

Burkhard Jansen · Kreis Nordfriesland



Aktuelle Informationen zur baurechtlichen Situation von Ferienwohnungen

Sondersitzung des Bau- und Planungsausschusses am 02.10.2023

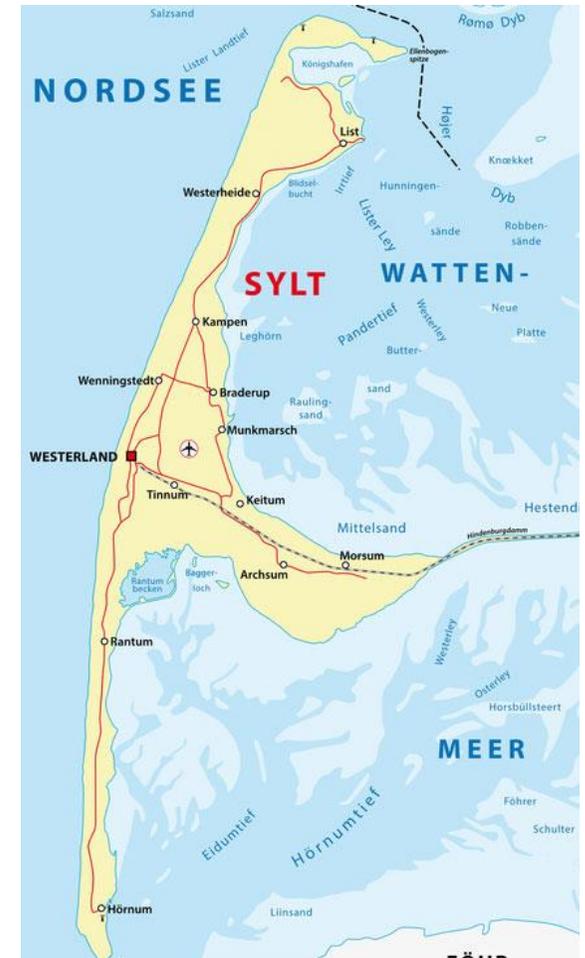
► Abgrenzung des Themas

Dieser **Vortrag** wird die bauordnungs- und bauplanungsrechtliche Situation von **Ferienwohnungen** in der Gemeinde Sylt zum Thema haben. Er richtet sich nicht nur an die neuen Gemeinderäte, sondern ebenso an die Öffentlichkeit, und ist inhaltlich weitgehend identisch mit den Ausführungen in Wennigstedt für die amtsangehörigen Gemeinden.

Aufgrund des Informationsbedarfs der Öffentlichkeit wird heute auch die genehmigungsrechtliche Situation aus Sicht der Grundeigentümer/ Bauherren betrachtet

Auch wenn die Themen **Dauerwohnen**, klassische **Beherbergungsbetriebe** und **Zweitwohnen** kausal mit dem Ferienwohnen zusammenhängen, werden sie heute **nur ein Nebenthema** (bei den Empfehlungen für die weitere Bearbeitung) sein, genauso wie Debatten zur Tragfähigkeit und zum „Overtourism“.

Auch geht es ausschließlich um öffentliches Recht, nicht um zivilrechtliche Streitigkeiten.



► Derzeitige Situation

In der offiziellen Statistik wurden für 2019 rd. 7,2 Mio. Gästeübernachtungen gezählt, und dies bei über 960.000 Gästen. Ein Großteil davon (ca. 64 %) entfallen auf die Gemeinde Sylt. Vorherrschend bei den Gästeübernachtungen ist der Betriebstypus **Ferienapartments**, gefolgt von **Privatvermietungen**. Beides lässt sich im Regelfall zusammenführen unter den Begriff **Ferienwohnungen** und hat einen Marktanteil von rd. 75%.

Spätestens seit dem **Beherbergungskonzept** für die Gemeinde Sylt ist deutlich geworden, dass es einen erheblichen Unterschied zwischen der Anzahl an Ferienwohnungen bzw. Gästebetten in FeWo im Bestand zu den genehmigten gibt.

