

Ausschuss für Tourismus
Ausschussdrucksache

18-20-32

Stellungnahmen der Sachverständigen

zu der öffentlichen Anhörung
des Ausschusses für Tourismus

am 16. März 2016

von 14.00 Uhr bis 16.00 Uhr in Berlin,

Paul-Löbe-Haus, Saal 4.600

„Ferienwohnungen in Wohngebieten“

| | Seite |
|--|-------|
| Bernd Fischer Geschäftsführer des Tourismusmarketing Mecklenburg-Vorpommern | 2 |
| Dipl.-Ing. Nils Hollerbach Kreisverwaltung Ostholstein | 9 |
| Rainer Karl Bürgermeister des Ostseebades Kühlungsborn | 11 |
| Claudia Riemenschneider Ministerium für Inneres und Bundesangelegenheiten des Landes Schleswig-Holstein | 14 |

Öffentliche Anhörung
zum
Thema „Ferienwohnungen in Wohngebieten

16. März 2016

Deutscher Bundestag
Sitzung des Ausschusses für Tourismus

Bernd Fischer
Geschäftsführer
Tourismusverband
Mecklenburg-Vorpommern e.V.

Sehr geehrte Damen und Herren,

im Jahr 1793 wurde in Heiligendamm das erste deutsche Seebad gegründet. In der Folge entstanden an der Küste Seebäder, die aus alten Fischerdörfern hervorgingen und das Ferienwohnen zu einem gedeihlichen Bestandteil der örtlichen Entwicklung wurde. Die örtlichen Strukturen und die Architektur der Badeorte wurden durch den aufstrebenden Fremdenverkehr geprägt. Diese Entwicklung weitete sich auch auf die ländlichen Räume aus, besonders in der Mecklenburgischen Seenplatte.

Eine historische Entwicklung, die aktuell geprägt wird von veränderten touristischen Entwicklungsbedingungen, die in den aktuellen gesetzlichen Grundlagen (BauNVO) nur bedingt abgebildet werden können und damit zu sehr unterschiedlichen Rechtsprechungen in Bezug auf das Ferienwohnen führen. Damit werden historisch gewachsene Entwicklungen in Frage gestellt.

1. Bedeutung des Ferienwohnungsmarktes

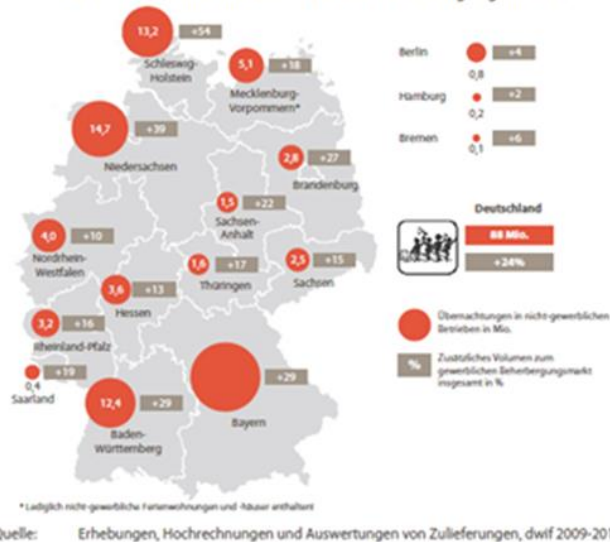
In Mecklenburg-Vorpommern konnten im Rahmen von Detailrecherchen 38.550 Betten in nichtgewerblichen Ferienwohnungen ermittelt werden, in denen insgesamt 5,11 Mio., nicht in der Statistik erfasste, Übernachtungen stattfinden. Gegenüber den statistisch erfassten (gewerblichen) Übernachtungen (30 Mio.) insgesamt ergibt sich somit ein zusätzliches Übernachtungsvolumen von mindestens 18%.

Der Großteil dieser Wohneinheiten konzentriert sich in den Küstenregionen Mecklenburg-Vorpommerns (gut 60% des Bettenangebots und der Nachfrage).

Vergleiche zu anderen Tourismusregionen Deutschlands unterstreichen das Vorhandensein großer Zusatzvolumina durch nichtgewerbliche Ferienwohnungen.

Abb. 1

Abb. 13: Übernachtungen in nicht-gewerblichen Unterkünften im Bundesländervergleich (Mecklenburg-Vorpommern ausschließlich nicht-gewerbliche Ferienwohnungen, ohne Privatzimmer und andere Betriebe <10 Schlafgelegenheiten)

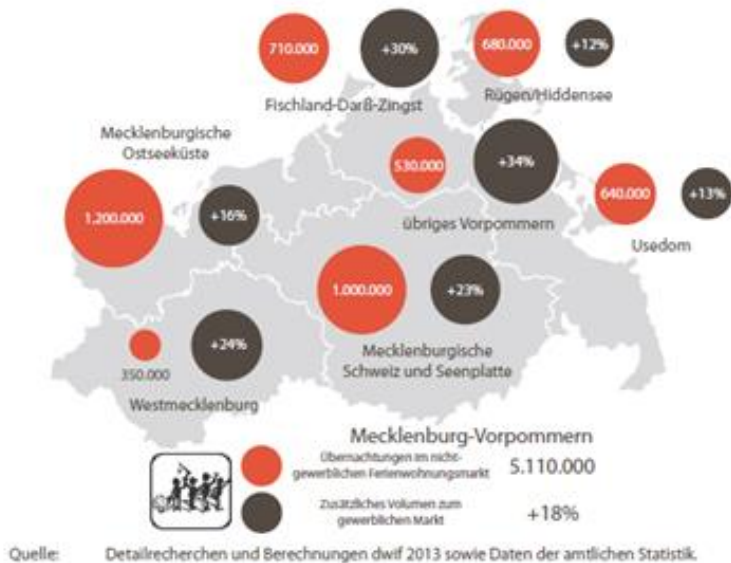


Fast 90 Mio. Übernachtungen finden in diesem Segment in ganz Deutschland statt. In allen Bundesländern zeigt sich, dass das zusätzliche Volumen zum gewerblichen Beherbergungsmarkt beträchtlich ist.

