

# Planungsrechtliche Situation von Ferienwohnungen nach der Novelle der BauNVO 2017

HafenCity Universität Hamburg  
Bachelor-Thesis

Verfasserin:  
Mareike Duncker



## **Impressum**

HafenCity Universität Hamburg  
Universität für Baukunst und Metropolenentwicklung  
B.Sc. Stadtplanung

Abgabedatum	14.03.2017
Verfasserin	Mareike Duncker mareike.duncker@googlemail.com
Matrikelnr.	6030770
Gutachter Zweitgutachterin	Prof. Dr. Martin Wickel, LL.M. (Univ. of Michigan) Dr. Cathrin Zengerling, LL.M. (Univ. of Michigan)
Druck	HCU Campus-Shop

## **Gender Erklärung**

Aufgrund der besseren Lesbarkeit wurde in dieser Bachelorarbeit die Sprachform des generischen Maskulins verwendet. Es wird an diese Stelle darauf hingewiesen, dass die ausschließliche Anwendung der männlichen Form geschlechtsunabhängig verstanden werden soll.

Planungsrechtliche Situation  
von Ferienwohnungen nach der  
Novelle der BauNVO 2017

# INHALT

ABKÜRZUNGEN .....	III
ABBILDUNGEN.....	III
<b>1 EINFÜHRUNG.....</b>	<b>1</b>
<b>1.1 Ausgangslage und Fragestellung.....</b>	<b>2</b>
<b>1.2 Vorgehensweise .....</b>	<b>4</b>
<b>2 FERIENWOHNUNGEN IM PLANUNGSRECHT .....</b>	<b>6</b>
<b>2.1 Einordnung der Ferienwohnung in die Nutzungstypologien der BauNVO .....</b>	<b>6</b>
2.1.1 Zuordnung zum Wohnen .....	7
2.1.2 Zuordnung zu den Beherbergungsbetrieben .....	10
2.1.3 Zuordnung zum Gewerbe .....	11
2.1.4 Ferienwohnen als eigenständiger Nutzungsbegriff .....	13
<b>2.2 Steuerungsmöglichkeiten der Ferienwohnung im Rahmen der BauNVO .....</b>	<b>15</b>
2.2.1 Allgemeine und ausnahmsweise Zulässigkeit von Vorhaben .....	15
2.2.2 Feinsteuerung von Nutzungen nach § 1 Abs. 4 bis 10 BauNVO.....	18
<b>2.3 Sonstige Steuerungsmöglichkeiten von Ferienwohnungen .....</b>	<b>21</b>
2.3.1 Inhalt des Bebauungsplans: § 9 Abs. 1 Nr. 6 BauGB .....	21
2.3.2 Sicherung von Gebieten mit Fremdenverkehrsfunktion: § 22 BauGB .....	22
2.3.3 Erhaltung der Eigenart von Gebieten: § 172 BauGB .....	24
2.3.4 Schutz und Erhalt von Wohnraum .....	25
<b>2.4 Zwischenfazit und Eingrenzung .....</b>	<b>26</b>
<b>3 NOVELLE DER BAUNVO.....</b>	<b>29</b>
<b>3.1 Einordnung in der Systematik der BauNVO .....</b>	<b>29</b>
<b>3.2 § 13a BauNVO .....</b>	<b>31</b>
3.2.1 § 13a S. 1 BauNVO .....	31
3.2.2 § 13a S. 2 BauNVO .....	36
3.2.3 Zu der Unterscheidung der Ferienwohnung in zwei Varianten .....	39
<b>3.3 Bewertung.....</b>	<b>45</b>
<b>4 NOVELLE DER BAUNVO IN DER PRAXIS .....</b>	<b>50</b>
<b>4.1 § 13a BauNVO in der Gemeinde Sylt .....</b>	<b>50</b>
<b>4.2 § 13a BauNVO in der Gemeinde Rerik .....</b>	<b>54</b>
<b>4.3 Bewertung.....</b>	<b>58</b>
<b>5 ZUSAMMENFASSUNG UND FAZIT .....</b>	<b>61</b>
LITERATUR.....	V
ANHANG.....	XI

## ABKÜRZUNGEN

<b>BauGB</b>	Baugesetzbuch
<b>BauNVO</b>	Baunutzungsverordnung
<b>BBSR</b>	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
<b>Beschl.</b>	Beschluss
<b>BKL</b>	Battis/Krautzberger/Löhr
<b>BMUB</b>	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
<b>BVerwG</b>	Bundesverwaltungsgericht
<b>DTV</b>	Deutscher Tourismusverband e.V.
<b>DIFU</b>	Deutsches Institut für Urbanistik
<b>EZBK</b>	Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger
<b>HmbWoSchg</b>	Gesetz über den Schutz und die Erhaltung von Wohnraum
<b>ISTS</b>	Insel Sylt Tourismus Service
<b>NVwZ</b>	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
<b>OVG</b>	Oberverwaltungsgericht
<b>SHK</b>	Spannowsky/Hornmann/Kämper
<b>Urt.</b>	Urteil
<b>UPR</b>	Umwelt- und Planungsrecht
<b>VGH</b>	Verwaltungsgerichtshof
<b>ZfBR</b>	Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht

## ABBILDUNGEN

<b>Abbildung 1</b>	Zulässigkeit von Ferienwohnungen als Gewerbebetrieb in §§ 2 bis 9 BauNVO nach dem Regierungsentwurf vom 30.11.2016
<b>Abbildung 2</b>	Zulässigkeit von Ferienwohnungen als Betrieb des Beherbergungsgewerbes in §§ 2 bis 9 BauNVO nach dem Regierungsentwurf vom 30.11.2016
<b>Abbildung 3</b>	Zulässigkeit von Ferienwohnungen als Gewerbebetrieb und Betrieb des Beherbergungsgewerbes nach dem Regierungsentwurf vom 30.11.2016

## EIDESSTATTLICHE ERKLÄRUNG

Ich versichere, dass ich die vorliegende Bachelor-Thesis selbstständig und ohne unzulässige fremde erbracht habe. Ich habe keine anderen als die angegebenen Quellen und Hilfsmittel benutzt sowie wörtliche und sinngemäße Zitate kenntlich gemacht. Die Arbeit hat in gleicher oder ähnlicher Form noch keiner Prüfungsbehörde vorgelegen.

Hamburg, 14.03.2017

# 1 EINFÜHRUNG



Die Ferienwohnung stellt in Deutschland eine der beliebtesten Arten der Urlaubsunterkunft dar. Sowohl in klassischen Ferienregionen wie den Küstenabschnitten an Nord- und Ostsee als auch in den Städten steigt die Zahl der Übernachtungen in einer Ferienwohnung an. Dabei löst die Ferienwohnung durchaus Konflikte und damit ein Steuererfordernis im Rahmen der Stadtplanung aus: Dem Ruhebedürfnis der Bewohner eines Gebietes ist zu entsprechen, ebenso gilt es, Siedlungsstrukturen zu wahren und ein lebenswertes Umfeld zu erhalten. Eine zunehmende Zahl von Ferienwohnungen kann zu Verdrängungsprozessen führen und die bestehenden Strukturen gefährden. Gleichzeitig trägt die Ferienwohnung in Urlaubsregionen maßgeblich zu einer tragfähigen Wirtschaft bei und stellt für ihren Eigentümer eine oftmals bedeutende Einnahmequelle dar. Somit erhebt auch die Ferienwohnung selbst einen Schutzanspruch.<sup>1</sup>

Im Rahmen der Bauleitplanung obliegt es den Gemeinden, die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke innerhalb ihres Gemeindegebietes nach Maßgabe des Baugesetzbuches (BauGB) vorzubereiten und zu leiten.<sup>2</sup> Dabei sollen Bauleitpläne:

*„eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung, die die sozialen, wirtschaftlichen und umweltschützenden Anforderungen auch in Verantwortung gegenüber künftigen Generationen miteinander in Einklang bringt, und eine dem Wohl der Allgemeinheit dienende sozialgerechte Bodennutzung gewährleisten. Sie sollen dazu beitragen, eine menschenwürdige Umwelt zu sichern, die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und zu entwickeln sowie den Klimaschutz und die Klimaanpassung, insbesondere auch in der Stadtentwicklung, zu fördern, sowie die städtebauliche Gestalt und das Orts- und Landschaftsbild baukulturell zu erhalten und zu entwickeln“.<sup>3</sup>*

Somit gilt es Nutzungsansprüche an den Raum zu koordinieren und Konflikte zu lösen, indem Vorhaben geleitet und reglementiert werden. Ein wesentlicher Bestandteil des Bauleitplanes ist die Bestimmung einer zulässigen Art der Nutzung. Aussagen über die mögliche Festsetzung lassen sich dabei vorrangig aus der Baunutzungsverordnung (BauNVO) herleiten, diese haben oftmals auch dann Bestand, wenn für einen Bereich kein Bebauungsplan existiert.<sup>4</sup> Dafür beinhaltet die BauNVO eine Auswahl an Baugebietstypen, die in der Bauleitplanung zwingend

<sup>1</sup> Vgl. Destatis 2015; Bundesregierung 2015; Engel&Völkers & FeWo-direkt 2013

<sup>2</sup> Vgl. § 1 Abs. 1 BauGB

<sup>3</sup> § 1 Abs. 5 BauGB

<sup>4</sup> Vgl. § 34 BauGB

anzuwenden sind. Darin sind Nutzungen nach Maßgabe der Verträglichkeit entweder zulässig oder unzulässig – so dienen beispielsweise Wohngebiete vornehmlich dem Wohnen, Gewerbegebiete der Ausführung eines Gewerbes und Ferienhausgebiete dem Erholungsaufenthalt.<sup>5</sup>

Als eine Nutzung ist auch die Ferienwohnung im Rahmen der Systematik der BauNVO zu betrachten. Der Vorhabenträger muss herausfinden, ob das Betreiben einer Ferienwohnung erlaubt ist; die planende Gemeinde hat das Ziel, die Nutzung Ferienwohnung vor dem Hintergrund der städtebaulichen Entwicklung und Ordnung der Gemeinde zu steuern. Nun stellt die Ferienwohnung eine eigentümliche Art der Nutzung dar, indem sie Eigenschaften vereinbart, die ansonsten vielmehr zu einer Abgrenzung von Nutzungen führen würden: So gestaltet sie sich zwar einerseits als Wohnraum, der durchaus dafür geeignet ist, einen dauerhaften Bewohner aufzunehmen, andererseits zeichnet sie sich auch dadurch aus, dass sie nur als eine vorübergehende Unterkunft für wechselnde Personen dient. Dabei stellt sie für ihre Nutzer einen Bestandteil der Freizeitgestaltung dar und fällt wohl in die Kategorie des Erholungswohnens. Dem Eigentümer dient sie dagegen als Einkommensquelle, er verfolgt mit der Vermietung einen gewerblichen Zweck. Bezüglich der Einordnung der Ferienwohnung in einer der Nutzungstypologien der BauNVO führt dies zu Schwierigkeiten. So herrscht in der Fachwelt bisher Uneinigkeit darüber, welcher Nutzung die Ferienwohnung u.a. im Hinblick auf ihre Verträglichkeit mit anderen Vorhaben und ihrer Bedeutung bezüglich der siedlungsstrukturellen Entwicklung zugeordnet werden kann.

## 1.1 Ausgangslage und Fragestellung

In der jüngsten Vergangenheit haben insbesondere Urteile des OVG Greifswald und des OVG Lüneburg einerseits zwar zu einer Einordnung, andererseits aber auch dazu geführt, dass die bis dato ausgeübte städtebauliche Praxis der Zuordnung der Ferienwohnung zu einer der Nutzungstypologien der §§ 2 bis 9 BauNVO mit den rechtlichen Bedingungen nicht mehr zu vereinbaren ist. Dies stellt insbesondere Fremdenverkehrsgemeinden mit Mischstrukturen von Ferienwohnen und Wohnen vor akute Herausforderungen, da beispielsweise die weitere gewerbliche Nutzung von Ferienwohnungen einstweilen untersagt wurde. Darüber hinaus wird in der Literatur als Reaktion auf die Urteile eine Reihe von gegenläufigen Einordnungen und Interpretationen des Begriffes der Ferienwohnung vertreten, was statt einer Klärung des Sachverhalts zu zusätzlicher Unsicherheit führt. Nachdem eine abschließende Stellungnahme bzw. Rechtsprechung durch das Bundesverwaltungsgericht nicht erfolgt ist, wird der Problematik nun im Zuge einer Novelle des Städtebaurechts Rechnung getragen. Am 30.11.2016 wurde der *Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU im Städtebaurecht und zur Stärkung des neuen Zusammenlebens in der Stadt* durch das Bundeskabinett be-

---

<sup>5</sup> Vgl. §§ 1 bis 11 BauNVO



schlossen. Seit dem 09.03.2017 liegt auch der Beschluss des Bundestages vor.<sup>6</sup> Neben der Anpassung des BauGB an EU-Richtlinien sowie der Einführung eines neuen Gebietstyps in die BauNVO als Hauptanliegen der Novelle wird auch die Thematik der Ferienwohnung aufgegriffen. Ziel ist es, den Gemeinden die in der Planung benötigte Sicherheit zu ermöglichen und eine einheitliche städtebauliche Praxis zu fördern, indem die bestehenden Rechtsunklarheiten behoben werden.<sup>7</sup> Neben dem förmlichen Gesetzgebungsverfahren wurde im Auftrag des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung ein Verwaltungsplanspiel zur Überprüfung des Gesetzesentwurfs durchgeführt. Teilnehmende sind sechs Gemeinden unterschiedlicher Regionen (Ost, Nord/Nord-West und Süd/Süd-West) und unterschiedlicher Größenklassen (Groß-, Mittel-, Kleinstadt) in Deutschland. Dabei wurde darauf Wert gelegt, auch Gemeinden mit Fremdenverkehrsfunktion zu beteiligen. Seit Ende Januar liegt der Endbericht des Planspiels vor.<sup>8</sup>

Die angestrebte Klarstellung der Nutzung Ferienwohnung in Form eines § 13a innerhalb der BauNVO ist Grundlage vorliegender Arbeit. Im Sinne der Regelung stellen Ferienwohnungen Gewerbebetriebe oder Betriebe des Beherbergungsgewerbes nach den bestehenden Typologien der BauNVO dar. Der Gesetzesentwurf wird nun hinsichtlich seiner Bedeutung und Wirkung innerhalb der Planung und Steuerung von Ferienwohnungen untersucht, wobei sich im Wesentlichen folgende Frage stellt:

*Ist der im Rahmen der Novelle des Städtebaurechts einzuführende § 13a BauNVO bezüglich der Steuerung von Ferienwohnungen zweckmäßig?*

Für eine Beurteilung der Zweckmäßigkeit stellt sich zunächst die Folgefrage, wie sich eine Ferienwohnung planungsrechtlich definiert und wo die Schwierigkeiten in der Abgrenzung zu anderen Nutzungen liegen. Daran anschließend wird untersucht, inwiefern der Gesetzgeber mit dem Gesetzesentwurf auf die derzeit herrschenden Problematiken reagiert hat und wie sich die einzelnen inhaltlichen Aspekte der Regelung begründen. Insbesondere wird überprüft, ob die Änderung in der angestrebten Form sinnvoll ist oder ob eine andere Lösung vorzuziehen gewesen wäre.