Als Beispiel: Die Kurverwaltung List hat im Zusammenhang mit der Kurabgabestatistik im Jahr 2010 2.248 Gästebetten in Ferienwohnungen gezählt – und eine Steigerung bis 2018 auf 2.518.

Unabhängig davon, dass es da auch noch eine Dunkelziffer nicht angemeldeten Gästebetten gibt, **weder die Ursprungszahl noch die Steigerung können wir aus der Bauaufsicht anhand von erteilten Genehmigungen nachvollziehen!**

Eine ähnliche Situation haben wir auch in den anderen Gemeinden zu erwarten, auch in der Gemeinde Sylt!

Zur Ursachensuche lohnt sich ein Blick in die Vergangenheit !

► Entwicklung des Tourismus auf Sylt – Teil 1



Ein kurzer Abriss der wesentlichen Ereignisse und wichtigsten Fakten

1855 wurde die Westerland zum **Seebad** erhoben und Kuraufenthalte wurden zum Vergnügen der Mittel- und Oberschicht. Die Gäste residierten in **Hotels und Pensionen**.



Nach dem ersten Weltkrieg entstanden die ersten **Landschulheime** abseits in den Dünen zur „Sommerfrische“ für die Großstadtkinder. Parallel kamen vermehrt Individualurlauber neben den klassischen Hotelgästen. Die Unterbringung in **Fremdenzimmern** in den privaten Haushalten nahm drastisch zu. Hieraus „wuchsen“ später die Ferienwohnungen.



Erst seit den 60er Jahren setzte ein nahezu ungezügelter Gästeansturm ein und in Westerland setzt der Bau von Hotels und Hotelappartements im **typischen Stil der 60er und 70er** Jahre ein. Diese sind insbesondere in der ehemaligen Stadt Westerland immer noch ortsbildprägend.

► Entwicklung des Tourismus auf Sylt – Teil 2

In den **90er Jahren** musste sich Sylt mit **stagnierenden bis sinkenden Gästezahlen** auseinandersetzen. Hauptursachen waren ein sich langsam veränderndes Urlaubsverhalten der Deutschen, neue innerdeutsche Konkurrenz und fehlende Investitionstätigkeit der öffentlichen Hand und der Privatwirtschaft und damit eine fehlende Wettbewerbsfähigkeit. Noch kaum wahrgenommen wurde das Wegbrechen der Gästebetten.



Was war passiert?

Nach der Wiedervereinigung setzte eine enorme Investitionstätigkeit an der Ostsee ein, die **Kaiserbäder** erlebten eine Renaissance. Moderne Hotels im alten Gewand, sowie Strandpromenaden, Seebrücken und Flaniermeilen zogen interessierte und zahlungskräftige Gäste an.

Der **klassische Sommerurlaub** am Strand verlor an Attraktivität. Die Menschen wollten kürzer, häufiger und seltener als Familienverbund in den Urlaub, und dort auch noch aktiv sein. Drastisch fallende Preise für Flugreisen zu Destinationen mit „Sonnengarantie“ führten zu zusätzlichen Konkurrenzen.



► Entwicklung des Tourismus auf Sylt – Teil 3

Neuausrichtung in der Krise !?

Um auf das veränderte Urlaubsverhalten einzugehen, wurden neue Angebote entwickelt bzw. aus anderen Orten übertragen. Schwerpunkt war vor allem der höherpreisige Bereich der Hotellerie mit nachgefragten Zusatzangeboten (Golf, Spa, Wellness, etc.). Aber auch andere Modelle wurden eingeführt. Hierzu erfolgte der raumordnerische „Vorratsbeschluss“.



Tatsächlich sind zusätzliche Gästebetten in anderen Betriebstypen entstanden, aber offensichtlich in den meisten Orten Ferienwohnungen gar nicht im nennenswerten Umfang verschwunden, eher im Gegenteil.