Der ermittelte Wert für Mecklenburg-Vorpommern stellt lediglich einen Mindestwert dar, da einige Betriebe, wie kleine Pensionen oder auch Privatzimmer, im Gegensatz zu den anderen Ländern nicht enthalten sind. Mecklenburg-Vorpommern hat von jeher einen starken Ferienwohnungssektor. Dieser gehört zur Angebotsbreite, und für viele Vermieter im Nebenerwerb trägt er entscheidend zum Auskommen und Lebensstandard bei.

Abb. 2

Abb. 12: Nachfragevolumen in gewerblichen und nicht-gewerblichen Ferienwohnungen (ohne Ferienzentren)



Aus der Tradition und den sozialen Gesichtspunkten heraus haben das Land und der TMV eine gemeinsame Position erarbeitet. Diese beinhaltet im Kern, dass auch in Zukunft die Möglichkeit bestehen muss, kleine Ferienwohnungsregelungen innerhalb von reinen und allgemeinen Wohngebieten zu erhalten.

2. Situation der Nutzungsuntersagung

Der Kern des Problems liegt darin, dass mit der Formulierung der Baunutzungsverordnung das Ferienwohnen keine Berücksichtigung fand, obwohl in der Mitte des vergangenen Jahrhunderts Ferienzimmer oder Ferienwohnungen bereits übliche Praxis waren. Mehr Wert wurde zur damaligen Zeit auf die Ansiedelung von Tankstellen in Wohngebieten gelegt, als das übliche Ferienwohnen einzuordnen.

Mit der rasanten Entwicklung der Urlaubsorte in Mecklenburg-Vorpommern durch den Ausbau des Ferienwohnungsangebotes und die Ausweisung von Wohngebieten für das Dauerwohnen von Einwohnern aber auch zunehmend von „Zugezogenen“ traten Nutzungskonflikte in unterschiedlichen Baugebieten auf.

Mehrere Gerichte haben ausgehend von den Nutzungskonflikten in Mecklenburg-Vorpommern zu verschiedenen Fragestellungen der Ferienwohnungsnutzung Entscheidungen getroffen mit der Konsequenz, dass ein Nutzungsmix – von zeitweiligen Wohnen zu touristischen Zwecken einerseits und dauerhaftem Wohnen andererseits – grundsätzlich unzulässig ist(OVG Greifswald).

Andere Gerichte sehen das Ferienwohnen in bestimmtem Umfang in einzelnen Wohngebieten als zulässig an(OVG Lüneburg).

3. Folgen

Die Folgen zeigen sich in einem sehr drastischen Umfang, die sich sehr deutlich vor Ort dokumentieren und einen dringenden Handlungsbedarf des Gesetzgebers offenbaren.

1. Folge hieraus ist, dass eine Vielzahl von als Ferienhäuser/Ferienwohnungen genutzte Häuser/Wohnungen illegal vermarktet werden, da es zumeist an einer Genehmigung für eine Ferienwohnnutzung fehlt.
2. Weiterhin werden bisherige Ferienwohnungen nicht genutzt, da Nutzungsverbote vorliegen. Die unteren Bauaufsichtsbehörden bei den Landkreisen haben aufgrund der unzulässigen Nutzungen vielfach ordnungsbehördliche Verfahren eingeleitet und in verschiedenen Fällen gegenüber den Eigentümern den Erlass von Nutzungsuntersagungen ausgesprochen bzw. angekündigt und teilweise Bußgeldverfahren eingeleitet.

Übernachtungsrückgänge sind besonders an der Ostseeküste zu verzeichnen. Bei einem Nutzungsverbot von 10% (880 Ferienwohnungen, Studie dwif, Studie FEWO direkt) der nicht-gewerblichen Ferienwohnungsbetten nur an der Mecklenburgischen Ostseeküste sind das über 120.000 Übernachtungen mit Umsätzen von über 10 Mio. Euro, die den Menschen nur in dieser Region verloren gehen.

3. Zudem gibt es viele Beschwerden von Eigentümern der innerhalb der Baugebiete gelegenen Grundstücke oder von Dauerwohnenden, die durch die von den Feriengästen ausgehenden Aktivitäten und Emissionen beeinträchtigt werden.
4. In der Umkehrung sind erste Kündigungen von Dauerwohnen in touristischen Sondergebieten ebenfalls anhängig.

Bestehende Bebauungspläne, die diesen Ausführungen widersprechen, sind unwirksam, gelten aus Gründen der Rechtssicherheit aber fort.

Die rechtliche Unsicherheit führt zu:

- Unfrieden in den Gemeinden, Bürgerbewegungen gegen Bürgerbewegungen, Einwohner gegen Zugezogene,
- einem Rückzug von Investoren,
- einem Wertverlust von Immobilien,
- Finanzierungsproblemen bei Einwohnern, die sich nach der Wende Häuser gebaut haben und diese über Ferienwohnungen mit finanzieren,
- Änderungsanträge von Bebauungsplänen werden zum kostspieligen Dauerthema in den Gemeinden,
- Langwierigen Rechtsstreiten,
- politische Instabilität in den Gemeindevertretungen,
- Glaubwürdigkeit des Staates ist in Frage gestellt,

4. Lösungsvorschläge

Die Situation kann nur durch eine Novellierung der Baunutzungsverordnung des Bundes entspannt werden.

Möglichkeiten:

Kleine Ferienwohnungsregelung definieren,

Kleine Ferienwohnungsregelungen gleichsetzen mit kleinen Gewerbebetrieben und diese für die Baugebiete zur Anwendung bringen,

Den derzeitigen Ist-Stand durch die Möglichkeit der Fremdkörperfestsetzung sichern. Es kann nicht sein, dass Einwohner genehmigte Baupläne haben und für die genehmigten Ferienwohnungen Abgaben und Steuern zahlten, auf einmal alles nicht mehr wahr.