<sup>6</sup> BMUB (2017): Baurechtsnovelle bietet neu Chancen für vielfältige und lebendige Stadtgesellschaften. Verfügbar: <http://www.bmub.bund.de/pressemitteilung/baurechtsnovelle-bietet-neue-chancen-fuer-vielfaeltige-und-lebendige-stadtgesellschaften/>. (Aufruf: 11.03.2017).

<sup>7</sup> Vgl. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) (2016): Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU im Städtebaurecht und zur Stärkung des Neuen Zusammenlebens in der Stadt. Verfügbar: [http://www.bmub.bund.de/themen/stadt-wohnen/staedtebaurecht/details-staedtebaurecht/artikel/gesetz-zur-umsetzung-der-richtlinie-201452eu-im-staedtebaurecht-und-zur-staerkung-des-neuen-zusammenlebens-in-der-stadt/?tx\\_ttnews%5BbackPid%5D=2997](http://www.bmub.bund.de/themen/stadt-wohnen/staedtebaurecht/details-staedtebaurecht/artikel/gesetz-zur-umsetzung-der-richtlinie-201452eu-im-staedtebaurecht-und-zur-staerkung-des-neuen-zusammenlebens-in-der-stadt/?tx_ttnews%5BbackPid%5D=2997). Aufruf: 17.02.2017: 3, 31 – 32.

<sup>8</sup> Vgl. Bunzel, A., Hanke, S., v. Bodelschwingh, F., Strauss, W.-C. (2017): Planspiel zur Städtebaurechtsnovelle 2016/17. Deutsches Institut für Urbanistik (difu), Berlin. Im Auftrag des BBSR. Verfügbar: <https://difu.de/publikationen/2017/planspiel-zur-staedtebaurechtsnovelle-2016-2017.html>. Aufruf: 19.02.2017: 15

## 1.2 Vorgehensweise

Die Beantwortung der Forschungsfrage erfolgt somit unter verschiedenen Gesichtspunkten. In einem ersten Teil wird der Regelungsinhalt des § 13a BauNVO bewertet. Ziel ist es, herauszufinden, in welcher Form der Gesetzgeber auf die praktischen Schwierigkeiten reagiert hat, wie § 13a BauNVO wirkt und welche Stärken oder Schwächen möglicherweise bestehen. Im zweiten Teil soll die Regelung in Bezug auf ihre Anwendung in unterschiedlichen Gemeinden betrachtet werden. Den Ausgangspunkt stellen die kommunalen Unterschiede einerseits hinsichtlich der Bedeutung des Fremdenverkehrs und andererseits in Bezug auf die personellen und planerischen Kapazitäten sowie die daraus resultierenden Ziele und Methoden der Planung dar.

In Kapitel 2 wird die Nutzung Ferienwohnung im Sinne des Planungsrechts untersucht. Somit sollen die unterschiedlichen Meinungen und Bedeutungen des Begriffes zusammengetragen werden, um ein Verständnis für die Problematik *Was ist eine Ferienwohnung?* zu entwickeln. Dabei spielen sowohl definitorische Aspekte als auch die Zuordnung zu den Nutzungstypologien der BauNVO und die sich daraus ergebenden Möglichkeiten der Zulässigkeit von Vorhaben und planerischen Feinsteuerung eine Rolle. Über die Regelungsinhalte der BauNVO, d.h. Aussagen über die Art der Nutzung hinaus, sollen auch die weiteren Möglichkeiten der Steuerung von Ferienwohnungen aufgezeigt werden. Dies betrifft die § 9 Abs. 1 Nr. 6, § 22 und § 172 BauGB sowie andere Fälle der Gesetzgebung. Es gilt, eine umfassende Einsicht in den Gegenstand der Ferienwohnung innerhalb des Planungsrechts zu erlangen. Mit Hilfe dieser Grundlage kann dann die Herleitung der neuen Regelung nachvollzogen und bewertet werden.

In Kapitel 3 werden die inhaltlichen Bestandteile des § 13a BauNVO identifiziert und hinsichtlich ihrer Wirkung sowie in Bezug auf die oben genannten Aspekte untersucht. So wird auf die Implikationen der Zulässigkeit und die Steuerungsmöglichkeiten eingegangen. Daraufhin erfolgt eine Bewertung der Regelung im Kontext der Diskussion um den Begriff der Ferienwohnung im Planungsrecht. Ebenso wird eine Einschätzung zu der Zweckmäßigkeit, die Problematik auf eben-diese Weise zu lösen, vorgenommen.

Als zweiter Teil thematisiert Kapitel 4 die Reichweite des § 13a BauNVO im Sinne der Fragen *Wie viel kann die Regelung?* und *Für wen bzw. wo wirkt die Regelung?*. Anhand der Gemeinden Sylt und Rerik als Fremdenverkehrsgemeinden mit unterschiedlichen Gegebenheiten werden die Steuerungsbedürfnisse und die jeweilige Planungspraxis bezüglich der Ferienwohnung aufgezeigt. Gemeinden planen unter unterschiedlichen Bedingungen und verfolgen hinsichtlich ihrer Entwicklung unterschiedliche Ziele. Mit zwei Fallbeispielen sollen daher die Auswirkungen des künftigen § 13a BauNVO erfasst werden – positiv wie negativ. So soll untersucht werden, inwiefern die Regelung in der jeweiligen Praxis hilft, ob sie die derzeit ausgeübte Planungspraxis möglicherweise behindert oder ob keinerlei Wirkung

besteht. Ziel ist es, die praktische Tragweite des einzuführenden § 13a BauNVO zu erfassen und eine umfassende Bewertung der Wirksamkeit vorzunehmen. Dafür werden in einem ersten Schritt die Bedeutung des Fremdenverkehrs für die Gemeinden, die Formen der Fremdenbeherbergung sowie der Umgang mit der Nutzung in der Planung aufgezeigt. In einem zweiten Schritt werden die Ergebnisse ins Verhältnis zu den Erkenntnissen zur Steuerungswirkung des § 13a BauNVO gesetzt.

In einem abschließenden Kapitel 5 werden die in den zwei Abschnitten gewonnen Erkenntnisse anhand der anfangs gestellten Fragestellung zunächst zusammengefasst, um im Anschluss eine Aussage bezüglich der Wirkung und Zweckmäßigkeit des § 13a BauNVO treffen zu können. Ziel vorliegender Ausarbeitung ist somit eine umfassende und anwendungsorientierte Bewertung der Regelung.

### Methode

Die zu Grunde liegenden Informationen basieren auf Rechtsprechungen und Kommentaren zum BauGB und der BauNVO sowie Beiträgen aus der juristischen Literatur. Soweit nicht anders gekennzeichnet, wird die aktuell gültige Fassung des Gesetzestextes verwendet, d.h. die BauNVO in der Fassung vom 23.11.1990, zuletzt geändert durch Art. 2 G vom 11.06.2013, sowie das BauGB in der Fassung vom 23.09.2004, zuletzt geändert durch Art. 6 G vom 20.10.2015. Die Informationen über die Gemeinden wurden in leitfadengestützten Experteninterviews mit Planungsverantwortlichen der jeweiligen Gemeinde gewonnen. So konnte eine vergleichbare Informationsgrundlage hergestellt werden. Die Gespräche fanden entweder persönlich (Gemeinde Sylt) oder telefonisch (Gemeinde Rerik) statt. Die Auswertung erfolgte in Form von schriftlichen Zusammenfassungen (siehe Anhang). Die Auswahl der Gemeinden stützt sich auf die Rolle des Fremdenverkehrs innerhalb der Gemeinde sowie die Kapazitäten der Verwaltung und den Umgang mit Ferienwohnungen in der Planung: Die Gemeinde Sylt steht unter einem hohen touristischen Druck. Sie blickt auf einen jahrzehntelangen Umgang mit den unterschiedlichen Formen der Fremdenbeherbergung sowie den Folgen des hohen Gästeaufkommens zurück und hat eine eigene Planungspraxis in Bezug auf einerseits die touristische Förderung und andererseits den Schutz vor dem Tourismus entwickelt. Im Unterschied dazu hat sich in der Gemeinde Rerik ein dringendes Planungserfordernis bezüglich der Nutzung Ferienwohnung erst in Folge der Rechtsprechungen der OVG Greifswald und Lüneburg ergeben. Somit ist eine speziell auf die Ferienwohnung zugeschnittene Planung eine seit kurzem ausgeübte Praxis.

## 2 FERIENWOHNUNGEN IM PLANUNGSRECHT



Dieses Kapitel dient der Übersicht über den Gegenstand des Ferienwohnens innerhalb des Planungsrechts. Da die Zweckmäßigkeit und Reichweite des einzuführenden § 13a BauNVO bewertet werden soll ist es notwendig, sich vorher ein ganzheitliches Bild der Nutzung herzuleiten. So soll untersucht werden, wie sich die Ferienwohnung planungsrechtlich definiert und welche Bedingungen einer Definition zu Grunde liegen. Ebenso wird herausgearbeitet, auf welchem Steuerungsbedürfnis die gesetzlichen Regelungen basieren und wie die Steuerung umgesetzt wird. Die Art und Weise der Steuerung ergibt sich aus dem Planungsziel – somit können die einzelnen Instrumente auf unterschiedlichen Ausgangslagen und Gegebenheiten basieren. Die Ferienwohnung als Wirtschaftsfaktor ist beispielsweise vor negativen Einflüssen zu schützen, anders herum kann sie jedoch auch selbst negative Folgen für ihr Umfeld haben, indem beispielsweise Wohnraum verdrängt wird. Vorrangiges planungsrechtliches Instrument zur Steuerung der Bodennutzung ist die Bauleitplanung, in diesem Zusammenhang wird auch § 13a BauNVO wirken. Daneben bestehen jedoch weitere Möglichkeiten, Einfluss auf die städtebauliche Entwicklung der Gemeinde zu nehmen. Vor dem Hintergrund der möglichen Ableitung weiterer Erkenntnisse bezüglich der Nutzung Ferienwohnung und ihrer Rolle innerhalb der Stadtplanung werden diese mitbetrachtet. Am Ende des Kapitels entsteht so eine Grundlage, in die der § 13a BauNVO eingeordnet werden kann.

### 2.1 Einordnung der Ferienwohnung in die Nutzungstypologien der BauNVO

Die BauNVO enthält Vorschriften über die Art der Nutzung als Inhalt des Bebauungsplanes.<sup>9</sup> So werden innerhalb der BauNVO unterschiedliche Nutzungsarten differenziert und nach ihrer Verträglichkeit miteinander in Baugebiete zusammengefasst. Diese sind in der Bauleitplanung bei Festsetzung der Art der Nutzung zwingend anzuwenden, so dass die Vorschriften über die Zulässigkeit von Nutzungen bzw. Vorhaben unmittelbar Bestandteil des Bebauungsplans werden.<sup>10</sup> Da der Begriff der Ferienwohnung innerhalb des Gesetzes bisher selbst nicht definiert ist, haben sich sowohl in der Literatur als auch in der Rechtsprechung in der Vergangenheit unterschiedliche und divergierende Interpretationen der Nutzung herausgebildet, so dass über die Einordnung in eine Nutzungstypologie entsprechend der

<sup>9</sup> Vgl. § 9 Abs.1 Nr. 1 BauGB; § 9a BauGB

<sup>10</sup> Vgl. § 1 Abs. 3 BauNVO; Mitschang / Reidt (2016), in: Battis/Krautzberger/Löhr (BKL), BauGB § 9 Rn. 12, 13

BauNVO keine abschließend einheitliche Auffassung vertreten wird. Ob eine Zugehörigkeit zur Wohnnutzung, die Einordnung als Beherbergungsbetrieb, ein Gewerbe oder eine selbstständige Form der Nutzung besteht, variiert je nach Sachverhalt, Gericht und Autor.

In Anbetracht der, durch die Novelle angestrebten, Klarstellung des Begriffes wird auf eine abschließende Einordnung des Begriffes verzichtet, vielmehr sollen die Bestandteile einer Definition der Ferienwohnung und die einzelnen Aspekte der Für- und Gegenargumente zusammengetragen werden.

### 2.1.1 Zuordnung zum Wohnen

Mit Rechtsprechungen des OVG Greifswald, des OVG Lüneburg und des BVerwG zu dem Thema Ferienwohnung hat sich die Auffassung, dass die Nutzung einer Wohnung als Ferienwohnung nicht mit der Nutzungsart des Wohnens gleichzusetzen ist, weitestgehend durchgesetzt.<sup>11</sup> Diese Rechtsprechungen basieren auf Urteilen des BVerwG früheren Datums, welche die Unterscheidung zwischen Wohngebäuden und Ferien- bzw. Wochenendhäusern aus einer typisierenden Betrachtungsweise der BauNVO sowie aus dem Begriff des Wohnens selbst in Abgrenzung zu anderen Nutzungsarten ableiten.<sup>12</sup> Trotzdem konnten sich sowohl in Literatur als auch in der Rechtsprechung in der Vergangenheit abweichende und widersprüchliche Sichtweisen behaupten, die nachfolgend ebenfalls dargestellt werden.

Die typisierende Betrachtungsweise ergibt sich aus der begrifflichen Unterscheidung der Nutzungsarten innerhalb der BauNVO. So ist in den §§ 3 bis 6 BauNVO die Rede von Wohngebäuden, in § 10 BauNVO werden Ferien- und Wochenendhäuser genannt. Das BVerwG schließt davon ausgehend auf eine gezielte Differenzierung dieser Nutzungen und schließt eine Unterordnung des Ferienwohnens unter die Nutzung Wohnen aus. Somit stellt das Ferienwohnen kein Wohnen dar.<sup>13</sup>

Darüber hinaus hat das BVerwG die Nutzung Wohnen dahingehend definiert, dass

*„eine auf Dauer angelegt Häuslichkeit, Eigengestaltung der Haushaltsführung und des häuslichen Wirkungskreises sowie Freiwilligkeit des Aufenthalts“<sup>14</sup>*

gewährleistet sein muss.

*„Diese Definition ist aus der Abgrenzung zu anderen planungsrechtlichen Nutzungsformen (Beherbergung, Heimunterbringung, Formen der sozialen Betreuung und Pflege) entwickelt worden. Sie soll den Bereich des Wohnens als Bestandteil der pri-*

<sup>11</sup> Vgl. z.B. OVG Greifswald, Urt. v. 28.12.2007 – 3 M 190/07, BeckRS 2008, 36782; OVG Greifswald, Urt. v. 19.2.2014 – 3 L 212/12, BeckRS 2014, 54925; OVG Lüneburg, Urt. v. 18.7.2008 – 1 LA 203/07, BeckRS 2008, 37823; OVG Lüneburg, Urt. v. 18.9.2014 – 1 KN 123/12, BeckRS 2014, 56842; BVerwG, Urt. v. 11.7.2013 – 4 CN 7.12, BeckRS 2013, 56227 Rn. 10 – 12.

<sup>12</sup> Vgl. BVerwG, Urt. v. 12.3.1982 – 4 C 59/78, BeckRS 9998, 44582; BVerwG, Beschl. v. 8.5.1989 – 4 B 78/89, BeckRS 9998, 46936; BVerwG, Beschl. v. 25.3.1996 – 4 B 302/95, BeckRS 9998, 3373; BVerwG, Beschl. v. 25.3.2004 – 4 B 15/04, BeckRS 2004, 21844.

<sup>13</sup> Vgl. BVerwG, Urt. v. 12.3.1982 – 4 C 59/78, BeckRS 9998, 44582.

<sup>14</sup> BVerwG, Urt. v. 25.3.1996 – 4 B 302/95, BeckRS 9998, 3373.