Eine Ausnahme scheint aber die Gemeinde Kampen zu sein, wo eine Umwandlung von bisheriger Privatvermietung zu Zweitwohnen stattfindet.

► Das eigentliche Problem

Was ist eine Ferienwohnung im Sinne des Bauplanungsrechts?

Ein (nicht störender) Gewerbebetrieb? Dann wären Ferienwohnungen - ausnahmsweise - in allgemeinen Wohngebieten sowie in Mischgebieten, Dorfgebieten und in Kerngebieten zulässig

OVG Lüneburg - Beschluss vom 22.11.2013 – 1 LA 49/13

Bei der Nutzung als fremdvermietetes Ferienhaus handelt sich - wie auch die Kläger einräumen - nicht um „Wohnen“ i. S. der vorgenannten Vorschriften. **Auch die von dem Verwaltungsgericht erwogene Einordnung als sonstiger nicht störender Gewerbebetrieb gemäß § 4 Abs. 3 Nr. 2 BauNVO scheidet aus. Fremdvermietete Ferienhäuser sind Gegenstand der speziellen Regelung in § 10 Abs. 4 BauNVO, sodass sie in der Regel nicht in den Anwendungsbereich des allgemein die Zulässigkeit gewerblicher Nutzungen regelnden § 4 Abs. 3 Nr. 2 BauNVO fallen.** Atypische Umstände, die eine andere Entscheidung ermöglichen könnten, sind nicht ersichtlich.

Was bedeutet das Urteil: Die bisherige Praxis, in allgemeinen Wohngebieten Ferienwohnungen als nicht störende Gewerbebetriebe einzustufen und zu genehmigen, war rechtswidrig und musste umgehend von den Bauaufsichten eingestellt werden. Und nochmal: Bis dahin erteilte Baugenehmigungen waren zwar rechtswidrig ergangen, aber bestandskräftig geworden. Hier gilt der Vertrauensschutz.

Dies war aber nur das Ende eines langen Weges....

► Das eigentliche Problem

Was ist eine Ferienwohnung im Sinne des Bauplanungsrechts?

Eine Wohnung? Dann wären Ferienwohnungen in reinen, allgemeinen und besonderen Wohngebieten, Mischgebieten, Dorfgebieten und ausnahmsweise auch in Kerngebieten zulässig

OVG Greifswald - Beschluss vom 28. Dezember 2007 - Az. 3 M 190/07

Um den Wohnbegriff in Abgrenzung zu anderen Nutzungsarten unter Zugrundelegung der o.g. typisierenden bauplanungsrechtlichen Betrachtungsweise sachgerecht zu erfassen, bedarf es einer wertenden Betrachtung aller Umstände. Zu unterscheiden ist die im wesentlichen an der Zweckbestimmung des Aufenthalts in den Räumen **Zum Begriff des Wohnens gehört eine auf Dauer angelegte Häuslichkeit, zu der auch die Eigengestaltung der Haushaltsführung und des häuslichen Wirkungskreises gehört** (vgl. BVerwG, B. v. 25.03.1996). **Mit der Dauerhaftigkeit des Wohnens ist zunächst nicht der Gegensatz von längerer und kürzerer oder von unbestimmter und bestimmter Dauer zu verbinden.** ... Ausgehend von der Zweckbestimmung des Aufenthalts in den Räumen unterscheidet sich Wohnen von anderen Nutzungsarten, die sich durch ein übergangsweises, nicht "alltägliches" Wohnen oder ein provisorisches, einem begrenzten Zweck dienendes Unterkommen auszeichnen. **"Ferienwohnen" ist ebenso wenig auf Dauer angelegt wie das Unterkommen in Herbergen jeder Art.**

► Das eigentliche Problem

Was ist eine Ferienwohnung im Sinne des Bauplanungsrechts?