Der Tourismusverband Mecklenburg folgt dem Handlungsleitfaden zur bauplanungs- und bauordnungsrechtlichen Zulässigkeit von Ferienwohnungen.

Bei 1,6 Mio. Einwohnern sind es die Urlauber in Mecklenburg-Vorpommern, die die Infrastruktur im Einzelhandel oder der Kultur erst in der notwendigen Qualität ermöglichen.

Eine solch grundsätzliche Regelung schließt nicht aus, dass Städte und Kommunen ein Zweckentfremdungsverbot erlassen können, wenn dies notwendig erscheint.

Mecklenburg-Vorpommern braucht zur Vorbereitung der Saison 2017 eine tragfähige rechtliche Lösung.

Quellen:

Abb. 1 und 2

Die Auswirkungen von Ferienhäusern und Ferienwohnungen auf die Regionalentwicklung
MECKLENBURG - VORPOMMERN, dwif, Okt.2013



Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung „Ferienwohnungen in Wohngebieten“ des Ausschusses für Tourismus des deutschen Bundestags am 16.03.2016

Der Kreis Ostholstein ist dank seiner langen Küstenlinie und der Holsteinischen Schweiz einer der tourismusstärksten Kreise der Bundesrepublik Deutschland. Die Siedlungsgebiete sind im Wesentlichen durch eine Mischung von Hotel und Beherbergungsbetrieben, Wohngebäuden, Geschäftsgebäuden, Ferienwohnungen und Ferienhäusern geprägt. Entsprechend verhält es sich entlang der Nord- und Ostseeküste. Ferienwohnungen findet man regelmäßig in Wohngebäuden, in landwirtschaftlichen Gebäuden, in Geschäftsgebäuden, als Ferienhaus oder in kleineren und größeren Appartementanlagen. Diese touristischen Strukturen sind in Ostholstein über Jahrzehnte gewachsen und genießen bei den Anwohnern große Akzeptanz. Das Miteinander von Ferienwohnen und Dauerwohnen führt, insbesondere dort, wo die Vermieter selbst vor Ort sind, zu nicht mehr Konflikten als in allgemeinen Wohngebieten unter Nachbarn üblich.

Die Unterbringung von Feriengästen findet in Ostholstein überwiegend in Ferienwohnungen/Ferienhäusern statt. Die Bettenanzahl von gewerblichen Privatquartieren übersteigt deutlich die Anzahl der Betten in Hotels und Beherbergungsbetrieben. Als Beispiel sei hier die Gemeinde Grömitz genannt, wo bei einer Einwohnerzahl von knapp 8.000 Einwohnern ca. 14.000 gewerbliche Betten erfasst sind. Davon befinden sich ca. 1.500-2.000 in Hotels und Beherbergungsbetrieben. Die restlichen 12.000 befinden sich in Privatquartieren, in der Regel in Ferienwohnungen und in Ferienhäusern. Die vorgenannten Strukturen werden hier als Erfolgsmodell betrachtet, die Fallzahlen unterstreichen die hohe wirtschaftliche Bedeutung.

In der Vergangenheit wurden Ferienwohnungen/Ferienhäuser regelmäßig als sonstiges nicht störendes Gewerbe oder als (kleiner) Beherbergungsbetrieb genehmigt. Hinzukommt eine Vielzahl an ungenehmigten Nutzungen.

Die sich über die Jahre verdichtende Rechtsprechung zu Ferienwohnungen in Wohngebieten hat die Genehmigungspraxis der Bauaufsichtsbehörden regelmäßig für unzulässig erklärt, da nach gerichtlicher Feststellung Ferienwohnungen weder unter den planungsrechtlichen Begriff des Wohnens, noch der sonstigen nicht störenden Gewerbebetriebe oder Beherbergungsbetriebe zu subsumieren sind und somit lediglich in Sondergebieten nach § 10/11 BauNVO zulässig sind.

Der daraufhin erfolgte Versuch der Gemeinden Baugebiete, als Sondergebiete für „touristische Beherbergung und Dauerwohnen“ zu planen, war gemäß Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 11.07.2013 – 4CN 7/12 nicht von Erfolg gekrönt. Im Urteil des OVG Niedersachsen vom 18.09.2014 – 1KN 123/12 wurde wiederum entschieden, dass in einem „Kurgebiet/Gebiet für Fremdenbeherbergung“ Ferienwohnungen und Dauerwohnen nebeneinander zugelassen werden können.



Bei Vermietern, Investoren und Nachbarn besteht erheblicher Unmut und Verunsicherung über die aktuelle Situation. Die Gemeinden beklagen die Einschränkung ihrer Planungshoheit und damit den Verlust ihres städtebaulichen Steuerungsinstruments.

Derzeit werden im Kreis Ostholstein (so in ganz Schleswig-Holstein) aufgrund der Rechtslage regelmäßig keine Genehmigungen mehr für Ferienwohnungen, weder in reinen oder allgemeinen Wohngebieten, Mischgebieten noch Dorfgebieten, erteilt. Einzige Ausnahme sind bestehende Gemengelagen oder Sondergebiete nach § 10/11 BauNVO.

Die durch die aktuelle Rechtsprechung ausgelöste und öffentlich geführte Diskussion schadet dem touristischen Standort und hat in der Folge zu einer erheblichen Anzahl von Anträgen auf Tätigwerden, Widersprüchen und Klagen geführt. Diese werden, soweit möglich, bis zu einer klarstellenden Regelung durch den Gesetzgeber, von den Bauaufsichtsbehörden, zurückgestellt. Von Amts wegen wird zurzeit gegen Ferienwohnungen nicht vorgegangen.

Um Rechts- und Planungssicherheit für alle Beteiligten zu schaffen, besteht nach hiesiger Auffassung ein Regelerfordernis, eine Änderung der Baunutzungsverordnung erscheint dringend geboten. Die Zuständigkeit liegt beim Bund.