*vaten Lebensgestaltung kennzeichnen. Gemeint ist damit die Nutzungsform des selbstbestimmt geführten privaten Lebens "in den eigenen vier Wänden", die auf eine gewisse Dauer angelegt ist und keinem anderen in der Baunutzungsverordnung vorgesehenen Nutzungszweck verschrieben ist, insbesondere keinem Erwerbszweck dient".<sup>15</sup>*

So etablierte sich die planungsrechtliche Differenzierung von Wohnen und Ferienwohnen als Nutzungen mit unterschiedlichen bodenrechtlichen Auswirkungen, die sich an der Zweckbestimmung des Aufenthaltes in den Räumen und dem Begriff des Wohnens festmacht:

*„Ferienwohnen ist ebenso wenig auf Dauer angelegt wie das Unterkommen in Herbergen jeder Art. Vom Nutzungskonzept her bieten Ferienwohnungen den zumeist wochenweisen vorübergehenden Aufenthalt für ständig wechselnde Feriengäste [...] während reine (Dauer-)Wohnungen – ungeachtet der Frage der Aufenthaltsdauer – von einem über einen längeren Zeitraum gleichbleibendem Bewohnerkreis genutzt werden“.<sup>16</sup>*

Schmidt-Eichstädt betitelt dies als eine „*kategorische Unterscheidung*“ zwischen einem dauerhaften Wohnen als Wohnnutzung nach den §§ 2 bis 6 BauNVO und dem Ferienwohnen als Erholungs- bzw. Freizeitwohnen nach dem § 10 BauNVO.<sup>17</sup> Damit ist eine Ferienwohnnutzung in den Baugebieten nach den §§ 2 bis 6 BauNVO ebenso unzulässig wie eine Wohnnutzung in den Sondergebieten nach § 10 BauNVO. Eine Vereinbarkeit dieser beiden Nutzungen schließt auch das BVerwG in einem Urteil aus dem Jahr 2013 aus.<sup>18</sup>

Im Unterschied zu dem oben zitierten Urteil aus Greifswald hat das OVG Lüneburg aus der kategorischen Unterscheidung von Wohnen und Erholungswohnen im Sinne des § 10 BauNVO nicht automatisch auch von Ferienhäusern<sup>19</sup> auf Ferienwohnungen geschlossen, sondern in seinem Urteil von 2014 einen Unterschied festgestellt. So können diese auch im Rahmen des § 11 BauNVO geregelt werden, außerdem ist eine Mischung aus Ferienwohnen und der Wohnnutzung wird nicht von vornherein ausgeschlossen.<sup>20</sup> Nichtsdestotrotz bleibt die planungsrechtliche Unterscheidung von Wohnen und Ferienwohnen bestehen.

Demgegenüber bestehen in der Literatur durchaus Ausführungen, die das Ferienwohnen der Wohnnutzung zuordnen, wodurch eine Einordnung und planungsrechtliche Zulässigkeit nach der Gebietstypensystematik der BauNVO gegeben ist. Ferienwohnungen wären demnach in den Baugebieten nach den §§ 2 bis 6 Bau-

---

<sup>15</sup> Ebd.

<sup>16</sup> OVG Greifswald, Beschl. v. 28.12.2007 – 3 M 190/07, BeckRS 2008, 36782.

<sup>17</sup> Vgl. Schmidt-Eichstädt, G. (2016): Zulässigkeit von Ferienwohnungen und Ferienhäusern in den regulären Baugebieten nach den §§ 4 bis 9 BauNVO. In: Zeitschrift für internationales Bau- und Vergaberecht (ZfBR). Beck-online, 225 ff.

<sup>18</sup> Vgl. BVerwG, Urt. v. 11.7.2013 – 4 CN 7.12, BeckRS 2013, 56227 Rn. 10 – 12.

<sup>19</sup> In der Aufzählung innerhalb § 10 Abs. 1 BauNVO ist die Rede von Ferienhausgebieten.

<sup>20</sup> Vgl. OVG Lüneburg, Urt. v. 18.9.2014 – 1 KN 123/12, BeckRS 2014, 56842 Rn 768; Schmidt-Eichstädt, in: ZfBR, 2016, 225 ff.

NVO allgemein zulässig, was in der Praxis insbesondere eine deutlich veränderte Prägung von Wohnquartiere bedeuten könnte. Pfeffer geht in seinem Aufsatz als Reaktion auf die Urteile der OVG Greifswald und Lüneburg und dem Verbot von Ferienwohnungen in Wohngebieten<sup>21</sup> von der ursprünglich mangelnden Definition des Wohnbegriffes aus und zieht seine Anhaltspunkte für eine Interpretation des Begriffes u.a. aus den Bauordnungen einiger Länder, in welchen Wohngebäude als Gebäude definiert werden „*die überwiegend der Wohnnutzung dienen [...]. Die Wohn- oder wohnähnliche Nutzung muss dabei auf mehr als der Hälfte der Nutzfläche des Gebäudes erfolgen.*“<sup>22</sup> Die durch Rechtsprechung und Literatur eingegrenzte Definition des Begriffes Wohnen (s.o.) übernimmt er dabei. Sie wird jedoch dahingehend interpretiert, dass Ferienwohnen dem Wohnen entspricht. Pfeffer geht insbesondere auf die Anforderung der „*Eigengestaltung der Haushaltsführung und des häuslichen Wirkungskreises*“ ein und legt dar, dass die Anmietung einer Wohnung durch Feriengäste ebendies zum Ziel hätte und somit in die Variationsbreite der Wohnnutzung fiele. Damit überlagert der Wohnzweck auf der Erwerbszweck, so dass auch letzterer als Kriterium nicht auf Ferienwohnungen angewandt werden kann. Als ausschlaggebend für die Bewertung der Dauerhaftigkeit sieht er die objektive Eignung der Räume für einen dauerhaften Gebrauch in Abgrenzung zu der „*vorübergehenden, provisorischen oder fremdbestimmten Unterkunft*“ und die mangelnde Möglichkeit der Einordnung in die Beherbergung, für die kennzeichnend ist, dass kein häuslicher Wirkungskreis unabhängig gestaltet werden kann. Kennzeichnend für Ferienwohnungen ist schließlich, dass sie nicht provisorisch ausgestaltet sind und dass ein häuslicher Wirkungskreis gestaltet werden kann.<sup>23</sup>

Ziegler formuliert das „*Gebäude zur Überlassung von Wohnraum [...] auch dann, wenn die Überlassung gewerblich erfolgt*“ in Abgrenzung zum Betrieb des Beherbergungsgewerbes. In einem solchen Gebäude würde es ermöglicht, seinen häuslichen Wirkungskreis, auch für kurze Zeit, unabhängig zu gestalten, so dass eine Möglichkeit der Vermietung von Wohnungen und Gebäuden an Feriengäste auch in Wohngebieten gegeben ist. So stellt die Ferienwohnung eher Wohnen als einen Beherbergungsbetrieb dar.<sup>24</sup>

Wickel konzentriert diese unterschiedlichen Überlegungen der Zugehörigkeit der Ferienwohnung zur Wohnnutzung auf die Frage, ob „*die Vermietung von Ferienwohnungen [...] als bis zu einem gewissen Umfang der privaten Lebensführung zugehörig zu betrachten und damit möglicherweise in den Wohnbegriff einzube-*

---

<sup>21</sup> Vgl. OVG Greifswald, Urt. v. 19.2.2014 – 3 L 212/12, BeckRS 2014, 54925; OVG Lüneburg, Urt. v. 18.9.2014 – 1 KN 123/12, BeckRS 2014, 56842 Rn 768.

<sup>22</sup> Pfeffer, G. (2016): Ferienwohnungen im Wohngebiet – Ende oder Wende? In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ). Beck-online, 730.

<sup>23</sup> Vgl. Pfeffer (2016), 729 ff.

<sup>24</sup> Ziegler (2016), in: Brügelmann BauNVO, § 3 Rn. 77 – 95.

ziehen ist“;<sup>25</sup> schließt sich jedoch im Endeffekt dem Standpunkt an, dass dies nicht der Fall sei.<sup>26</sup>

### 2.1.2 Zuordnung zu den Beherbergungsbetrieben

Schon in den Ausführungen zu der Einordnung der Ferienwohnung in die Wohnnutzung erfolgen die Interpretationen teilweise in Abgrenzung zum Begriff des Beherbergungsgewerbes. Kann die Ferienwohnung nicht der Wohnnutzung zugeordnet werden, stellt sich also als Nächstes die Frage, ob es sich bei einer Ferienwohnung nicht vielmehr um einen Beherbergungsbetrieb handeln könnte. Die planungsrechtliche Zulässigkeit wäre damit innerhalb der Baugebietstypen der BauNVO geregelt. Wie schon bezüglich des Wohnens hat das OVG Greifswald jedoch in Anlehnung an frühere Urteile des BVerwG 2014 den Beschluss gefasst, dass die Ferienwohnung nicht dem Beherbergungsbetrieb untergeordnet werden kann, sondern eine eigenständige Nutzungsart darstellt.<sup>27</sup>

In seinem Urteil vom 08.05.1989 hat das BVerwG den Leitsatz formuliert, dass ein Beherbergungsbetrieb nur vorliegt, wenn

*„Räume ständig wechselnden Gästen zum vorübergehenden Aufenthalt zur Verfügung gestellt werden, ohne dass sie dort ihren häuslichen Wirkungskreis unabhängig gestalten können. Das Vermieten von Appartements gehört nicht dazu“.*<sup>28</sup>

Das VGH Mannheim stellt darüber hinaus Anforderungen an die Ausstattung, um den Begriff weiter einzuzugrenzen. So würden zum typischen Erscheinungsbild eines Beherbergungsbetriebes

*„neben den Gasträumen, dem Büro und dem Empfangsbereich zB Frühstücks- und Gemeinschaftsräume sowie Räume für die Erbringung sog. „hotelmäßiger“ Leistungen, ferner eine Küche und sonstige betrieblich benötigte Nebenräume zB für Reinigungsmittel, Bettwäsche usw. und für die Lagerung von Lebensmitteln“*<sup>29</sup>

gehören. Dieser Überlegung schließt sich das BVerwG in einem Urteil vom 29.04.1992 zwar an, lässt die Entscheidung im Endeffekt jedoch offen, da es in dem bestimmten Sachverhalt um die Zulässigkeit eines Vorhabens im Gewerbegebiet ging und Beherbergungsbetriebe dort ohnehin nicht zulässig wären.<sup>30</sup>

Wie schon in der Diskussion zur Zugehörigkeit zur Wohnnutzung lassen sich die Bestandteile bzw. Anforderungen dieser Definition unterschiedlich interpretieren,

---

<sup>25</sup> Wickel, M. (2011): Rechtsgutachten über die Möglichkeiten der städtebaurechtlichen Steuerung der Wohnarten“ Dauerwohnen, touristischen Wohnen und Zweitwohnungsnutzung durch Fremdenverkehrsgemeinden. Verfügbar: <https://sylt2025.de/wohnungsentwicklungskonzept-teil-a/> S.88. Aufruf: 05.01.2017

<sup>26</sup> Ebd.: 90.

<sup>27</sup> Vgl. OVG Greifswald, Urt. v. 19.2.2014 – 3 L 212/12, BeckRS 2014, 54925.

<sup>28</sup> BVerwG, Beschl. v. 8.5.1989 – 4 B 78/89, BeckRS 9998, 46936.

<sup>29</sup> Stock (2016), in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger (EZBK) BauNVO § 4 Rn. 110 – 116; vgl. VGH Mannheim, Beschl. v. 25.2.1991 – 5 S 41/91, BeckRS 2016, 44323.

<sup>30</sup> Vgl. BVerwG, Urt. v. 29.4.1992 – 4 C 43/89, BeckRS 9998, 170308.



so dass auch in Bezug auf die Einordnung von Ferienwohnungen als Beherbergungsbetrieb keine abschließende Einigkeit besteht.

Das BVerwG spricht sich in seinem Urteil vom 08.05.1989 gegen eine solche Einordnung aus, indem es wieder die typisierende Betrachtungsweise heranzieht. So wird argumentiert, dass die Nennung von Ferienhäusern in § 10 BauNVO es nicht zulässt, den Begriff des Beherbergungsbetriebes so zu erweitern, dass er auch diese umfasst.<sup>31</sup> In einem Beitrag zweifelt Pernice-Warnken diese Betrachtungsweise an und plädiert für die Einordnung von Ferienwohnungen unter den Begriff der Beherbergung. Sie argumentiert insbesondere gegen die Annahme einer von Ferienwohnungen ausgehenden höheren Belastung auf die Umgebung als es von Beherbergungsbetrieben der Fall wäre. Stattdessen argumentiert sie, dass es durch die Selbstversorgung der Gäste in Ferienwohnungen zu keiner höheren Belastung komme. Insbesondere in Bezug auf Mischgebiete, die auch nur den Begriff des Beherbergungsgewerbes kennen, ließe sich kein Grund finden, der den Ausschluss von Ferienwohnungen rechtfertigen würde.<sup>32</sup>

Auch Hornmann argumentiert gegen eine typisierende Betrachtungsweise und stuft Ferienhäuser/ -wohnungen außer in den §§ 10 und 11 BauNVO grundsätzlich als Beherbergungsbetrieb ein. Die Aufführung spezieller Nutzungen hätte nur den Zweck, den Charakter des Gebietes zu beschreiben und nicht Nutzungen auszuschließen. In den §§ 10 und 11 BauNVO würde dem Planenden eine spezielle Auslegung des Begriffes des Ferienwohnen ermöglicht, was die Nutzung aus den Gebieten nach §§ 2 bis 9 BauNVO jedoch nicht ausschließe. Ferienwohnungen und Ferienhäuser würden

*„von ständig wechselnden Gästen für einen von vornherein mehr oder weniger kurzen, provisorischen und zumeist wochenweisen, vorübergehenden Aufenthalt zu Ferienzwecken (und nicht zu Wohnzwecken) genutzt“*

und fielen somit unter den Begriff der Beherbergung.<sup>33</sup>

Deutlicher als noch in der Diskussion um den Wohnbegriff stehen sich bezüglich der Einordnung von Ferienwohnungen in den Begriff des Beherbergungsbetriebes unterschiedliche Auffassungen gegenüber, ohne, dass eine überwiegende einheitliche Meinung abgeleitet werden könnte.

### 2.1.3 Zuordnung zum Gewerbe

Die Literatur und Rechtsprechung zur Zuordnung von Ferienwohnungen als Gewerbebetrieb stellt sich nicht so umfassend dar wie zu den oben beschriebenen Nutzungen Wohnen und Beherbergung. Demnach können zuvor gesammelte Aussagen lediglich übertragen und interpretiert werden. Wickel stellt dazu folgende Aspekte heraus:

<sup>31</sup> Vgl. BVerwG, Beschl. V. 08.05.1989 – 4 B 78/89 –, NVwZ 1989, 1060.

<sup>32</sup> Vgl. Pernice-Warnken, S. (2015): Ferienwohnungen in Wohngebieten. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ). Beck-online, 112, 113.

<sup>33</sup> Hornmann (2016), in: Spannowsky/Hornmann/Kämper (SHK) BauNVO § 3 Rn. 112-112b.