Ein Beherbergungsbetrieb? Dann wären Ferienwohnungen ebenfalls in reinen (soweit klein), allgemeinen und besonderen Wohngebieten, Mischgebieten, Dorfgebieten und in Kerngebieten zulässig

BVerwG - Beschluss vom 08.05.1989 - BVerwG 4 B 78.89

In der BauNVO werden zudem die allgemeine Wohnnutzung und die Ferienwohnnutzung als eigenständige Nutzungsarten aufgeführt. **Die damit vorgegebene Unterscheidung verbietet es, den Begriff der Beherbergung so weit zu fassen, dass er auch die mietweise Überlassung von selbständigen Wohnungen, sei es auch nur zu Ferienzwecken, einschließt.** Ein Beherbergungsbetrieb liegt nur vor, wenn Räume ständig wechselnden Gästen zum vorübergehenden Aufenthalt zur Verfügung gestellt werden, ohne dass diese dort ihren häuslichen Wirkungskreis unabhängig gestalten können.

► Was heißt das für Grundeigentümer und Antragsteller?

Grundsätzlich gilt: Die getätigte Nutzung hat der erteilten Baugenehmigung zu entsprechen. Die Baugenehmigung ist eine „Unbedenklichkeitsbescheinigung“ zur Art und dem Maß der baulichen Nutzung, die **beantragt** wurde

1. Eine Ferienwohnungsnutzung, bei der zur Erzielung von Einkünften vom Nutzungskonzept her typischerweise nur zum vorübergehenden Aufenthalt an einen wechselnden Personenkreis vermietet wird, dient zwar auch dem Wohnen, jedoch handelt es sich gleichwohl **nicht um eine Wohnnutzung im Sinne etwa von § 3 Abs. 2 Nr. 1, § 4 Abs. 2 Nr. 1 BauNVO** (OVG Berlin-Brandenburg Beschluss vom 30.05.2015). Daraus folgert, dass die Unterscheidung Wohnen und Ferienwohnen mindestens seit Einführung der Baunutzungsverordnung besteht, das heißt seit dem 01. August 1962.
2. Die dauerhafte Nutzung einer Wohnung, für die eine Genehmigung als Wohngebäude vorliegt, als Ferienwohnung für einen wechselnden Personenkreis stellt eine baugenehmigungspflichtige Nutzungsänderung dar (vgl. u.a. BayVGH, Beschluss vom 4. September 2013) und bedarf immer einer Genehmigung!
3. Ab Rechtskraft des Urteils in 2013 gab es in en Baugebietstypen allgemeines, besonderes und reines Wohngebiet sowie im Dorf- und Mischgebiet keinen aber Genehmigungstatbestand für Ferienwohnungen mehr. Sondergebiete waren davon aber nicht betroffen.
4. Bereits erteilte Baugenehmigungen für Ferienwohnungen waren zwar rechtswidrig ergangen, aber bestandkräftig geworden. Eine Verpflichtung diese wieder aufzuheben gab es gibt es nicht. Hier gilt der Vertrauensschutz!

► Problemlösung des Bundes – Teil 1

Die Bundesregierung als Verordnungsgeber hatte sich entschieden, im Rahmen der Novelle des BauGB auch eine Ergänzung der Baunutzungsverordnung zu tätigen. Dieser § 13a hat als einzigen Zweck den Begriff und die Zulässigkeit von Ferienwohnungen zu klären