Für die Lösung gibt es verschiedene Ansätze. Der Kreis Ostholstein favorisiert, die Ferienwohnungen/Ferienhäuser als eigenen zulässigen Tatbestand in den Katalog der jeweils nach Abs. 2 allgemein zulässigen Nutzungsarten in den Gebieten der Baunutzungsverordnung, z. B. Allgemeines Wohngebiet (§ 4), Dorfgebiet (§ 5) und Mischgebiet (§ 6) aufzunehmen. Für die einzelnen Gebietsarten könnte die planende Gemeinde dann gemäß § 1 Abs. 5 BauNVO im Rahmen ihrer Planungshoheit davon abweichend festlegen, ob Ferienwohnungen/Ferienhäuser in den genannten Gebieten auch nur ausnahmsweise zulässig oder auch unzulässig sind.

Diese Neuregelung sollte nicht rückwirkend, sondern für die Zukunft erlassen werden. Für die Städte und Gemeinden besteht dann die Möglichkeit, vorhandene Bebauungspläne mit wenigen Verfahrensschritten anzupassen und ihre städtebauliche Entwicklung wieder selbst zu steuern. Das gleiche gilt für Neuplanungen.

Durch die Möglichkeit des Ausschlusses von Ferienwohnungen kann die Verdrängung von Wohnnutzung durch Ferienwohnungen/Zweitwohnungen (z.B. Sylt oder touristisch geprägte Städte) vermieden werden. Zusätzlich bietet sich eine Ergänzung des § 22 BauGB zur Sicherung der Wohnnutzung an.

Im Auftrag
gez. Nils Hollerbach



Ostseeeallee 20 · 18225 Ostseebad Kühlungsborn

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Tourismus
Platz der Republik 1
11011 Berlin

| | |
|--|----------------------------|
| RATHAUS Ostseeeallee 20 | |
| Amt 1 -Bürgermeister | |
| Aktenzeichen We/Ko | Datum 04.03.2016 |
| Auskunft erteilt Ihnen Herr Karl | Zimmer-Nr. 4 |
| ☎ (03 82 93) 8 23 - 0 Telefax (03 82 93) 8 23 - 333 | Durchwahl 404 |
| E-Mail r.karl@stadt-kborn.de | |

Stellungnahme zur Vorbereitung der öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Tourismus des Deutschen Bundestages am 16.03.2016

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Vermietung von Ferienwohnungen kommt in Mecklenburg-Vorpommern traditionell eine bedeutende Rolle zu. Über Jahrzehnte hat sich eine Gemengelage entwickelt in der es kaum Beschwerden von Anwohnern bzw. Urlaubern über das Miteinander gegeben hat. Nachdem Beschluss des Oberverwaltungsgerichts Greifswald vom 28.12.2007 kam es zunächst zu vereinzelt Hinweisen von Anwohnern. In der Folge kam es zu einer stetig wachsenden Anzahl von weiteren Bürgerhinweisen und einer Welle von Anzeigen bei der Unteren Bauaufsichtsbehörde des Landkreises Rostock. In einem B-Plangebiet im Ostseebad Kühlungsborn hat sich ein regelrechter „Kampf“ zwischen den Befürwortern und den Gegnern von Ferienwohnungen entwickelt, welcher für das Zusammenleben in der Gemeinde nicht förderlich ist. Ein stetig wachsender Imageschaden über das Bundesland hinaus ist bereits erkennbar. Man befürchtet eine Gästeabwanderung in andere Bundesländer oder darüber hinaus.

Die seit zweihundert Jahren gewachsene Tradition des „Fremdenzimmers“ im eigenen Wohnhaus stellt nunmehr ein Verstoß gegen das Bauplanungsrecht dar. Dies stößt auf großes Unverständnis in der Bevölkerung, denn ein Unrechtsbewusstsein ist verständlicherweise nicht vorhanden. Man betrachtete die Ferienwohnnutzung als eine Unterform des Wohnens, daher sind zu deren Zulässigkeit auch keine gesonderten Festsetzungen in Wohngebieten vorgenommen worden. Die Tourismusgemeinden sind auf die traditionell gewachsenen Gebiete mit einer Mischnutzung angewiesen. Es sollte aber auch in diesen Gemeinden Gebiete geben, die dem Wohnen vorbehalten sind.

Der Druck auf die Gemeinden mit bauplanungsrechtlichen Instrumenten dieses Problem rechtssicher zu lösen wurde immer größer. Die Stadt Ostseebad Kühlungsborn sieht sich daher vor der Aufgabe 14 Bebauungspläne und 2 Vorhaben- und Erschließungspläne zu ändern. Mit der Änderung der Bebauungspläne soll die Vereinbarkeit von Ferienwohnungen im Bestand mit Dauerwohnungen rechtlich verbindlich und abschließend entsprechend der aktuellen Rechtsprechung geregelt werden. Da mit solchen Änderungen viel Arbeitsaufwand entsteht, hat die Stadt erst einmal 2 Änderungsverfahren mit verschiedenen Gebietscharakteren in die Bearbeitung genommen und wird dann entsprechend der Erfahrungen weitere Änderungsverfahren durchführen.