In Anknüpfung an eine typisierende Betrachtungsweise bezüglich der BauNVO wäre eine Einordnung von Ferienwohnungen als Gewerbe auszuschließen. Die Nennung von Ferienhäusern in § 10 BauNVO in Abgrenzung zu den Nutzungen Wohnen, Beherbergung und Gewerbe stelle das Ferienwohnen als eine städtebaulich und planungsrechtlich relevante eigenständige Nutzung dar.<sup>34</sup> Demgegenüber steht die Entscheidung des BVerwG vom 08.11.2001, wonach sich

*„aus der Erwähnung einer speziellen Nutzungsart in einer der Gebietsvorschriften der §§ 2 – 9 BauNVO und ihrer Nichterwähnung in einer anderen Gebietsvorschrift [...] nicht zwangsläufig [ergebe], dass diese Nutzung in dem anderen Baugebiet unzulässig ist“.*<sup>35</sup>

Jedoch bezieht sich das Gericht dabei auf die §§ 2 bis 9 BauNVO während das Ferienwohnen in Form der Ferienhäuser erst in § 10 BauNVO genannt wird.<sup>36</sup>

Schmidt-Eichstaedt schreibt, dass in der Literatur überwiegend die Auffassung vertreten wird,

*„dass die Errichtung von Ferienhäusern und Ferienwohnungen, wenn schon nicht unter den Begriff des Beherbergungsbetriebes, so doch jedenfalls unter den Begriff des „sonstigen Gewerbebetriebs“ im Sinne der §§ 4 bis 6 BauNVO falle [...]“.*<sup>37</sup>

Dabei bezieht er sich u.a. auf die Argumentation von Reidt/von Landwüst, die der Zuordnung von Ferienwohnungen als Betrieb des Beherbergungsgewerbes die Bedingung vorausstellen, dass die Vermietung der Ferienwohnung mit hoteltypischen Zusatzleistungen (Frühstücksbuffet, Reinigungsdienst, Wäscheservice, etc.) einhergeht. Ist dies nicht der Fall, so wäre die Nutzung dem sonstigen Gewerbe unterzuordnen, da es sich bei Ferienwohnungen in jedem Fall um die „organisatorische Zusammenfassung von Betriebsanlagen und Betriebsmitteln zu einem bestimmten Zweck“ handele. So würden sie an einen ständig wechselnden Personenkreis mit Gewinnerzielungsabsicht vermietet.<sup>38</sup> Der Argumentation der typisierenden Betrachtungsweise widersprechen Reidt/von Landwüst auf Basis anderer Fälle in der Rechtsprechung, in denen beispielsweise der Beherbergungsbetrieb trotz seiner eigenständigen Nennung innerhalb der BauNVO auch dem Überbegriff des Gewerbebetriebs angehört. Darüber hinaus wird von einer Unterscheidung der Begriffe Ferienwohnung und Ferienhaus nach § 10 BauNVO ausgegangen, was dazu führt, dass der Begriff der Ferienwohnung in der BauNVO gar nicht auftaucht und somit auch keine typisierende Betrachtungsweise begründet werden kann.<sup>39</sup>

---

<sup>34</sup> Vgl. OVG Lüneburg, Urt. v. 22.11.2013 – 1 LA 49/13, BeckRS 2013, 58806.

<sup>35</sup> Wickel (2011) S. 100.

<sup>36</sup> Ebd.

<sup>37</sup> Schmidt-Eichstaedt (2016), 227.

<sup>38</sup> Vgl. Reidt, O. / von Landwüst, S. (2015): Die bauplanungsrechtliche Behandlung von Ferienwohnungen. In: Umwelt- und Planungsrecht (UPR). Juris.de. S. 12 – 16.

<sup>39</sup> Vgl. ebd.

#### 2.1.4 Ferienwohnen als eigenständiger Nutzungsbegriff

Wird diese typisierende Betrachtungsweise konsequent ausgelegt, ergibt sich die Ferienwohnung als eigenständiger Nutzungsbegriff. Von Bedeutung sind diesbezüglich die Merkmale *vorübergehender Aufenthalt* in Abgrenzung zu dem, der *auf Dauer angelegt* ist, sowie die *ständig wechselnden Feriengäste* in Abgrenzung zu einem *gleichbleibenden Bewohnerkreis*.<sup>40</sup> Weiterhin von Bedeutung ist die Möglichkeit der *Eigengestaltung der Haushaltsführung und des häuslichen Wirkungskreises* gegenüber der *provisorischen Unterkunft bzw. fremdbestimmten Haushaltsführung*.<sup>41</sup> Ebenso wird zwar ein Erwerbsziel verfolgt, das sich jedoch auf die Überlassung von Wohnraum bezieht, weshalb es auf die Unterscheidung von Wohnen und Gewerbe nicht anwendbar sein kann.<sup>42</sup> Die Wohnung selbst dient dabei jedoch nicht dem *Wohnen* sondern einem *Aufenthalt zu Ferienzwecken*, was die Abgrenzung von Ferienwohnen und Wohnen begründet.<sup>43</sup> Weil sich diese Merkmale immer aus der Abgrenzung zu anderen Nutzungen ergeben, erfolgt im Umkehrschluss jeweils auch die Zuordnung zu einer Nutzung: ist der Aufenthalt nicht, wie beim Wohnen, auf Dauer angelegt, entspricht er dem vorübergehenden Aufenthalt der Beherbergung. Ist die Eigengestaltung der Haushaltsführung möglich, ist die Nutzung Wohnen gegeben, nicht jedoch die Beherbergung. Und dient die Wohnung Ferienzwecken, so kann sie keinen Erwerbszweck im Sinne des Gewerbes darstellen.

Der durch die typisierende Betrachtungsweise angedeutete, eigenständige Nutzungsbegriff könnte sich aus den abgrenzenden Definitionen anderer Nutzungen unterstützen lassen. Keine Zuordnung zu einer bestehenden Nutzungskategorie nach den §§ 2 bis 9 BauNVO haben dementsprechend die OVG Greifswald und Lüneburg vorgenommen und Ferienwohnungen stattdessen für sondergebietspflichtig erklärt.<sup>44</sup> Die Urteile haben die planungsrechtliche Zulässigkeit von Ferienwohnungen in den letzten Jahren maßgeblich beeinflusst und stellen eine neue Grundlage für das bauleitplanerische und bauaufsichtliche Handeln dar. Das OVG Lüneburg differenziert dabei den Begriff des Erholungswohnens nach § 10 BauNVO und den der Fremdenverkehrsgebiete nach § 11 BauNVO. Erstere wurden ausdrücklich durch den Gesetzgeber formuliert, da ein Regelungsbedarf hinsichtlich der niedrigeren Anforderungen beispielweise an die Infrastruktur sowie des, von der Nutzung ausgehenden, Störpotentials besteht. Darüber hinaus existieren jedoch weitere Ausprägungen des Erholungswohnens, die nicht abschließend durch den Gesetzgeber geregelt werden, sondern nach Maßgabe des ausführenden Planers behandelt werden können. Die beispielhaft aufgezählte Zweckbestimmung der Fremdenbeherbergung in § 11 BauNVO kann demnach die vielfach ausgeprägten gewachsenen Verhältnisse einer Mischung von Dauerwohnen und

<sup>40</sup> Vgl. OVG Greifswald, Urt. v. 28.12.2007 – 3 M 190/07, BeckRS 2008, 36782.

<sup>41</sup> Vgl. Pfeffer (2016), 729 ff.

<sup>42</sup> Vgl. ebd.

<sup>43</sup> Vgl. Hornmann, in: SHK BauNVO § 3 Rn. 112-112b.

<sup>44</sup> Vgl. OVG Greifswald, Urt. v. 19.2.2014 – 3 L 212/12, BeckRS 2014, 54925; OVG Lüneburg, Urt. v. 18.9.2014 – 1 KN 123/12, BeckRS 2014, 56842.

Ferienwohnen umfassen. Darin spielt das Erholungswohnen eine unter- bzw. ne-bengeordnete Rolle in Bezug auf andere Nutzungen. Der Unterschied zum Erholungswohnen nach § 10 BauNVO besteht nunmehr darin, dass sowohl die Anforderungen an infrastrukturelle Leistungen als auch das von der Nutzung ausgehende Störpotential gänzlich anderes bewertet werden.<sup>45</sup>

Auf die Urteile und ihre Folgen innerhalb der städtebaulichen Praxis hat das Land Mecklenburg-Vorpommern am 01.04.2015 mit einer Rechtsverordnungsinitiative reagiert. Ausgangspunkt seines Entwurfs einer *Verordnung zur Änderung über die bauliche Nutzung der Grundstücke* sind ebenjene traditionell gewachsenen Strukturen, wie sie schon das OVG Lüneburg angesprochen hat. So sind „in der Vergangenheit zahlreiche Häuser entstanden, die sowohl zum dauerhaften Wohnen als auch zum vorübergehenden Erholen – vornehmlich in Ferienhäusern und Ferienwohnungen – dienen“.<sup>46</sup> Nach den erwähnten Rechtsprechungen fehlt diesen Strukturen auf Grund bestehender bauleitplanerischer Festsetzungen eine legale Grundlage. In vielen Fällen innerhalb Mecklenburg-Vorpommerns ist es infolgedessen bereits zu Nutzungsuntersagungen durch die bauaufsichtliche Behörde gekommen, was das Land Mecklenburg-Vorpommern dazu veranlasst hat, auch auf die wirtschaftliche Bedeutung der Vermietung von Ferienwohnungen hinzuweisen.<sup>47</sup> Nach dem derzeitigen Stand der Rechtsprechung ist ebenfalls der notwendige Gestaltungsspielraum für die Gemeinde in ihrer jeweiligen Planung nicht gegeben. Darüber hinaus wird im Rahmen der Initiative die Zulassung einer Revisionseinlegung in den Rechtsprechungen der Oberverwaltungsgerichte Lüneburg und Greifswald dahingehend gedeutet, dass, auch vor dem Hintergrund der Uneinigkeit bezüglich der Einordnung von Ferienwohnungen in der Vergangenheit, die Rechtssicherheit in der Planung nicht gegeben und somit eine Klarstellung seitens des Gesetzgebers notwendig wäre.<sup>48</sup>

In seiner Initiative fordert das Land Mecklenburg-Vorpommern somit „eine klarstellende Einordnung von Ferienwohnungen in die BauNVO zwecks Schaffung von Rechtssicherheit bei der Nutzung von Ferienwohnungen“. So soll es den Gemeinden ermöglicht werden, die „gewachsenen Mischstrukturen ab[zu]bilden und planerisch [zu] steuern“.<sup>49</sup> Der Forderung des Landes Mecklenburg-Vorpommern wird im Zuge der Novellierung des Städtebaurechts entsprochen. Die Einführung des § 13a BauNVO Ferienwohnungen in die BauNVO soll Rechtsunsicherheiten beseiti-

---

<sup>45</sup> Vgl. OVG Lüneburg, Urte. v. 18.9.2014 – 1 KN 123/12, BeckRS 2014, 56842

<sup>46</sup> Land Mecklenburg-Vorpommern (2015): Verordnung zur Änderung über die bauliche Nutzung der Grundstücke. Bundesrat. Drucksache 141/15 v. 01.04.2015. Verfügbar: [http://dipbt.bundestag.de/dip21.web/search/find\\_without\\_search\\_list.do?selld=66220&method=select&offset=0&anzahl=100&sort=3&direction=desc\\_S.1](http://dipbt.bundestag.de/dip21.web/search/find_without_search_list.do?selld=66220&method=select&offset=0&anzahl=100&sort=3&direction=desc_S.1). Aufruf: 05.01.2017

<sup>47</sup> Vgl. Land Mecklenburg-Vorpommern 2015: 4; Burgschat M. / Witte, J. (2014): Ostsee: Kommunen schließen Ferienwohnungen. NDR.de. Verfügbar: <http://www.ndr.de/nachrichten/mecklenburg-vorpommern/Ostsee-Kommunen-schliessen-Ferienwohnungen,erik134.html>. Aufruf: 05.01.2017

<sup>48</sup> Vgl. Land Mecklenburg-Vorpommern 2015: 1, 2, 4.

<sup>49</sup> Ebd.: 2.

gen und den Umgang mit unterschiedlichen Ausprägungen des Ferienwohnens erleichtern.<sup>50</sup>

## 2.2 Steuerungsmöglichkeiten der Ferienwohnung im Rahmen der BauNVO

Wie zuvor angesprochen, werden unterschiedliche Nutzungsarten innerhalb der BauNVO in Baugebietstypen je nach Verträglichkeit entweder zusammengefasst oder voneinander getrennt. Die Baugebietstypen (§§ 2 bis 11 BauNVO) sind dann in der Bauleitplanung anzuwenden.<sup>51</sup> Auf den ersten Blick ist die Zulässigkeit von Vorhaben damit in hohem Maße durch den Gesetzgeber geregelt und obliegt nicht unmittelbar der planenden Gemeinde. Mit § 1 Abs. 4 bis 10 BauNVO wird ihnen jedoch zusätzlich ein gewisser Spielraum eröffnet, Nutzungen differenzierter und nach eigenem Ermessen zu steuern. Über diese Feinsteuerung können individuelle Festsetzungen zur Erreichung des jeweiligen Planungsziels getroffen werden.

### 2.2.1 Allgemeine und ausnahmsweise Zulässigkeit von Vorhaben

Nach der Betrachtung der Möglichkeiten zur Einordnung des Begriffes der Ferienwohnung in die Nutzungstypologien der BauNVO können nun also Aussagen zu den Möglichkeiten der Steuerung getroffen werden. Da sich die Zulässigkeit nach Maßgabe der Gebietstypensystematik ergibt, sind Ferienwohnungen je nach Zuordnung zu den Nutzungen Wohnen, Beherbergungsbetrieb, Gewerbebetrieb oder der Definition als selbstständige Nutzungsart in einem Gebietstyp zulässig oder nicht zulässig.

Wohnen ist in den Gebieten nach den §§ 3 bis 6 BauNVO (Reine Wohngebiete, Allgemeine Wohngebiete, Besondere Wohngebiete und Mischgebiete) allgemein zulässig. In den Gebieten nach den §§ 2 und 7 BauNVO (Kleinsiedlungs- und Kerngebiete) erfolgt eine ausnahmsweise Zulassung. Das bedeutet, dass Vorhaben einer Einzelfallprüfung bedürfen, in welcher die Zulässigkeit nach beispielsweise der potentiellen Veränderung des Gebietscharakters und des Störpotentials bewertet wird. Innerhalb der Kerngebiete können sonstige Wohnungen darüber hinaus nach Maßgabe des Bebauungsplanes allgemein zugelassen werden. Nicht zulässig ist die Wohnnutzung in den Gebieten nach den §§ 8 und 9 BauNVO (Gewerbe- und Industriegebiete).<sup>52</sup>

Wird die Ferienwohnung den Betrieben des Beherbergungsgewerbes zugeordnet, ist sie in den Gebieten nach den §§ 4a bis 7 BauNVO (Besondere Wohngebiete, Dorf-, Misch- und Kerngebiete) allgemein zulässig. Ausnahmsweise können sie in den Gebieten nach den §§ 3 und 4 BauNVO (Reine Wohngebiete und Allgemeine

<sup>50</sup> Vgl. BMUB 2016: 31 – 32.

<sup>51</sup> Vgl. Mitschang, Stephan (2009): Fach- und Rechtsprobleme der Baunutzungsverordnung. Peter Lang GmbH Internationaler Verlag der Wissenschaften. Frankfurt am Main S. 43.; § 1 Abs. 3 BauNVO.

<sup>52</sup> Vgl. §§ 2 bis 9 BauNVO.