- **§ 13a Abs. 1 BauNVO** Räume oder Gebäude, die **einem ständig wechselnden Kreis von Gästen gegen Entgelt** vorübergehend zur Unterkunft zur Verfügung gestellt werden und die zur Begründung einer eigenen Häuslichkeit geeignet und bestimmt sind (**Ferienwohnungen**), gehören unbeschadet des § 10 in der Regel zu den **nicht störenden Gewerbebetrieben** nach § 2 Absatz 3 Nummer 4 und § 4 Absatz 3 Nummer 2 oder zu den Gewerbebetrieben nach § 4a Absatz 2 Nummer 3, § 5 Absatz 2 Nummer 6, § 5a Absatz 2 Nummer 7, § 6 Absatz 2 Nummer 4, § 6a Absatz 2 Nummer 4 und § 7 Absatz 2 Nummer 3.
- **§ 13a Abs. 2 BauNVO** Abweichend von Satz 1 können **Räume nach Satz 1 in den übrigen Fällen** insbesondere bei einer **baulich untergeordneten Bedeutung** gegenüber der in dem Gebäude vorherrschenden Hauptnutzung zu den **Betrieben des Beherbergungsgewerbes** nach § 4 Absatz 3 Nummer 1, § 4a Absatz 2 Nummer 2, § 5 Absatz 2 Nummer 5, § 5a Absatz 2 Nummer 6, § 6 Absatz 2 Nummer 3, § 6a Absatz 2 Nummer 3 und § 7 Absatz 2 Nummer 2 oder zu den kleinen Betrieben des Beherbergungsgewerbes nach § 3 Absatz 3 Nummer 1 gehören.

► Problemlösung des Bundes – Teil 2

Ferner betonte der Verordnungsgeber, dass dies **deklaratorisch** sei, also schon immer so war. Entsprechend die Legaldefinition auch **rückwirkend für Bebauungspläne nach älteren BauNVO** gelte.

Hierzu führte das BVerwG mit Urteil vom 18.10.2017 aber aus:

Für die Wirksamkeit einer Rechtsnorm maßgebend ist die Rechtslage im Zeitpunkt ihres Zustandekommens. Rechtsnormen, die unter Verletzung (zwingenden) höherrangigen Rechts zustande gekommen sind, sind im Grundsatz von Anfang an (ex tunc) und ohne Weiteres (ipso iure) unwirksam, soweit sich nicht aufgrund gesetzlicher Sonderregelungen anderes ergibt. Bei Bebauungsplänen ist insoweit der späteste in Betracht kommende Zeitpunkt seine Inkraftsetzung. **Die ohne Rückwirkung in Kraft getretenen §§ 13a und 11 Abs. 2 Satz 2 BauNVO 2017 wären daher für die Vorinstanz nicht maßgeblich gewesen:** Die Vorschriften könnten weder einen Bebauungsplan wirksam werden lassen, der bei seiner Inkraftsetzung nicht Bestandteil der Rechtsordnung geworden war, noch könnten sie die Unwirksamkeit eines wirksam erlassenen Bebauungsplan herbeiführen. **Unerheblich ist insoweit, dass der Gesetzgeber den Änderungen der Baunutzungsverordnung nur klarstellende Funktion beigemessen hat. Ob diese Auffassung zutrifft, haben die Gerichte zu entscheiden. Denn zur verbindlichen Auslegung einer Norm ist die rechtsprechende Gewalt berufen.** Der Gesetzgeber ist dagegen zur authentischen Interpretation von Vorschriften nicht befugt.

► Zusammenfassung zur planungsrechtlichen Situation

- **Es gibt Sondergebiete für Dauerwohnen und Tourismusbeherbergung, wo Ferienwohnungen zulässig sind.**
- Hier bedarf es ggf. der Kontrolle und bauordnungsrechtlichem Einschreiten. Soweit die Gemeinde aber ungenehmigte FeWo legalisieren will, bedarf es hier der Änderung des Bebauungsplanes
- **Es gibt Baugebiete nach §§ 2 bis 9 BauNVO von vor 2017, wo Ferienwohnungen im Regelfall unzulässig sind (außer der Plangeber hat einen solchen Regelungswillen im Verfahren dokumentiert)**
- Soweit die planende Gemeinde kein Planänderungsverfahren zeitnah anstrengt und voran treibt, werden nichtgenehmigte Ferienwohnungen bauordnungsrechtlich in der Nutzung untersagt. Dies dürfte ein Massengeschäft werden!
- **Es gibt Baugebiete nach §§ 2 bis 9 BauNVO ab 2017, wo Ferienwohnungen ausnahmsweise, allgemein oder gar nicht zulässig sind. Hier sollte der Wille des Plangebers eindeutig sein.**
- Hier bedarf es der Kontrolle und des Vollzugs durch die Bauaufsicht.
- **Es gibt den unbeplanten Innenbereich nach § 34 BauGB, der im Regelfall einem Baugebietstypus zuzuordnen ist.**
- Hier bedarf es natürlich auch der Kontrolle und des Vollzugs, ggf. gibt es aber auch Genehmigungsrecht und den Bedarf nach Planung, um weitere Fehlentwicklungen zu verhindern.