Öffnungszeiten:
Mo, Di, Do, Fr 9.00–12.00 Uhr
Dienstag 13.00–16.00 Uhr
Donnerstag 13.00–18.00 Uhr
Außerhalb dieser Zeiten
nur nach Vereinbarung

Volks- und Raiffeisenbank Güstrow e.G. IBAN DE93 1406 1308 0004 7641 02 BIC GENODEF1GUE
Deutsche Kreditbank Berlin IBAN DE98 1203 0000 0000 1660 82 BIC BYLADEM1001
Volks- und Raiffeisenbank Wismar e.G. IBAN DE26 1306 1078 0004 6001 00 BIC GENODEF1HWI
Ostseesparkasse Rostock IBAN DE36 1305 0000 0525 0010 50 BIC NOLADE21ROS

Völlig offen ist derzeit noch, ob diese Satzungen einer gerichtlichen Überprüfung standhalten, die mit nicht unerheblichen Kosten verbunden sind. Die Stadt Ostseebad Kühlungsborn hat im Rahmen der Erarbeitung der Planentwürfe eine sehr umfangreiche und ausführliche Bestandsaufnahme im Gebiet dieser beiden Bebauungspläne durchgeführt. In einem dieser B-Pläne handelt es sich um eine untergeordnete Ferienwohnnutzung die sich lediglich auf Teilflächen einzelner Wohngebäude erstreckt. Im diesem Wohngebiet mit ca. 100 Einfamilienhausgrundstücken sieht die Stadt Ostseebad Kühlungsborn 12 untergeordnete Ferienwohnungen als gebietsverträglich an. Der Bestand der vorhandenen Ferienwohnungen soll daher nach § 1 Abs. 10 BauNVO gesichert werden. Eine derartige Nutzung ist zulässig, solange der vorherrschende Gebietscharakter des Wohnens sich nicht zu einer anderen, dominierenden Nutzung hin verändert.

Nach aktueller Bestandserfassung des zweiten sich in Änderung befindlichen Bebauungsplanes, wurde dort ein sehr unterschiedlicher Anteil von Ferienwohnungen ermittelt. Teilweise sind in einem Gebäude mehr Dauerwohnungen, teilweise mehr Ferienwohnungen, teilweise nur Dauer- oder nur Ferienwohnungen vorhanden. Die Gebiete sind sehr stark durchmischt. Dabei ist die Anzahl der Ferienwohnungen so hoch, dass eine bestandssichernde Festsetzung in Wohngebieten, nicht mehr in Frage kommt.

Die stark mit Ferienwohnungen durchmischten Bereiche werden entsprechend der aktuellen Rechtsprechung als Sondergebiete für Wohnen und Ferienwohnen nach § 11 BauNVO festgesetzt. Innerhalb einzelner Sondergebiete erfolgt aus besonderen städtebaulichen Gründen und zwecks Erhaltung der Dauerwohnnutzungen eine teilflächenbezogene, horizontale Feingliederung, nach der die Baugebietsflächen nach der Art der zulässigen Nutzungen untergliedert werden.

Die Erfahrungen der Stadt zeigen, dass sich Ferienwohnungen, die in einem Gebäude in Kombination mit einer Dauerwohnung untergebracht sind, was in Kühlungsborn historisch bedingt sehr verbreitet ist, in Wohngebieten nicht störend auswirken. Eine soziale Kontrolle der Feriengäste ist durch den Hauseigentümer gesichert und ruhestörendes, ausuferndes Verhalten von Feriengästen wird vermieden. Der Immissionsschutz für die benachbarten Wohnungen, der u.a. Hintergrund von Beschwerden ist, wird also i.d.R. gewährleistet bzw. muss bei Verstößen ordnungsrechtlich geahndet, nicht jedoch planungsrechtlich gelöst werden. Dies trifft auf Ferienwohnungen genauso zu wie auf Dauerwohnungen. Auch dauerwohnende Nachbarn können ruhestörenden Lärm verursachen oder sich in anderer Art nicht angemessen verhalten. Die ergänzende Nutzung für Ferienwohnungen ist in Einfamilienhäusern in Kühlungsborn der Regelfall und auch so gewünscht. Dieser Bestand war gewollt und gefördert und trägt zur Sicherung der wirtschaftlichen Entwicklung der Stadt und zur Generierung von Einkommen aus dem Fremdenverkehr bei. Erst durch eine unangemessene, überzogene Ferienwohnnutzung oder den Bau reiner Ferienhäuser ohne Dauerwohnnutzung in Wohngebieten und dementsprechend angelaufene Klageverfahren sowie aufgrund der o.g. Rechtsprechung, wurde das Nebeneinander von Ferienwohnungen und Dauerwohnungen generell kritisch betrachtet.

Es besteht seitens der Stadt ein städtebauliches Interesse daran, den bisherigen Bestand an Ferienwohnungen im Wesentlichen aufrechtzuerhalten. Gleichzeitig soll jedoch durch den Ausschluss von neuen Beherbergungseinrichtungen oder Ferienwohnungen das weitere Anwachsen der Zahl von Fremdenbetten begrenzt werden. Aus besonderen städtebaulichen Gründen sieht sich die Stadt gezwungen, Maßnahmen zur Eindämmung der Bettenkapazität

zu ergreifen. In einer Weiterentwicklung einer Tourismuskonzeption für die Stadt Ostseebad Kühlungsborn wurde ermittelt, dass die Anzahl der Betten insgesamt damit in Kühlungsborn ein Maß erreicht hat, dass die Grenze einer verträglichen, nachhaltigen Stadtentwicklung zu überschreiten droht. Eine zu hohe Anzahl von Ferienwohnungen bzw. die Umwandlung von Wohnhäusern zu Ferienwohnungen oder Zweitwohnungen führte außerdem zu einer Verdrängung und Verknappung von (günstigem) Wohnraum für die einheimische Bevölkerung, so dass sich z.B. Angestellte in der Gastronomie und Hotellerie oftmals keine Wohnungen mehr in Kühlungsborn leisten konnten. Dadurch wird das Problem verschärft, Arbeitskräfte für Betriebe in Kühlungsborn zu finden.

Durch ein offen halten der Ferienwohnungsproblematik würden langfristig alle Wirtschaftszweige in den Gemeinden Einbußen erfahren. Die Einnahmesituation der Gemeinden in Bezug auf die Kurabgabe, die Fremdenverkehrsabgabe und die Gewerbesteuer wird sich ebenfalls verändern.