Wohngebiete) zugelassen werden, wobei innerhalb des Reinen Wohngebietes zusätzlich die Einschränkung auf kleine Betriebe des Beherbergungsgewerbes besteht.<sup>53</sup> Bezüglich der Gebiete nach den §§ 2, 8 und 9 BauNVO wäre zu diskutieren, ob eine Zulässigkeit als Folge der Einordnung des Beherbergungsbetriebs als spezielle Ausprägung eines Gewerbebetriebes möglich ist.<sup>54</sup>

Die Einordnung der Ferienwohnung als Gewerbebetrieb mindert die Zulässigkeit innerhalb der Wohngebiete, erweitert jedoch im Gegenzug die Zulässigkeit im Rahmen der verbleibenden Baugebiete. So sind Gewerbebetriebe innerhalb der Gebiete nach den §§ 2 und 4 BauNVO (Kleinsiedlungsgebiete, Reine Wohngebiete und Allgemeine Wohngebiete) nur ausnahmsweise zulässig und versehen mit dem einschränkenden Zusatz *nicht störend*, während sie in den Gebieten nach den §§ 4a bis 9 BauNVO (Besondere Wohngebiete, Dorf-, Misch-, Kern-, Gewerbe- und Industriegebiete) allgemein zulässig sind.<sup>55</sup>

Die Steuerungswirkung der Gebietstypensystematik ergibt sich also aus der Auswahl eines Gebietstyps zur Festsetzung in einem Bebauungsplan. So können Nutzungen in einem Planungsgebiet entweder zugelassen oder ausgeschlossen werden. In den, der Prägung nach, gemischten Gebieten besteht die Zulässigkeit der Ferienwohnung nahezu unabhängig von einer Zuordnung zu einer der bestehenden Nutzungstypologien, indem sowohl das Wohnen, Beherbergungsbetriebe und Gewerbebetriebe in den Baugebieten allgemein zulässig sind (mit Ausnahme des Kerngebiets, das nur eine ausnahmsweise Zulässigkeit der Wohnnutzung zulässt). Bezüglich der Gebiete, die entweder durch Wohnen oder Gewerbe geprägt sind, richtet sich die Zulässigkeit dagegen stärker nach der Zuordnung der Ferienwohnung zu einer Nutzungstypologie. Ist sie dem Wohnen zugeordnet, wird die Zulässigkeit in Gewerbegebieten eingeschränkt, wird die Ferienwohnung als Gewerbe gewertet, besteht keine Zulässigkeit in Reinen Wohngebieten und nur eine ausnahmsweise Zulässigkeit in Allgemeinen Wohngebieten. Dies birgt beispielsweise Schwierigkeiten bezüglich der, durch das Land Mecklenburg-Vorpommern in ihrer Rechtsverordnung genannten, gewachsenen Strukturen, d.h. der Mischung von Ferienwohnen und Wohnen.

Eine differenzierte Betrachtung der einzelnen Nutzungen ist nach dieser pauschalen Systematik nicht möglich. Ist die Ferienwohnung einer Typologie zugeordnet, gilt die Zulässigkeit der jeweiligen Nutzung innerhalb der Baugebiete nach Maßgabe der §§ 2 bis 9 BauNVO, sodass Probleme durch eine fehlende Zulässigkeit in den Schwerpunktgebieten (Wohngebiete bzw. Gewerbegebiete) entstehen können. Darin begründet sich vermutlich auch die anhaltende Diskussion um eine Zuordnung der Ferienwohnung zu einer Nutzung – je nach Ausgestaltung des Ferienwohnens wäre zur Erreichung des Planungsziels eine andere Zuordnung not-

---

<sup>53</sup> Vgl. ebd.

<sup>54</sup> Vgl. §§ 2, 8 und 9 BauNVO; BVerwG, Beschl. v. 29.04.1992 – 4 C 43/89, NVwZ 1993, 774.

<sup>55</sup> Vgl. §§ 2 bis 9 BauNVO.

wendig. Eine Einordnung im Einzelfall entspricht jedoch nicht dem Zweck der Gebietstypensystematik der BauNVO.

Als eigenständige Nutzung besteht die Zulässigkeit im Rahmen der Sondergebiete nach den §§ 10 und 11 BauNVO (Sondergebiete, die der Erholung dienen und Sonstige Sondergebiete).

*„§ 10 BauNVO, der im Wesentlichen im Jahr 1977 seine heutige Fassung erhielt, beruht auf der Überzeugung des Gesetzgebers, nicht nur Wochenendhausgebiete, sondern auch der Erholung dienende Gebiete bedürften einer Regelung“,*

sodass auch dieser speziellen Form der Nutzung durch ein Sondergebiet Rechnung getragen werden soll.<sup>56</sup> Die Mischung von Nutzungen ist innerhalb des Gebietes nicht vorgesehen. Im Bebauungsplan können lediglich der Eigenart des Gebietes entsprechende Anlagen und der Versorgung des Gebietes dienende Einrichtungen sowie sportlichen Zwecken dienende Einrichtungen als allgemein oder ausnahmsweise zulässig festgesetzt werden.<sup>57</sup> So können in Sondergebieten, die der Erholung dienen, reine Ferienhausgebiete entstehen, nicht aber eine Kombination von unterschiedlichen Nutzungen, auch nicht die eines dauerhaften Wohnens und des Erholungswohnens. Das dauerhafte Wohnen ist lediglich im Rahmen des Bestandsschutzes zuzulassen.<sup>58</sup> Die Möglichkeit der Steuerung über das Sondergebiet nach § 10 BauNVO besteht somit darin, andere Nutzungen auszuschließen und lediglich das Ferienwohnen zuzulassen.

Die Möglichkeit der Zulassung von Ferienwohnungen im Rahmen des Sonstigen Sondergebietes nach § 11 BauNVO ergibt sich aus dem Beschluss des OVG Lüneburg vom 18.09.2014:

*„[...] Das zeigt, dass der Gesetzgeber nur die ausdrücklich [in §10 BauNVO] bezeichneten Formen des Erholungswohnens in Sondergebieten, die der Erholung dienen, konzentrieren wollte. Weitere Formen des „Erholungswohnens“ blieben demgegenüber unregelt; dessen Festsetzung kann deshalb [...] auch in einem sonstigen Sondergebiet gemäß § 11 BauNVO geschehen“.<sup>59</sup>*

Die Zulässigkeit der Ferienwohnung innerhalb eines Sonstigen Sondergebietes nach § 11 BauNVO ergibt sich wiederum aus der Zweckbestimmung des jeweiligen Gebietes sowie den allgemeinen Vorgaben zur Vereinbarkeit von Nutzungen. So könnte nach dem Beschluss des OVG Lüneburg ein Sonstiges Sondergebiet eine Mischung des dauerhaften und des Erholungswohnens ermöglichen. Nicht vereinbar wären jedoch weiterhin beispielsweise die Kombination von gewerblichen Vorhaben im Sinne des § 8 BauNVO und einer Wohnnutzung.<sup>60</sup>

<sup>56</sup> OVG Lüneburg, Urt. v. 18.9.2014 – 1 KN 123/12, BeckRS 2014, 56842 Rn. 768.

<sup>57</sup> Vgl. BVerwG, Urt. v. 18.2.1983 – 4 C 18/81, BeckRS 9998, 44848; § 10 Abs. 2 BauNVO.

<sup>58</sup> Vgl. Reidt & von Landwüst (2016) S. 12 – 16.

<sup>59</sup> Vgl. OVG Lüneburg, Urt. v. 18.9.2014 – 1 KN 123/12, BeckRS 2014, 56842 Rn. 768.

<sup>60</sup> Vgl. ebd.

Sondergebiete erlauben also eine differenziertere Steuerung von Nutzungen unter der Voraussetzung bestimmter Einschränkungen bzw. Maßgaben, wie die der Verträglichkeit von Nutzungen. So kann ein Sondergebiet nicht dazu genutzt werden, die Systematik der Baugebiete nach den §§ 2 bis 9 BauNVO zu umgehen, um Nutzungen, die als nicht vereinbar gesehen werden, doch zusammenzubringen. Jedoch können individuellen Situationen und Planungszielen bis zu einem gewissen Punkt Rechnung getragen werden.

### 2.2.2 Feinsteuerung von Nutzungen nach § 1 Abs. 4 bis 10 BauNVO

Mit § 1 Abs. 4 bis 10 BauNVO wird den Gemeinden eine Möglichkeit der Feinsteuerung der Gebietstypen gegeben. So können die Planinhalte den individuellen Bedürfnissen und dem jeweiligen Planungsziel angepasst werden, in dem die „*zulässigen Nutzungen [...] unter Voraussetzung der Wahrung der allgemeinen Zweckbestimmung der Gebiete [modifiziert werden]*“.<sup>61</sup> Die allgemeine Zweckbestimmung eines Baugebiets wird in Abs. 1 des jeweiligen Baugebiets bestimmt. Beispielsweise dient das Allgemeine Wohngebiet vorwiegend dem Wohnen. Somit sollte die Wohnnutzung die prägende Wirkung innerhalb des Gebiets innehaben, wobei sich diese nicht allein anhand einer zahlenmäßigen Überlegenheit ausmacht, sondern auch eine wertende Betrachtung der Umstände erfordert. Ziegler nennt diesbezüglich die stärker prägende Wirkung von Erdgeschoss als die von höhergelegenen Geschossen.<sup>62</sup> Von Bedeutung ist jedoch, dass die Hauptnutzung maßgebend für u.a. das Störpotential eines Gebietes ist. Ob ein Vorhaben sich bezüglich der von ihm ausgehenden Störung in ein Gebiet einfügen kann würde sich demnach in einem Allgemeinen Wohngebiet nach den Bedürfnissen der Wohnenden richten.<sup>63</sup> Neben der Charakterisierung in Absatz 1 spielen die allgemein zulässigen Nutzungen des jeweiligen Baugebiets eine Rolle in der Bestimmung des Gebietscharakters, ebenso wird die Funktion, die das Gebiet im Verhältnis zu den anderen Baugebietstypen einnimmt, mit einbezogen. Wieder übertragen auf das Allgemeine Wohngebiet bedeutet dies, dass seine Bewohner beispielsweise höheren Immissionen ausgesetzt werden können als die Bewohner in einem Reinen Wohngebiet, da neben dem Wohnen auch weitere Nutzungen allgemein zulässig sind. Am Ende einer solchen Betrachtung ergibt sich somit der Rahmen eines Gebietstyps, innerhalb dessen sich die im Folgenden aufzuzeigenden Feinsteuerungsmöglichkeiten zu bewegen haben. Darüber hinaus gilt er auch als Maßstab für § 15 BauNVO. Dieser stellt eine Möglichkeit dar, Vorhaben, die nicht der Eigenart eines Baugebiets entsprechen, in Einzelfällen auszuschließen, da sie in diesem Fall gebietsunverträglich sind.<sup>64</sup>

#### § 1 Abs. 4 BauNVO

---

<sup>61</sup> Spannowsky, in: SHK BauNVO § 1 Rn. 147.

<sup>62</sup> Vgl. Ziegler, in: Brügelmann BauNVO § 1 Rn. 104, 284 ff.

<sup>63</sup> Stock, in: EZBK BauNVO § 4 Rn. 21.

<sup>64</sup> Vgl. Ziegler, in: Brügelmann BauNVO § 1 Rn. 104 – 106, 113, 120 – 122, 278 – 283; Stock, in: EZBK BauGB § 4 Rn. 18 – 22, 73.



Mit der Anwendung des vierten Absatzes kann ein Baugebiet gegliedert werden, indem die im Baugebiet zulässigen Nutzungen für einzelne Bereiche zugelassen oder ausgeschlossen werden können. Das kann einerseits nach den, im Nutzungskatalog definierten, Nutzungstypologien, den sogenannten Hauptarten, geschehen oder nach „*Art der Betriebe und Anlagen sowie deren besonderen Bedürfnisse und Eigenschaften*“.<sup>65</sup> Letztere stellen Unterarten der Nutzungstypologien dar, die in den Baugebieten nicht begrifflich erwähnt werden, sondern die der Planende im Sinne seines Planungsziels, jedoch im Rahmen gewisser Einschränkungen definieren kann. So müssen die Unterarten u.a. einer Hauptart zugeordnet werden, die im jeweiligen Baugebiet vorkommt, außerdem darf die Differenzierung nicht zu kleinteilig ausfallen, sondern muss immer noch eine Nutzungsgruppe beschreiben, keine konkreten Vorhaben. Dementsprechend stellt beispielsweise die Kindertagesstätte eine Nutzungsunterart der Anlagen für soziale Zwecke dar.<sup>66</sup>

#### § 1 Abs. 5 und 6 BauNVO

Die Absätze 5 und 6 beinhalten die Anpassung der Regel-Ausnahme-Systematik, d.h. eine individuellere Steuerung der allgemein und ausnahmsweise zulässigen Nutzungen innerhalb eines Baugebietes. So können allgemein zulässige Nutzungen auch für nicht oder nur ausnahmsweise zulässig (Abs. 5) oder ausnahmsweise Nutzungen für nicht oder allgemein zulässig (Abs. 6) erklärt werden.<sup>67</sup> Im Unterschied zum § 1 Abs. 4 BauNVO kann dabei neben den, im Baugebiet selbst genannten, Nutzungsarten auch auf speziellere Nutzungsbegriffe, die in anderen Baugebieten aufgeführt sind, zurückgegriffen werden, sofern die übergeordnete Hauptart im Nutzungskatalog des Baugebiets enthalten ist. § 1 Abs. 5 BauNVO umfasst auch die in § 13 BauNVO genannten freien Berufe.<sup>68</sup>

#### § 1 Abs. 7 und 8 BauNVO

Die Möglichkeit einer vertikalen sowie einer horizontalen Gliederung der Nutzungen in bestimmten Baugebieten (§ 4 bis 9 BauNVO) wird in den Absätzen 7 und 8 gegeben. Dabei kann die Zulässigkeit nach beispielsweise Bereichen (Abs. 7) oder Geschossen (Abs. 8) differenziert und so eine kleinteiligere Steuerung der Nutzungen erreicht werden. Durch Absatz 7 können demnach die in dem jeweiligen Baugebiet zulässigen Nutzungen unterschiedlichen Geschossen, Ebenen oder sonstigen Teilen baulicher Anlagen zugewiesen bzw. in bestimmten Geschossen ausgeschlossen werden.<sup>69</sup> So könnte beispielsweise das Wohnen in einem Allgemeinen Wohngebiet auf die oberen Geschosse beschränkt werden, während die Erdgeschosse öffentlichkeitswirksameren Nutzungen vorbehalten bleiben. Eine Möglichkeit der horizontalen Gliederung ergibt sich schon aus § 1 Abs. 4 BauNVO, Absatz 8 erweitert diese, indem die Festsetzungen der Absätze 4 bis 7 sich auch nur auf Teile des Baugebietes beziehen können. Somit können die Modifizierungen

<sup>65</sup> § 1 Abs. 4 S. 1 Nr. 2 BauNVO; vgl. Ziegler, in: Brügelmann BauNVO § 1 Rn. 204 – 206.

<sup>66</sup> Vgl. Ziegler, in: Brügelmann BauNVO § 1 Rn. 204 – 206.

<sup>67</sup> Vgl. § 1 Abs. 5 und 6 BauNVO.

<sup>68</sup> Vgl. Ziegler, in: Brügelmann BauNVO § 1 Rn. 185 – 189.