► Empfehlung für die weitere Vorgehensweise – Teil 1

Auch wenn der Planungsdruck durch die Betroffenen auf die Gemeinden auf Sylt groß ist, damit Ferienwohnungen legalisiert werden, sollten sich die Gemeinden Zeit für einen **städtebaulichen Rahmenplan** nehmen. Ein unmittelbares Anpassen oder erstmaligem Aufstellen von Bebauungsplänen, um möglichst viele bislang ungenehmigte Ferienwohnungen in die Genehmigungsfähigkeit zu führen, kann nicht zu einen zwingend notwendigen städtebaulichen Gesamtgefüge führen, noch einen sinnhaften Gesamtrahmen schaffen.

Eigentlich dienen **städtebauliche Rahmenpläne** eher der Stadterneuerung und haben Bezüge zum besonderen Städtebaurecht, sie sind aber auch als Masterplan geeignet, um in einem **Planungsraum besondere Problemlagen und Nutzungskonkurrenzen vor zu klären.**

Denn:

- **Ferienwohnungen** sind nur ein Problem in den Gemeinden und nicht per se zu unterbinden. Sie sind das **wesentliche Standbein des Übernachtungsangebotes** auf der Insel und sind daher zwingend, aber auch hier gilt „**die Menge macht das Gift**“
- Auch **Zweitwohnungen sind nicht grundsätzlich zu verbieten**, dürfen aber von der Anzahl nicht zu städtebaulichen Spannungen („Rolladensiedlungen“) und Nutzungskonkurrenzen (Verdrängung von Dauerwohnen) führen.
- **Dauerwohnen in den Gemeinden steht weiter unter Druck**, ist aber für die Funktionsfähigkeit der Insel zwingend im Umfang zu erhalten, ggf. noch auszuweiten.
- Daneben gibt es **weitere Nutzungen**, die zu berücksichtigen sind und ebenfalls in Konkurrenz stehen (können)

► Empfehlung für die weitere Vorgehensweise – Teil 2

- Auch sind Ortslagen, Straßenzüge und Teilbereiche von Bebauungsplänen nicht gleich in der Ausgangslage und in der Bewertung (Nachbarschaften noch vorhanden vs. reine Rollädensiedlungen)
- Aufgrund von Insellage und Siedlungsgrenzen sind die Funktionen innerhalb des Bestandes abzubilden. Siedlungserweiterungen bleiben die absolute Ausnahme

Ein **städtebaulicher Rahmenplan** dient der Diskussion und Findung von städtebaulichen Zielen durch die Gemeinde und Vorabwägung von Nutzungskonkurrenzen auf Ebene des Gemeindegebietes oder von Teilräumen. Unter der Maßgabe von raumordnerischen Vorgaben und städtebaurechtlichen Möglichkeiten ist dieser Plan **mehr moderierend als planend!** Er muss auch nicht das gesamte Gemeindegebiete umfassen, sondern kann auch für Ortsteile getrennt aufgestellt werden, soweit sachgerecht möglich.

Anschließend (ggf. auch schon parallel) sind die Bebauungspläne entsprechend der Zielbestimmung anzupassen bzw. erstmalig aufzustellen.



Fragen oder Anmerkungen?



**Herzlichen Dank
für Ihre Aufmerksamkeit!**