Es ist festzuhalten, dass es hinsichtlich der angestrebten Bestandssicherung von Ferienwohnungen in Wohngebieten keine einheitliche Auffassung dazu gibt, welche Rechtsnorm zu favorisieren ist. Bei der zukünftigen Neuaufstellung von Bebauungsplänen sowie überplanten und unbeplanten Innenbereichen mit Wohngebietscharakter sind bislang keine rechtssicheren Optionen zu erkennen. Diese müssen bundeseinheitlich geschaffen werden. Das ist auch erforderlich um die unterschiedliche Handhabung in den einzelnen Bundesländern zu vereinheitlichen.

Es fanden in den letzten Jahren zahlreiche Diskussionen und Beratungen zu dieser Problematik statt. Im Ergebnis aller diskutierten Lösungsansätze ist festzustellen, dass dies ausschließlich durch eine Änderung bzw. Anpassung der BauNVO erfolgen kann.


Rainer Karl
Bürgermeister

Stellungnahme für die öffentliche Anhörung zum Thema:

“Ferienwohnungen in Wohngebieten“

des Ausschusses für Tourismus des Deutschen Bundestags am 16.03.2016

1. Sachverhaltsdarstellung

1.1. Wo sind die Ferienwohnungen?

In den Tourismusgemeinden entlang der Küsten der Ost- und Nordsee sind neben den touristischen Kernbereichen auch nennenswerte Teile des Siedlungsgebiets durch eine Mischung von Ferienwohnung, Ferienhäuser, Hotel- und Beherbergungsbetrieben und Wohngebäuden geprägt.

Es ist davon auszugehen, dass entsprechende Mischstrukturen auch in anderen touristisch attraktiven Gemeinden in ganz Deutschland zu finden sind.

In weniger touristisch geprägten Gebieten stellen Ferienwohnungen (in Wohngebieten oder gemischten Strukturen) nicht selten die einzigen Übernachtungsmöglichkeiten für Gäste dar.

Die Ferienwohnungen finden sich häufig in Wohngebäuden, aber auch in Geschäftsgebäuden. Nicht selten finden sich in größeren Apartmentanlagen Dauer- und Zweitwohnungen sowie Ferienwohnungen innerhalb eines Gebäudes.

Diese gewachsenen touristischen Strukturen stellen sich (zumindest in Schleswig-Holstein) in der Praxis als weitgehend konfliktfrei dar, das enge Miteinander von Ferienwohnen und Dauerwohnen trifft in den Ferienregionen – mit wenigen Ausnahmen und Einzelfällen – auf eine weitgehende Akzeptanz.

Ferienwohnungen finden sich

- in Städten und **Gemeinden jeder Größenordnung**
- **in großer Zahl in touristischen Gebieten;**
als letzte Übernachtungsangebote in weniger touristischen Bereichen
- **in Wohngebieten,**
- **in gemischten Strukturen,**
- **in Tourismus-Sondergebieten**

1.2. Hohe wirtschaftliche Bedeutung

Die Unterbringung von Gästen in Privatquartieren nimmt nach wie vor eine wichtige tourismuswirtschaftliche Funktion wahr. In einigen Gemeinden in Schleswig-Holstein erreicht die private Vermietung von Ferienwohnungen einen Anteil von bis zu 80% der vorhandenen Bettenzahlen (z.B.: in Sankt Peter Ording befinden sich von 16.000 Betten 13.000 Betten in Privatquartieren). Von den im Rahmen der Statistischen Berichte erfassten Unterkünfte (Betriebe mit 9 Betten und mehr) macht die Betriebsart „Ferienhaus, -wohnung, Feriencenter“ in Schleswig-Holstein den größten Anteil aus (45,3 % in 2011; Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein). Darüber hinaus gibt es zahlreiche Anbieter, die weniger als 9 Betten anbieten, und in der Statistik daher nicht erfasst sind.

- **über 45% der touristischen Bettenkapazitäten** in Ferienhäusern und -wohnungen, Feriencentren
- **wichtiger Wirtschaftsfaktor** für die Tourismusgemeinden und das Land

1.3. Planung und Genehmigung von Ferienwohnungen – wo ist das Problem?

In Wohngebieten wurden in der Vergangenheit Ferienwohnungen häufig

- als Teil der Wohnnutzung,
- als sonstiges nicht störendes Gewerbe, oder auch
- als kleiner Beherbergungsbetrieb genehmigt. Teilweise sind die Nutzungen im Rahmen von Umnutzungen auch ohne Genehmigung entstanden.

- **Rechtsprechung stellt** bisherige **Genehmigungs- und Planungsgrundlagen in Frage**
- **Faktisch** werden (fast) **keine Baugenehmigungen** für neue Ferienwohnungen **mehr** erteilt
- **Gemeinden können** die **städtebauliche Entwicklung** bzgl. Ferienwohnungen **nicht planerisch steuern**
-

Entgegen der teilweise praktizierten Genehmigungspraxis hat die Rechtsprechung die Ferienwohnnutzung in (Allgemeinen) Wohngebieten entsprechend den Regelungen des § 4 BauNVO regelmäßig als unzulässig angesehen. Ferienwohnungen fallen planungsrechtlich nicht unter den Begriff des „Wohnens“.

Aufgrund der ergangenen Rechtsprechung ist auch eine rechtlich belastbare, eindeutige Zuordnung der Ferienwohnungen zu „sonstigen nicht störenden Gewerbebetrieben“ sowie zu „Beherbergungsbetrieben“ derzeit nicht gegeben.

Derzeit werden in Schleswig-Holstein – aufgrund der unklaren Lage - so gut wie keine Genehmigungen für neue Ferienwohnungen mehr erteilt. Kommunen beklagen, dass es keine rechtssichere Möglichkeit gibt, Ferienwohnungen in bestimmten Gebieten zuzulassen bzw. auszuschließen.

Die zunehmende öffentliche Diskussion über die (Un-) Zulässigkeit von Ferienwohnungen in Wohngebieten hat - auch bei den Vermietern, Investoren und Nachbarn - zu erheblichen Verunsicherungen geführt, so dass bei den Bauaufsichtsbehörden und in den Ministerien vermehrt Anfragen zur Zulässigkeit der Ferienwohnnutzung eingehen. Anzeigen und Beschwerden sind zumeist in den neueren Baugebieten (WA/WR) zu verzeichnen. Die Bauaufsichtsbehörden sind gehalten, anlässlich dieser Einzelfälle den baurechtlichen Problemlagen nachzugehen.

