisse des Zensus 2022 - Gebäude- und Wohnungszählung. Online verfügbar unter <https://ergebnisse.zensus2022.de/datenbank/online>.

Stefansky, Andreas (2018): Planverwirklichung im Städtebau. In: Handwörterbuch der Stadt-und Raumentwicklung: Hannover: ARL-Akademie für Raumforschung und Landesplanung, S. 1785–1790.