<sup>69</sup> Vgl. § 1 Abs. 7 BauNVO; Ziegler, in: Brügelmann BauNVO § 1 Rn. 326 – 327.

der Regel-Ausnahme-Systematik und die vertikale Gliederung räumlich eingegrenzt werden und nur in Teilen des Baugebiets gelten.<sup>70</sup>

#### § 1 Abs. 9 BauNVO

§ 1 Abs. 9 BauNVO ermöglicht die Anwendung der Absätze 5 bis 8 auch auf Unterarten der in den Baugebietstypen genannten Nutzungen. Bisher war dies nur im Rahmen des Absatz 4 gegeben, was in Bezug auf die gezielte Steuerung von Ferienwohnungen ein Problem dargestellt hätte, da diese in keinem der Baugebietstypen genannt sind. Durch Absatz 9 jedoch scheint eine gezielte Steuerung der Ferienwohnung möglich, vorausgesetzt, sie ist einer der Nutzungstypologien der BauNVO zugeordnet und stellt keine eigene Nutzung dar.<sup>71</sup>

#### § 1 Abs. 10 BauNVO

Während die bisher erläuterten Möglichkeiten der Feinsteuerung und auch der genannte § 15 BauNVO in einer einschränkende Weise wirken, orientiert sich § 1 Abs. 10 BauNVO in die andere Richtung, indem, aufgrund getroffener Festsetzungen, nicht zulässige Nutzungen im Einzelfall für zulässig erklärt werden können. Damit dient die Regelung dem Schutz des Bestands bei einer Neuausrichtung der jeweiligen Planung und trägt solchen Anlagen Rechnung, die zwar nach Maßgabe des Gebietstyps unzulässig sind, die städtebaulichen Grundsätze der Bauleitplanung dennoch erfüllen.<sup>72</sup>

Gegenstand der Feinsteuerungsmöglichkeiten im Rahmen des § 1 Abs. 4 bis 10 BauNVO sind somit die Baugebiete als Ganzes, die Arten der Nutzung sowie bauliche und sonstige Anlagen und Betriebe. Durch die Kombination von Festsetzungen ergibt sich ein breit gefächertes Instrumentarium für die Anwendung in der Bauleitplanung.<sup>73</sup> Die Feinsteuerungsmöglichkeiten lockern somit die pauschale Systematik der Baugebietstypen; die Absätze 4 bis 10 beziehen sich jedoch immer auf die zulässigen Nutzungen innerhalb der in der BauNVO festgelegten Baugebietstypen. Bezüglich der Feinsteuerung von Ferienwohnungen bedeutet dies die Notwendigkeit der Einordnung der Nutzung in eine, in den Baugebieten vertretene, Nutzungskategorie. Die Feinsteuerungsmöglichkeiten gelten dabei nicht vollumfänglich für jeden Baugebietstyp. Insbesondere werden die Sondergebiete nach den §§ 10 und 11 BauNVO davon ausgeschlossen. Dies begründet sich in der Tatsache, dass die Sondergebiete ohnehin schon einen planerischen Spielraum bzw. eine planerische Möglichkeit der Feinsteuerung ausdrücken und bedeutet nicht, dass die Arten der Festsetzungsmöglichkeiten an sich in den Sondergebiete-

---

<sup>70</sup> Vgl. § 1 Abs. 8 BauNVO.

<sup>71</sup> Vgl. Reidt/von Landwüst (2016): 12 – 16.

<sup>72</sup> Vgl. § 1 Abs. 10 BauNVO; Ziegler, in: Brügelmann BauNVO § 1 Rn. 411 – 414; Söfker (2016), in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger (EZBK) BauNVO § 1 Rn. 106.

<sup>73</sup> Vgl. Spannowsky, in: SHK 2016 BauNVO § 1 Rn. 153 – 163.

ten ausgeschlossen sind. Vielmehr sind sie im Wesen der Sondergebiete enthalten, was in den Absätzen 2 Satz 1 der §§ 10 und 11 BauNVO ausgedrückt wird.<sup>74</sup>

### 2.3 Sonstige Steuerungsmöglichkeiten von Ferienwohnungen

Neben der BauNVO als zentrales Element in der Bauleitplanung bestehen noch weitere Möglichkeiten der Steuerung – sowohl über Bebauungspläne als auch vor dem Hintergrund weiterer Bestandteile des BauGB und der Erreichung weiterer Planungsziele bzw. spezieller städtebaulicher Bedingungen. Über solche Instrumente, die die Beeinflussung von Ferienwohnungen ermöglichen oder auch berühren, soll in den folgenden Abschnitten ein Überblick gegeben werden. Dabei werden die einzelnen Regelungen jedoch nicht in all ihren Facetten ausführlich analysiert, sondern lediglich die Ziele und die Funktionsweise grob dargestellt, um möglicherweise Schlüsse bezüglich der Eigenarten der Ferienwohnung ziehen zu können.

#### 2.3.1 Inhalt des Bebauungsplans: § 9 Abs. 1 Nr. 6 BauGB

Die in einem Bebauungsplan festzusetzenden Inhalte werden durch § 9 BauGB bestimmt. Für die Steuerung von Ferienwohnungen kann aus dem „Katalog“ nach § 9 Abs. 1 BauGB über die Art der Nutzung hinaus auch die Möglichkeit der Festsetzung einer höchstzulässigen Zahl der Wohnungen in Wohngebäuden relevant sein.<sup>75</sup> In Rechtsprechung und Literatur wurde dabei diskutiert, inwieweit die Festsetzung überhaupt für Ferienwohnungen gelten kann und ob so die Möglichkeit besteht, Ferienwohnungen einschränkend zu steuern. Diesbezüglich hat sich das OVG Lüneburg mit einem Fall beschäftigt, in dem u.a. die Reichweite des § 9 Abs. 1 Nr. 6 hinsichtlich des Einbezugs von Ferienwohnungen angezweifelt wurde. Das OVG Lüneburg argumentierte daraufhin für den Einbezug von Ferienwohnungen vor dem Hintergrund erstens, dass

*„kein Anhaltspunkt dafür zu entnehmen [ist], dass sich der dieser Vorschrift zugrunde liegende Wohnungsbegriff an der im Rang unterhalb des BauGB stehenden BauNVO orientiert. Im Gegenteil ist der nach seinem Wortlaut offene Wohnungsbegriff nach dem Sinn und Zweck sowie der Genese des § 9 Abs. 1 Nr.6 BauGB eigenständig zu bestimmen“.*<sup>76</sup>

Zweitens, und dabei wird sich auf ein Urteil des BVerwG bezogen,

*„[bestehe] der Sinn und Zweck des § 9 (1) Nr. 6 darin, der planenden Gemeinde sowohl eine Steuerung der Baubauungsstruktur (z.B. Ein- und Zweifamilienhäuser) als*

<sup>74</sup> Vgl. Spannowsky, in: SHK 2016 BauNVO § 1 Rn. 169; Ziegler, in: Brügelmann BauNVO § 1 Rn. 273; BVerwG, Urt. v. 11.7.2013 – 4 CN 7.12, BeckRS 2013, 56227 Rn. 10.

<sup>75</sup> Vgl. § 9 Abs. 1 Nr. 6 BauGB.

<sup>76</sup> OVG Lüneburg, Urt. v. 18.9.2014 – 1 KN 123/12, BeckRS 2014, 56842 Rn. 768.

*auch der Wohn- und Besiedlungsdichte – dies insbesondere im Hinblick auf die vorzuhaltende Infrastruktur – zu ermöglichen“.<sup>77</sup>*

Der Wohnungsbegriff zielt daher nicht nur auf die Nutzung Wohnen ab, sondern *„ist so zu verstehen, dass jede Gesamtheit von Räumen zur Führung eines selbstständigen Haushalts erfasst wird“*.<sup>78</sup> Gründe für die Anwendung dieses Instruments können einerseits die städtebauliche Struktur eines Gebiets, z.B. die Prägung durch Einfamilienhäuser, und andererseits die Siedlungsdichte, beispielsweise in Bezug auf die Begrenzung der Notwendigkeit von Infrastrukturflächen, sein. Dabei kann eine solche Regelung in allen Baugebieten angewandt werden, auch in Sondergebieten – wie schon in der Bewertung des Begriffes der Wohnung bzw. der Wohngebäude ist sie somit unabhängig von den Nutzungstypologien der BauNVO.<sup>79</sup> Nicht möglich scheint jedoch die Differenzierung zwischen unterschiedlichen Wohnungsarten, d.h. die Festsetzung einer höchstzulässigen Anzahl von Wohnungen im Sinne des Wohnbegriffes der BauNVO einerseits und Ferienwohnungen andererseits innerhalb eines Gebäudes. Die Wirkung des § 9 Abs. 1 Nr. 6 BauNVO bezieht sich auf die Gesamtzahl von Wohnungen. Auch eine Aussage zur Wohnungsgröße kann auf der Basis nicht getroffen werden, so dass auch bei einer Mischnutzung des Gebäudes der Flächenanteil, den die Wohnung im Gebäude einnimmt, nicht beeinflusst werden kann.<sup>80</sup>

### 2.3.2 Sicherung von Gebieten mit Fremdenverkehrsfunktion: § 22 BauGB

Während der erste Teil des BauGB die Inhalte und Möglichkeiten der Bauleitplanung regelt, dient Teil 2 der *Sicherung der Bauleitplanung* – Ausgangspunkt ist daher nicht die Planung der baulichen und sonstigen Nutzung von Grundstücken im Sinne der Bestimmung der Zulässigkeit, sondern vielmehr den Gefährdungspotentialen von bestehenden Strukturen und Hindernissen in der Erreichung städtebaulicher Zielsetzungen entgegenzuwirken.<sup>81</sup> § 22 BauGB verfolgt dabei das konkrete Ziel der Sicherung von Gebieten mit Fremdenverkehrsfunktionen. Die Anwendung hat daher unter der Erfüllung konkreter Voraussetzungen zu erfolgen. So haben

*„das Satzungsrecht nur Gemeinden, die oder deren Teile überwiegend durch den Fremdenverkehr geprägt sind“<sup>82</sup>*

und

*„der Erlass der jeweiligen Satzung setzt voraus, die Sicherung der Zweckbestimmung von Gebieten mit Fremdenverkehrsfunktion sowie bestimmte mögliche Beeinträchtigungen der Zweckbestimmung von Gebieten für den Fremdenverkehr“.<sup>83</sup>*

<sup>77</sup> Ebd.; vgl. auch BVerwG, Urt. v. 8.10.1998 – 4 C 197, BeckRS 1998, 30027532.

<sup>78</sup> OVG Lüneburg, Urt. v. 18.9.2014 – 1 KN 123/12, BeckRS 2014, 56842 Rn. 768); vgl. Söfker, in: EZBK BauGB § 9 Rn. 69.

<sup>79</sup> Vgl. Söfker, in: EZBK BauGB § 9 Rn. 69 – 70.

<sup>80</sup> Ebd.

<sup>81</sup> Vgl. Söfker, in: EZBK BauGB § 22 Rn. 9, 17.

<sup>82</sup> Ebd. Rn. 16; vgl. auch § 22 Abs. 1 S. 1 BauGB.

Die Regelung kann somit nicht in jedem Fall angewendet werden, sondern es besteht eine Eingrenzung auf Fremdenverkehrsgemeinden, wobei bei der Beurteilung vorrangig die vorhandenen Gegebenheiten zu beachten sind.<sup>84</sup> Für Gebiete mit Fremdenverkehrsfunktion zählt der Gesetzgeber innerhalb der Regelung Beispiele auf:

*„Die Zweckbestimmung eines Gebiets für den Fremdenverkehr ist insbesondere anzunehmen bei Kurgebieten, Gebieten für die Fremdenbeherbergung, Wochenend- und Ferienhausgebieten, die im Bebauungsplan festgesetzt sind und bei im Zusammenhang bebauten Ortsteilen, deren Eigenart solchen Gebieten entspricht, sowie bei sonstigen Gebieten mit Fremdenverkehrsfunktionen, die durch Beherbergungsbetriebe und Wohngebäude mit Fremdenbeherbergung geprägt sind“.*<sup>85</sup>

Die Feststellung, ob ein Gebiet mit Fremdenverkehrsfunktion vorliegt, kann also entweder über die Festsetzung innerhalb des jeweils geltenden Bebauungsplanes, einer Beurteilung nach § 34 BauGB über das Bestehen eines faktischen Baugebiets oder unabhängig von solchen bestehenden Kategorien und stattdessen auf Basis einer individuellen Bewertung des jeweiligen Gebietes erfolgen. Letzteres erfordert die Prägung durch Beherbergungsbetriebe und Wohngebäude mit Fremdenbeherbergung, jedoch muss das Gebiet nicht ausschließlich Nutzungen des Fremdenverkehrs dienen.<sup>86</sup> Darüber hinaus muss für die Anwendung der Regelung eine Bedrohung der Fremdenverkehrsfunktion mit negativen Folgen für die städtebauliche Entwicklung bestehen.<sup>87</sup> So kommt es beispielsweise in Fremdenverkehrsgemeinden zunehmend dazu, dass Einrichtungen zur Beherbergung von Feriegästen in Eigentum umgewandelt und als Nebenwohnsitz zu Freizeit Zwecken (dem sogenannten Zweitwohnen<sup>88</sup>) genutzt werden. Dem soll § 22 BauGB entgegenwirken. Im Rahmen eines Bebauungsplans oder durch den Erlass einer sonstigen Satzung kann die Begründung und Teilung von Wohneigentum einem Genehmigungsvorbehalt unterworfen werden, sodass die potentielle Gefährdung der Strukturen des jeweiligen Gebietes zunächst überprüft werden muss, bevor die Genehmigung erteilt werden kann. Wirkung in Form eines direkten Verbots

---

<sup>83</sup> Ebd. Rn. 16; vgl. auch § 22 Abs. 1 S. 1, 3 und 4 BauGB).

<sup>84</sup> Vgl. Dürr (2016), in: Brügelmann BauGB § 22 Rn. 10 – 11.

<sup>85</sup> § 22 Abs.1 S. 4.

<sup>86</sup> Vgl. Söfker, in: EZBK BauGB § 22 Rn. 23.

<sup>87</sup> Vgl. § 22 Abs. 1 S.3.

<sup>88</sup> Das Zweitwohnen beschreibt die Nutzung einer Wohnung durch ihren Eigentümer für einen nur geringen Teil des Jahres, während der Lebensmittelpunkt an einen anderen Ort begründet ist. Dies steht im Unterschied zu der Dauerwohnnutzung bzw. dem Dauerwohnen, welches die Nutzung einer Wohnung für den überwiegenden Teil des Jahres bedeutet. Das Ferienwohnen unterscheidet sich dazu wiederum dadurch, dass eine Wohnung für einen begrenzten Zeitraum von immer wechselnden Personen angemietet wird (nach Veser, J.; Thrun, T.; Jaedicke, W. (2012): Wohnungsmarktkonzept für die Insel Sylt. Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH (IfS). Berlin. S.4). Verfügbar: <http://www.gemeinde-sylt.de/Inselverwaltung/insulare-entwicklungsplanung.html>. (Aufruf: 09.03.2017).

einer Nutzung entfaltet die Regelung somit nicht. Stattdessen wird an den Gründen, die zur Verdrängung einer Nutzung führen, angesetzt.<sup>89</sup>

Die Steuerungswirkung des § 22 BauGB hat demnach nicht die Regelung der Zulässigkeit von Ferienwohnungen zum Ziel, sondern die Sicherung der Funktion des Ferienwohnens in Abgrenzung zum Zweitwohnen. Neben beispielsweise den Kurgebieten oder Gebieten für die Fremdenbeherbergung, wie sie aus den Sondergebietsfestsetzungen der § 10 und § 11 BauNVO entstehen können, werden dem Regelungsinhalt des § 22 BauGB auch andere städtebauliche Strukturen zu Grunde gelegt – relevant ist ausschließlich die Funktion für den Fremdenverkehr, der eine Beeinträchtigung droht. Somit beschränkt sich die Regelung nicht nur auf die abgrenzende Nutzungssystematisierung der BauNVO, sondern ermöglicht eine unabhängige Auslegung der Begrifflichkeiten, die in Zusammenhang mit der Fremdenbeherbergung und Fremdenverkehrsfunktion stehen, und kann auch auf Gebiete, die nicht über die BauNVO definiert werden, angewendet werden.