1.4. Wie sieht die Lösung aus?

Änderung/Klarstellung erforderlich

Um die Rechtsicherheit zu schaffen, ist eine Änderung der Baunutzungsverordnung/ BauNVO erforderlich. Zuständig für Änderung ist der Bund (BMUB).

Die Bundesländer und kommunalen Vertreter, die sich im Rahmen einer Bund-Länderarbeitsgruppe hierzu fachlich ausgetauscht haben, halten eine, zumindest klarstellende, Ergänzung der BauNVO – in

Bezug auf die (ausnahmsweise bzw. allgemeine) Zulässigkeit von Ferienwohnungen in den Baugebietstypen nach §§ 2 bis 7 BauNVO - für erforderlich. Ein ähnliches Votum ergab die Umfrage des Bundes zur Planungs- und Genehmigungspraxis.

- **Bund ist zuständig** für BauNVO-Änderung
- **Klare Rechtslage dringend erforderlich**
- Sowohl eine konstitutive Neuregelung als auch eine deklaratorische Klarstellung ermöglicht städtebauliche Steuerung und rechtlichere Genehmigung von Ferienwohnungen

Die Ausgestaltung dieser Änderung/Klarstellung kann in unterschiedlicher Weise erfolgen.

Unabhängig davon, welche Variante der Gesetzgeber wählt, wird es in den Städten und Gemeinden dazu führen, dass die Bebauungspläne angepasst werden müssen.

Unterschieden werden können die Varianten aufgrund der Art der Änderung bzw. Klarstellung und dem Zeitpunkt, zu dem die Änderung/Klarstellung in Kraft tritt.

Zum einen ist es möglich, einen eigenständigen Zulassungstatbestand in die BauNVO aufzunehmen. Für die einzelnen Baugebietstypen (z.B. Wohngebiet, Dorfgebiet, Gewerbegebiet) würde dann explizit geregelt, ob Ferienwohnungen im Gebiet allgemein, ausnahmsweise oder nicht zulässig sind.

- Eigenständiger Zulassungstatbestand ODER Zuordnung zu einer vorhandenen Nutzungsart
- (rückwirkend) ODER klarstellend/deklaratorisch ODER Neuregelung/konstitutiv

Eine Neuregelung kann rückwirkend oder mit Wirkung in die Zukunft erlassen wer-

den. Von einer rückwirkenden Inkraftsetzung ist abzuraten, da weder die Gemeinden bei Aufstellung der Bebauungspläne noch die Bauaufsicht konnten bei Erteilung der Genehmigung die (aus der Zukunft heraus rückwirkend geänderte) Rechtslage kennen konnten. Hierdurch dürften sich umfangreiche Überprüfungsbedarfe und Fragestellungen ergeben.

Eine Neuregelung, mit zukünftigem Inkrafttreten, hätte den Vorteil, dass bestehende Pläne und Genehmigungen hiervon grundsätzlich nicht berührt werden. Städte und Gemeinden, die Ferienwohnungen zulassen wollen, könnten über eine relativ einfache Änderung bestehender Bebauungspläne Ferienwohnungen zulassen und entsprechend die eigene städtebauliche Entwicklung aktiv steuern. Bauaufsichtsbehörden bekämen mit Inkrafttreten eine Grundlage für die Entscheidung über Genehmigungsanträge und Beschwerden.

Alternativ zur Schaffung eines eigenen, neuen Zulassungstatbestandes wäre die Zuordnung von Ferienwohnungen zu einer bestehenden Nutzungsart (Wohnen, Beherbergungsbetrieb, sonstiger nicht störender Gewerbebetrieb, ...) möglich.

Im Rahmen der BauNVO 1990 wurde z.B. eine entsprechende Zuordnung in § 3 Abs. 4 BauNVO („Zu den nach... zulässigen Wohngebäuden gehören auch solche, die ganz oder teilweise der Betreuung und Pflege ihrer Bewohner dienen.“) eingefügt, mit der klar gestellt wurde, dass Pflegeheime auch Wohngebäude sind und damit auch in Wohngebieten zulässig sind.

Bei der Zuordnung von Ferienwohnungen zu einer Nutzungsart wären die Ferienwohnungen überall dort zulässig, wo auch die entsprechende Nutzungsart zulässig ist.

Diese deklaratorische Klarstellung wirkt sowohl in die Zukunft als auch in die Vergangenheit. Auch vor der Klarstellung in der BauNVO 1990 waren Pflegeheime „schon immer“ eine dem Wohnen zuzuordnende Nutzung.

Gleiches würde bei einer entsprechenden Klarstellung auch für Ferienwohnungen gelten: Ferienwohnungen wären dann „schon immer“ z.B. sonstige nicht störende Gewerbebetriebe gewesen.

Dies würde dazu führen, dass die Städte und Gemeinden ihre Planungen darauf hin überprüfen müssen, ob die Regelungen in ihren Plänen der dann getroffenen klarstellenden Einordnung entsprachen oder nicht. Erforderlichenfalls müssten die bestehenden Pläne angepasst werden.

Betroffen vom Überprüfungserfordernis wären sowohl Städte und Gemeinden, die keine Ferienwohnungen zulassen wollen als auch diejenigen, die Ferienwohnungen im Gemeindegebiet ermöglichen wollen.

Bauaufsichtsbehörden bekämen auch mit einer deklaratorischen Änderung eine Grundlage für die Entscheidung über Genehmigungsanträge und Beschwerden.

Sondergebiet als rechtliches Instrument nicht ausreichend

Bereits seit vielen Jahren haben die Gemeinden (z.B. in Schleswig-Holstein) einen nicht geringen Teil der touristischen Gebiete als „Sondergebiete: Touristenbeherbergung und Dauerwohnen“ (o.ä.) überplant (z.B. Sylt; geschätzt ca. 40-50 Bebauungspläne). Aufgrund des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) vom 11.7.2013 - 4 CN 7/12 – stellte sich zwischenzeitlich die grundsätzliche Frage, ob die Gemeinden über Sondergebiets-Bauleitpläne die Mischung von Dauerwohnen und Ferienwohnen steuern können.

➤ „Sondergebiete“ decken nur einen Teil des Nutzungsspektrums ab, es ist daneben eine Regelung für die Baugebietstypen (§§ 2 ff BauNVO) erforderlich

Im nachfolgenden Urteil des OVG Niedersachsen (Urteil v. 18.09.2014 – 1 KN 123/12 – rech. nach juris = ZfBR 2014, 767-773) wurde klargestellt, dass in einem Sondergebiet „Kurgebiet/Gebiet für Fremdenbeherbergung“ Ferien- und Dauerwohnungen als Regelnutzungen nebeneinander zugelassen werden können.

Sondergebiete können planungsrechtlich allerdings nur dargestellt/festgesetzt werden, wenn sie sich wesentlich von den Baugebieten nach §§2 bis 10 BauNVO unterscheiden.

Diese wesentliche Unterscheidung ist aber in vielen Fällen nicht gegeben. Vielmehr handelt es sich vom Charakter des Baugebietes weiterhin um z.B. ein Wohngebiet oder ein Dorfgebiet. In diesem sind allerdings Ferienwohnungen oder –häuser vorhanden oder sollen dort zugelassen werden.

Für eine solche Mischung können keine Sondergebiete ausgewiesen werden; allerdings steht zurzeit auch kein anderes Instrumentarium hierfür zur Verfügung.

Daher ist es erforderlich, neben der Möglichkeit der Sondergebietsdarstellung/-festsetzungen Regelungen zu den einzelnen Baugebietstypen zu treffen.

Ferienwohnungen – Ferienhäuser – Übergang fließend

Bei der Überplanung von Bestandsgebieten zeigt sich, dass in den Siedlungsbereichen nicht nur Ferienwohnungen in ansonsten anders genutzten Gebäuden vorhanden sind, sondern auch Ferienhäuser oder Häuser mit ausschließlich Ferienwohnungen. Der Übergang ist fließend. Die Neuregelung sollte dieser Tatsache Rechnung tragen und ein geeignetes Instrumentarium zur Verfügung stellen, auch diese Nutzungsstrukturen zu regeln.

Insbesondere wird sich die Frage stellen, ob die Zulässigkeit von Ferienwohnungen und –häusern in den gemischten Strukturen gegeben ist. Falls dies nicht der Fall wäre, müsste die Frage der Definition einer Ferienwohnung, eines Hauses mit Ferienwohnungen und eines Ferienhauses - rechtssicher und praxisgerecht umsetzbar - geklärt werden.

2. Verlauf der bisherige Fachdiskussion

Schleswig-Holstein

Das Ministerium für Inneres und Bundesangelegenheiten Schleswig-Holstein (MIB), Referat IV26 „Städtebau und Ortsplanung, Städtebaurecht“, begleitet die Städte und Gemeinden in Schleswig-Holstein bei der städtebaulichen Entwicklung, berät in Fragen des Bauplanungsrechts und ist zuständige Genehmigungsbehörde für die vorbereitende Bauleitplanung. Aufgrund der Verwaltungsstruktur in Schleswig-Holstein (keine Mittelinstanz) ist der Kontakt zu den Gemeinden sehr direkt.

Seit 2014 ist – aufgrund unterschiedlicher Gerichtsurteile – eine sehr große Unsicherheit in Bezug auf die Zulässigkeit von Ferienwohnungen/-häusern zu verzeichnen. Das MIB hat daraufhin das Gespräch mit den betroffenen Gemeinden und Kreisen gesucht. Es wurde deutlich, dass ein hoher Handlungsdruck bei gleichzeitig nicht eindeutiger Rechtslage besteht. Insbesondere entlang der Nord- und Ostsee stellt der Tourismus einen entscheidenden Wirtschaftsfaktor dar.

Mecklenburg-Vorpommern

Eine ähnliche Lage stellte sich in Mecklenburg-Vorpommern, so dass das Ministerium für Wirtschaft, Bau und Tourismus Mecklenburg-Vorpommern im Sommer 2014 einen „Handlungsleitfaden zur bauplanungs- und bauordnungsrechtlichen Zulässigkeit von Ferienwohnungen“ herausgab, der die aktuelle planungsrechtliche Situation darstellt.

Projektgruppe Bund-Länder und Übernahme durch den Bund

Auf Initiative der Länder Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein wurde Ende 2014 auf Beschluss der Fachkommission Städtebau eine Bund-Länder-Projektgruppe zum Thema „Ferienwohnen und Dauerwohnen“ durch die Bauministerkonferenz eingesetzt. Die Vertreter der kommunalen Ebene waren ebenfalls eingeladen. Die Projektgruppe diskutierte die unterschiedlichen Ausgangslagen und die möglichen Handlungsoptionen. Im Frühjahr 2015 führte das Bundesministerium mit Hilfe der Länder eine Umfrage zur Planungs- und Genehmigungssituation von Ferienwohnungen in den Bundesländern durch. Seitens des Bundesministeriums wurden die Äußerungen der Länder „...so eingeschätzt, dass Ferienwohnungen von den meisten für zulässig oder ausnahmsweise zulässig gehalten würden und eine klarstellende Regelung grundsätzlich begrüßt werde“ (Protokoll der Bund-Länder-Besprechung vom 18.06. 2015).

Das BMUB kündigte daher auf der ASBW – Sitzung am 18./19.06. 2015 in München an, „eine Anpassung der Baunutzungsverordnung vorzunehmen, um möglichen rechtlichen Unsicherheiten zu begegnen.“ (Protokoll ASBW-Sitzung).