### 2.3.3 Erhaltung der Eigenart von Gebieten: § 172 BauGB

Das zweite Kapitel des Baugesetzbuches beinhaltet das *Besondere Städtebaurecht*, dessen Gegenstand ebenfalls weniger die Planung der Entwicklung des gebauten Raumes als vielmehr der Umgang mit bestehenden Strukturen ist. So geht es darum, Fehlentwicklungen zu beheben und Bestände zu schützen.<sup>90</sup> § 172 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BauGB beschreibt die sogenannte Milieuschutzsatzung, die der Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung innerhalb des Satzungsgebietes dient. Inhalt der Regelung ist, wie schon in § 22 BauGB, ein Genehmigungsverbehalt; in diesem Fall für den Rückbau, die Änderung oder die Nutzungsänderung baulicher Anlagen<sup>91</sup>.

Ausgehend von der Interpretation des Begriffes des Wohngebäudes nach § 9 Abs. 1 Nr. 6 BauNVO ist die Frage zu stellen, in welcher Hinsicht der Begriff der Wohnbevölkerung auszulegen ist und ob § 172 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BauGB zum Schutz der Ferienwohnung anwendbar sein kann.

*„Erhaltungsziel der Milieuschutzsatzung ist es, eine durch bauliche Maßnahmen verursachte Verdrängung von Bevölkerungsteilen aus ihrer angestammten Umgebung im Hinblick auf die damit verbundenen nachteiligen städtebaulichen Entwicklungen zu verhindern; entscheidend ist, dass die zu besorgende Verdrängung der Wohnbevölkerung städtebaulich negative Auswirkungen hat“.*<sup>92</sup>

Da auch die Verdrängung von Ferienwohnungen durch das Zweitwohnen zu negativen städtebaulichen Folgen beispielsweise in Form von einer mangelnden Auslastung der Infrastruktur führen kann (s.o.), könnte aus diesem Erhaltungsziel und

<sup>89</sup> Vgl. Söfker, in: EZBK BauGB § 22 Rn. 1 – 9.

<sup>90</sup> Vgl. Ebert, S. / Falkner, R. / Feuckner, M. (2011): Besonderes kommunales Baurecht und Städteförderung. Unter: <https://www.arl-net.de/commin/deutschland-germany/34-besonderes-kommunales-baurecht-und-st%C3%A4dtebauf%C3%B6rderung-0>. Aufruf: 28.12.2016

<sup>91</sup> Vgl. § 172 Abs. 1 S. 1 BauGB.

<sup>92</sup> Bank (2016), in: Brügelmann BauGB § 172 Rn. 24.

in Anlehnung an § 22 BauGB auf eine Unterscheidung zwischen dem auf Dauer angelegtem Wohnen und dem Ferienwohnen auf der einen Seite und dem Zweitwohnen auf der anderen Seite geschlossen werden. Demnach würde das Zweitwohnen wieder die Strukturen des Ferienwohnen und des Wohnens gefährden. In einem Urteil geht das OVG Lüneburg jedoch von einer anderen Interpretation aus. In diesem Fall besteht eine Gefährdung der dauerhaft ansässigen Bevölkerung durch die intensive Ausnutzung der Grundstücke mit Eigentumswohnungen, die als Zweitwohnung genutzt werden, aber ebenso mit Ferienappartements. Demnach dient die Regelung nicht dem Schutz der Ferienwohnung selbst, sondern schützt die Wohnnutzung vor dem Ferienwohnen.<sup>93</sup>

Einen anderen Aspekt, den es in der Anwendung des § 172 Abs. S. 1 Nr. 2 BauGB zu beachtend gilt, betrifft die Voraussetzung für die Auslösung des Genehmigungsvorbehalts. Da es in Bezug auf die Ferienwohnung um die Art der Nutzung geht, betrifft dies im Wesentlichen die Nutzungsänderung. Maßgeblich für die Bewertung des Vorliegens einer Nutzungsänderung ist die Bedeutung der Änderung für die in der Satzung definierten Erhaltungsziele. Damit besteht einerseits eine Beschränkung des Begriffes der Nutzungsänderung, da nicht jede Nutzungsänderung notwendigerweise relevant in Bezug auf die Erhaltungsziele ist, andererseits kann der Begriff auch weiter reichen, indem nicht nur von einer bodenrechtlichen Bedeutung im Sinne des § 29 BauGB als Genehmigungsvorbehalt auszugehen ist.<sup>94</sup>

Im Fall des § 172 BauGB beschränkt sich die Steuerungswirkung in Bezug auf die Thematik der Ferienwohnung auf eine Begrenzung ebendieser Nutzung zum Schutz der Wohnnutzung. Zwar legt Wickel der Unterscheidung von Wohnen und Ferienwohnen die gleichen definitorischen Argumente wie in der Kategorisierung von Nutzungen innerhalb der BauNVO zu Grunde,<sup>95</sup> jedoch liegt der Ausgangspunkt der Regelung in städtebaulichen Phänomenen und nicht in der Verträglichkeit von Nutzungen. Eine Nutzungsänderung liegt, wie auch in § 29 BauGB, nicht nur bei einer Änderung von einer Nutzungsart nach den Kategorien der BauNVO in eine andere Art vor, sondern orientiert sich auch anhand speziellerer Maßstäbe.

#### 2.3.4 Schutz und Erhalt von Wohnraum

Neben der Gesetzgebung des Bundes bestehen im Rahmen der Landesgesetzgebung oftmals Regelungen, die dem Schutz von Wohnraum dienen. So hat beispielsweise Hamburg schon 1982 das *Gesetz über den Schutz und die Erhaltung von Wohnraum* erlassen, innerhalb dessen ein Zweckentfremdungsverbot be-

---

<sup>93</sup> Vgl. OVG Lüneburg, Urt. v. 25.4.1983 – 1 C 1/82, BeckRS 9998, 45401; Söfker, in: EZBK BauGB § 22 Rn. 14; Bank, in: Brügelmann BauGB § 172 Rn. 26.

<sup>94</sup> Vgl. Mitschang (2016), in: Battis/Krautzberger/Löhr (BKL) BauGB § 172 Rn. 8 / Wickel (2001): 66 – 72).

<sup>95</sup> Vgl. Wickel (2011): 73.

steht, das auch die Nutzung der Wohnung zu Ferienwohnzwecken unterbindet.<sup>96</sup> Ebenso besteht in Bayern das *Gesetz über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum* auf dessen Basis wiederum die Stadt München eine zeitlich befristete *Satzung über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum* erlassen hat. Auch darin wird die Nutzung der Wohnung zur Fremdenbeherbergung als Zweckentfremdung beurteilt. Die Umwandlung einer Wohnung zu anderen als Wohnzwecken, also auch für die Nutzung als Ferienwohnung unterliegt damit der Genehmigungspflicht.<sup>97</sup>

Die Regelung von Ferienwohnungen im Sinne einer Einschränkung der Nutzung ist damit nicht nur Bestandteil der Bauleitplanung, sondern erfolgt vorrangig über das Gesetz. Damit wird eine flächendeckende einheitliche Regelung erreicht.

## 2.4 Zwischenfazit und Eingrenzung

Zu Beginn des Kapitels wurde die Frage gestellt, was eine Ferienwohnung ist und welche Rolle sie innerhalb des Planungsrechts spielt. In Abgrenzung zu anderen Nutzungen dient eine Ferienwohnung dem vorübergehenden Aufenthalt für ständig wechselnde Gäste zu Ferienzwecken. Dabei ist es den Bewohnern möglich, ihren eigenen häuslichen Wirkungskreis für die Dauer ihres Aufenthalts unabhängig zu gestalten (vgl. Kap. 2.1.4). Welcher Art der Nutzung diese Beschreibung im Sinne der BauNVO entspricht, ist der Literatur und Rechtsprechung zufolge jedoch nicht klar, so dass sich in der städtebaulichen Praxis kein einheitlicher Umgang bezüglich der Nutzung Ferienwohnung etabliert hat. Vielmehr ist die Thematik mit einer Unsicherheit behaftet, die in der Ausübung der Bauleitplanung und der Genehmigungspraxis zu Schwierigkeiten führt.

Die Kategorisierung von Nutzungsarten innerhalb der Gebietstypen der BauNVO basiert auf der Trennung von sich störenden Nutzungen.<sup>98</sup> Dieser Trennungsgrundsatz stellt neben der begrifflichen Abgrenzung zu anderen Nutzungen somit einen weiteren Aspekt in der Diskussion um die Zugehörigkeit der Ferienwohnung zu einer Nutzungskategorie dar. Je nach Fallkonstellation, d.h. auch Ausgestaltung der Ferienwohnung, ergibt sich eine unterschiedliche Beurteilung der Nutzung. Ferienhäuser im Rahmen der Sondergebiete, die der Erholung dienen, nach § 10 BauNVO dienen ausschließlich dem Erholungswohnen. In Ferienhausgebieten wird daher von einem, von den Ferienhäusern ausgehenden, erhöhten Störpotential und geringeren Anforderungen an die Infrastruktur ausgegangen. Eine Mischung mit anderen Nutzungen ist nicht zweckmäßig. Auch eine Form des Erho-

---

<sup>96</sup> Vgl. Gesetz über den Schutz und die Erhaltung von Wohnraum (HmbWoSchg) § 9 Abs. 2 Nr.2. Verfügbar: <http://www.landesrecht-hamburg.de/jportal/portal/page/bshaprod.psml?showdoccase=1&st=lr&doc.id=jlr-WoPflGHArahmen&doc.part=X&doc.origin=bs>. Aufruf: 05.01.2017

<sup>97</sup> Vgl. Satzung über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (ZeS) § 4 Abs. 1 Nr. 3, § 5 Abs.1. Verfügbar: <https://www.muenchen.de/rathaus/Stadtrecht/vorschrift/999.pdf>. Aufruf: 05.01.2017

<sup>98</sup> Mitschang (2009): 43



lungswohnens, da Ferienzwecken dienend, kann die Ferienwohnung beispielsweise in den in § 11 BauNVO genannten möglichen Sondergebieten für den Fremdenverkehr, Kurgebieten oder Gebieten zur Fremdenbeherbergung darstellen. Da sie dabei nicht notwendigerweise die vorrangige Nutzung innerhalb des Gebietes darstellt, kann auch von einem anderen Störpotential und anderen Anforderungen an die infrastrukturellen Voraussetzungen ausgegangen werden. Auch diese Unterschiede haben somit zu der Uneinigkeit in der Zuordnung des Ferienwohnens zu einer Nutzungstypologie beigetragen.

Insgesamt stellt die BauNVO eine grundlegende Form der Steuerung von Nutzungen dar. Ziel ist es nicht, ein ausgewähltes Grundstück einem ganz bestimmten Zweck zuzuführen, sondern für ein Gebiet eine allgemeine Struktur zu bestimmen, indem die jeweils zulässigen und unzulässigen Nutzungen einen Gebietscharakter formen.<sup>99</sup> Die gezielte Steuerung der Nutzung Ferienwohnen stellt einen Teil dessen dar, ist jedoch nur im Rahmen von Sondergebieten oder im Zuge der Feinsteuerung nach § 1 Abs. 9 BauNVO und damit eingeschränkt möglich.

Weitere Steuerungsmöglichkeiten nach § 22 und § 172 BauGB sowie Gesetze zum Schutz von Wohnraum gehen von einem anderen Ausgangspunkt aus. Ziel ist nicht die Planung von Nutzungen, sondern die Verhinderung von Mechanismen, die zu ungewollten Entwicklungen führen würden, um eine bestimmte Nutzung zu schützen. Die Unterscheidung von Nutzungen basiert dabei nicht auf der Kategorisierung des BauNVO, sondern auch auf städtebaulichen Gegebenheiten und ermöglichen so eine differenziertere Herangehensweise. § 22 und § 172 BauGB zeigen, dass eine solche Differenzierung und die Berücksichtigung gewachsener städtebaulicher Strukturen in Bezug auf das Ferienwohnen eine große Bedeutung haben und somit möglicherweise auch innerhalb der BauNVO eine Rolle spielen sollten.

Die Notwendigkeit der Steuerung des Ferienwohnens als Nutzung wird innerhalb des Planungsrechts erkannt. So spielt die Nutzung sowohl in den Vorschriften zur Bauleitplanung als auch in weiteren Regelungen und Gesetzen eine Rolle. Dabei werden je nach Regelung unterschiedliche Begrifflichkeiten und Ausgangspunkte herangezogen, sodass eine ganzheitliche Systematisierung der unterschiedlichen Ausprägungen der Ferienwohnnutzung nicht gegeben ist. Dementsprechend ist auch die Bedeutung der Nutzung bzw. Begriffs der Ferienwohnung nicht abschließend geklärt. Wie zuvor dargelegt, hat das Land Mecklenburg-Vorpommern auf diese Unklarheiten, in jüngster Vergangenheit insbesondere verursacht durch die Rechtsprechungen der OVG Greifswald und Lüneburg, mit einer Rechtsverordnungsinitiative reagiert. Ausgangspunkt darin waren die gewachsenen Strukturen in Fremdenverkehrsregionen, die sich durch eine ausgeprägte und kleinteilige Mischung von Wohnen und Ferienwohnen auszeichnen und einer Steuerung bzw.

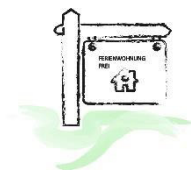
---

<sup>99</sup> Vgl. Söfker, in: EZBK BauGB § 9 (1) Nr.1 Rn. 20.

auch eine Zulässigkeit der Ferienwohnung in den Baugebietstypen der BauNVO bedürfen. Dem wird in der Novelle der BauNVO 2017 Rechnung getragen.

Auch § 22 BauGB wird in der Novelle überarbeitet, eine Untersuchung dessen ist jedoch nicht Bestandteil vorliegender Arbeit, da, wie dargelegt, die BauNVO einerseits und § 22 BauGB andererseits unterschiedliche Ausgangspunkte und unterschiedliche Wirkungsmechanismen haben. Eine Verbindung der Thematiken erscheint daher im Hinblick auf die Zielsetzung dieser Ausarbeitung nicht zweckmäßig. Gleiches gilt auch für § 172 BauGB. Ihre Behandlung im Rahmen dieses zweiten Kapitels diene der ganzheitlichen Betrachtung der Nutzung Ferienwohnen und der möglichen Ableitung von Erkenntnissen bezüglich des definitorischen Aspekts und der Einordnung des Begriffes Ferienwohnung in das Planungsrecht. Der weitere Fokus liegt auf der Planung von Nutzungen im Rahmen der Bauleitplanung und somit auf der BauNVO.

### 3 NOVELLE DER BAUNVO



Nachdem die Nutzung Ferienwohnung hinsichtlich ihrer Bedeutung und planungsrechtlichen Einordnung sowie bezüglich der Hintergründe der Notwendigkeit einer Klarstellung betrachtet wurde, wird in den folgenden Kapiteln die, durch den Gesetzgeber entworfene, Lösung für die bestehende Problematik untersucht. Ausgehend von der Einordnung des Begriffs konnten Anhaltspunkte darüber gesammelt werden, was die Nutzung Ferienwohnung ausmacht. Diese können im Folgenden als Hintergrund und Maßstab für eine Bewertung der Wirkungsweise und Zweckmäßigkeit des gewählten Lösungsweges herangezogen werden.

Zunächst werden dafür die Bestandteile der Regelung untersucht, so dass eine Aussage dazu getroffen werden kann, wie der Gesetzgeber auf die bestehenden Problematiken bezüglich der Planung von Ferienwohnungen reagiert hat. Im Anschluss daran wird eine Einschätzung über die sich ergebende Steuerungswirkung vorgenommen. Dies geschieht vorwiegend anhand der §§ 3 und 4 BauNVO, den Reinen und Allgemeinen Wohngebieten, da die praktischen Probleme sich insbesondere an der Mischung von Wohnen und Ferienwohnen manifestieren. Nachdem eine umfassende Betrachtung des Regelungsinhalts und seiner Wirkung stattgefunden hat, soll vor dem Hintergrund alternativer Lösungswege die Frage beantwortet werden, inwiefern § 13a BauNVO eine gute Lösung der Probleme darstellt oder ob das Ziel möglicherweise auf eine andere Weise besser bzw. auch umfassender hätte erreicht werden können.

#### 3.1 Einordnung in der Systematik der BauNVO

Die BauNVO setzt sich aus insgesamt fünf Abschnitten zusammen, wobei sich die ersten drei Abschnitte der Ausgestaltung der Nutzung von Grundstücken widmen. Abschnitt 1 enthält Vorschriften zur Art der baulichen Nutzung als Inhalt von Flächennutzungs- und Bebauungsplänen.<sup>100</sup> Die festzusetzenden Inhalte werden im Rahmen des § 1 *Allgemeine Vorschriften für Bauflächen und Baugebiete* konkretisiert, indem einerseits durch die Absätze 1 bis 3 Bauflächen und Baugebiete aufgestellt werden, die in der Bauleitplanung anzuwenden sind und andererseits in den Absätzen 4 bis 10 Möglichkeiten der Steuerung bezüglich dieser Typologien aufgezeigt werden.<sup>101</sup> Die §§ 2 bis 11 BauNVO arbeiten die Baugebiete weiter aus,

<sup>100</sup> Vgl. § 5 Abs. 2 Nr.1 BauGB / § 9 Abs. 1 Nr.1 BauGB.

<sup>101</sup> Vgl. § 1 BauNVO.

indem jeweils ein Gebietscharakter formuliert und zulässige und ausnahmsweise zulässige Nutzungen zugeordnet werden. Dementsprechend werden auch Nutzungen aus Baugebieten ausgeschlossen.<sup>102</sup> Die verbleibenden §§ 12 bis 15 BauNVO enthalten ergänzende Vorschriften zu den Baugebieten. Dies betrifft die Zulässigkeit weiterer Nutzungen wie Garagen und Stellplätze (§ 12 BauNVO), freie Berufe (§ 13 BauNVO) und Nebenanlagen (§ 14 BauNVO). § 15 BauNVO dient der unterstützenden Regelung von Einzelfällen, indem bauliche und sonstige Anlagen für unzulässig erklärt werden können, sollten sie dem Gebietscharakter widersprechen oder von ihnen unzumutbare Störungen ausgehen.<sup>103</sup>

Mit der Einordnung der neuen Regelungsinhalte bezüglich der Ferienwohnung als § 13a BauNVO ist eine thematische Nähe zu der Vorschrift hinsichtlich freier Berufe nach § 13 BauNVO zu vermuten. § 13 BauNVO regelt die Zulässigkeit von Räumen und Gebäuden, die der *„Berufsausübung freiberuflich Tätiger und solcher Gewerbetreibender, die ihren Beruf in ähnlicher Art ausüben“* dienen.<sup>104</sup> Räume mit dieser Nutzung sind demnach in den Gebieten nach den §§ 2 bis 4 BauNVO zulässig, Gebäude nach den §§ 4a bis 9 BauNVO. Somit besteht eine Zulässigkeit dieser Nutzung in sämtlichen Baugebieten (mit Ausnahme der Sondergebiete), was für keine andere Art der Nutzung der Fall ist.<sup>105</sup> Die Notwendigkeit der Regelung besteht darin, dass *„der größere Teil der freien Berufe keinem anderen Nutzungsbegriff in den Artvorschriften [zugeordnet werden kann]“*.<sup>106</sup> Die freien Berufe stellen damit einen eigenständigen Nutzungsbegriff dar, der durch den § 13 BauNVO in die Baugebiete integriert wird. Darüber hinaus wird durch diese Sonderregelung das Verhältnis zu anderen Nutzungen festgelegt. So gilt der Grundsatz der Spezialität, was bedeutet, dass eine Einordnung unter eine andere Nutzung nach den Baugebieten der §§ 2 bis 9 BauNVO, beispielsweise als Gewerbebetrieb, nicht möglich ist, da die speziellere Vorschrift die allgemeine verdrängt.<sup>107</sup>

In den Erläuterungen zur planungsrechtlichen Einordnung des Begriffes bzw. der Nutzung der Ferienwohnung wurde deutlich, dass sich die Zuordnung zu einer bestehenden Nutzungstypologie als schwierig gestaltet und die Ferienwohnung durch einschlägige Rechtsprechungen kürzlich zu einer eigenständigen Nutzung erklärt und somit nur noch im Rahmen von Sondergebieten nach den §§ 10 und 11 BauNVO zulässig sein kann (vgl. Kap. 2.1.4). Die Klarstellung bzw. Definition des Begriffes zur Anwendung in der Bauleitplanung im Anschluss an die Vorschrift bezüglich freier Berufe erscheint damit konsequent. Aus der Einordnung könnten sich möglicherweise zukünftig Parallelen bezüglich des planerischen Willens ableiten lassen.

---

<sup>102</sup> Vgl. §§ 2 bis 11 BauNVO.

<sup>103</sup> Vgl. §§ 12 bis 15 BauNVO

<sup>104</sup> § 13 BauNVO

<sup>105</sup> Vgl. ebd.; Stock, in: EZKB BauGB § 13 122 EL August 2016 Rn. 3.

<sup>106</sup> Stock, in: EZKB BauGB § 13 122 EL August 2016 Rn. 3.

<sup>107</sup> Vgl. Hornmann, in: SHK BauNVO § 13 Rn. 13; Stock, in: KRS BauNVO § 13 Rn. 7.

### 3.2 § 13a BauNVO

Der Regelungsinhalt von § 13a BauNVO lautet wie folgt:

*„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, § 6 Absatz 2 Nummer 4, § 6a Absatz 2 Nummer 4 und § 7 Absatz 2 Nummer 3. 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, § 6 Absatz 2 Nummer 3, § 6a Absatz 2 Nummer 2 und § 7 Absatz 2 Nummer 2 oder zu den kleinen Betrieben des Beherbergungsgewerbes nach § 3 Absatz 3 Nummer 1 gehören.“*

<sup>108</sup>

Auf der Basis von Rechtsprechungen in der Vergangenheit wird der Begriff der Ferienwohnung zunächst umschrieben und daran anschließend eine Einordnung in die Gebietstypensystematik vorgenommen. Damit werden die Zulässigkeit der Nutzung innerhalb der unterschiedlichen Baugebiete und die sich daraus ergebenden Steuerungsmöglichkeiten geregelt. Entgegen der oben getroffenen Annahme wird die Ferienwohnung jedoch nicht als eigenständiger Nutzungsbegriff dargestellt, sondern bestehenden Nutzungsarten der §§ 2 bis 9 BauNVO zugeordnet. Somit orientiert sich der Gesetzgeber an der, in der Vergangenheit ausgeübten städtebaulichen Praxis, die Ferienwohnung als Gewerbebetrieb zu behandeln<sup>109</sup>. Als wesentlicher, neuer Bestandteil wird eine Differenzierung der Nutzung eingeführt. Unterschieden wird nach dem Ferienwohnen im Sinne des § 10 BauNVO sowie zwei weiteren Ausprägungen, die im weiteren Verlauf der Arbeit als Fall 1 und Fall 2 bezeichnet werden. Eine Beschreibung erfolgt in den nächsten beiden Abschnitten im Rahmen der Betrachtung der Bestandteile des § 13a BauNVO hinsichtlich ihrer Wirkung und Bedeutung für die Bauleitplanung.

#### 3.2.1 § 13a S. 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*

<sup>108</sup> BMUB 2016: 23

<sup>109</sup> Vgl. Reidt/von Landwüst (2015) S. 12 – 16; Bundesregierung (2015): Antwort auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Markus Tressel, Christian Kühn (Tübingen), Peter Meiwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen – Baurechtliche Zulässigkeit von Ferienwohnungen in Wohngebieten. Drucksache 18/5076. 08.6.2015. S. 3.

*Gewerbebetrieben nach § 4a Absatz 2 Nummer 3, § 5 Absatz 2 Nummer 6, § 6 Absatz 2 Nummer 4, § 6a Absatz 2 Nummer 4 und § 7 Absatz 2 Nummer 3.“<sup>110</sup>*

Satz 1 des § 13a BauNVO definiert zunächst den Begriff der Ferienwohnung hinsichtlich seiner Eigenschaften. Die Beschreibung setzt sich im Wesentlichen aus den aus Rechtsprechung und Literatur bekannten Bestandteilen zusammen. Eine Ferienwohnung zeichnet sich dementsprechend aus durch:

- *einen ständig wechselnden Kreis von Gästen* in Abgrenzung zu einem gleichbleibenden Bewohnerkreis, wie es das Wohnen ausmacht. Die Beschreibung ist in der Diskussion um die Zuordnung der Ferienwohnung häufig aufgetaucht. Deutlich wird der Charakter der Ferienwohnung im Unterschied zum Zweitwohnen, welches auch eine Form des Erholungswohnens darstellen kann. So dient die Wohnung in beiden Fällen nicht dem dauerhaften Aufenthalt, sondern eben dem Zweck der Erholung, in einer Zweitwohnung bleibt der Bewohnerkreis, ähnlich wie in einer Dauerwohnung, jedoch der Gleiche, da sie vom Eigentümer selbst genutzt wird. Die Ferienwohnung dagegen dient der Unterbringung eines wechselnden Personenkreises. Die Verwendung des Begriffes der *Gäste* betont zusätzlich, dass es sich nicht um selbstgenutzte Wohnungen handelt, sondern der Fremdenbeherbergung dient.
- *dem zur Verfügung stellen zur Unterkunft* in Abgrenzung zum dauerhaften Aufenthalt. Der Hinweis darauf, dass die Ferienwohnung lediglich der Unterkunft dient, ist möglicherweise vor dem Hintergrund aufgenommen worden, dass die Ferienwohnung im Hinblick auf ihre Ausstattung durchaus für einen dauerhaften Aufenthalt geeignet ist. Pfeffer hatte für die Bewertung der Dauerhaftigkeit als Merkmal der Wohnnutzung aus eben dieser Eignung geschlossen, dass die Ferienwohnung dem Wohnen zuzuordnen ist und nicht einer bloßen Unterkunft entspricht.<sup>111</sup> Eine Aufnahme dieses Merkmals in die Definition der Ferienwohnung trägt somit zu einer Klärung des Begriffes bei.
- *das zur Verfügung stellen gegen Entgelt*, welches auf die gewerbliche Funktion der Ferienwohnung hindeutet – denn neben der Funktion als Wohnraum für den Bewohner erfüllt die Ferienwohnung für ihren Eigentümer einen Erwerbszweck. Somit wird die Bedeutung letzterem gegenüber dem Wohn-/ bzw. Erholungszweck betont und eine deutliche Abgrenzung zur Wohnnutzung vorgenommen.
- *den Begriff vorübergehend*, der ebenfalls der Abgrenzung zu einer dauerhaften Nutzung, wie es das Wohnen innerhalb der BauNVO ausmacht, dient. Bezogen wird sich nicht auf die Ausstattung der Wohnung (s.o.) sondern auf die jeweilige Dauer des Aufenthaltes durch den Gast, die nur

---

<sup>110</sup> BMUB 2016: 23

<sup>111</sup> Vgl. Pfeffer (2016), 731.

vorrübergehend sein darf. Welche Zeitspanne dies konkret darstellt wird nicht definiert.

- die *Eignung und Bestimmung der Begründung einer eigenen Häuslichkeit* in Abgrenzung zu den Betrieben des Beherbergungsgewerbes in Form von beispielsweise Hotels und Pensionen, in denen Küchen fehlen und in denen über die bloße Unterkunft hinaus weitere Leistungen angeboten werden.

Die Begründung zum Gesetz ergänzt diese Beschreibung, indem „*der Begriff Ferienwohnung impliziert [...], dass eine Anmietung regelmäßig für Zwecke der Freizeit- und Urlaubsgestaltung erfolgt*“.<sup>112</sup> Dementsprechend wird die Ferienwohnung auch in Bezug auf Unterkünfte, die beispielsweise der vorübergehenden Unterbringung von Arbeitskräften dienen (im Prinzip also auch *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*) abgegrenzt.

In diesem ersten Fall können Ferienwohnungen in Form von *Räumen oder Gebäuden* auftreten. Somit besteht die Möglichkeit, dass entweder Gebäude als Ganzes oder auch nur in Teilen der Nutzung Ferienwohnen dienen; welche Bedeutung die Ferienwohnung im Verhältnis zu anderen Nutzungen hat, wird dabei nicht geäußert. Jedoch besteht die Möglichkeit, dass die Ferienwohnung als Nutzung in Kombination mit anderen Nutzungen auftritt. Dies steht in Abgrenzung zu dem Begriff des Ferienhauses im Sinne des Erholungswohnens nach § 10 BauNVO, dessen Vereinbarkeit mit weiteren beliebigen Nutzungen nicht unmittelbar gegeben ist. Darauf wird innerhalb der Regelung explizit hingewiesen, indem Ferienwohnungen nach § 13a BauNVO *unbeschadet des § 10 BauNVO in der Regel zu den nicht störenden Gewerbebetrieben* gehören. Die Ferienwohnung im Sinne des § 13a BauNVO stellt somit eine Nutzung dar, die sich in bestehende Siedlungsstrukturen anderer Prägung einfügen lässt und explizit in Kombination mit weiteren Nutzungen besteht. Eine monofunktionale Struktur mit ausschließlich Ferienwohnungen würde dagegen die Ausweisung eines Sondergebietes für Ferienhäuser nach § 10 BauNVO erfordern. Damit ist im Prinzip auch die „Rolle“ der Ferienwohnung als Nutzung festgelegt, woraus sich Anhaltspunkte zur Bewertung der Verträglichkeit und des Störpotentials ableiten lassen.

Mit der Definition hat der Gesetzgeber einen Rahmen abgesteckt, welche Art von Vorhaben eine Ferienwohnung darstellt und damit unter den Regelungsinhalt fällt. Die Einordnung in eine der bestehenden Nutzungskategorien der BauNVO erfolgt in Anschluss an diese erste Eingrenzung des Begriffes der Ferienwohnung und vervollständigt somit die Definition. Zu beachten ist jedoch, dass dies nur einen ersten Fall darstellt, in Satz 2 wird eine weitere Einordnung und somit eine

---

<sup>112</sup> BMUB 2016: 54

zweite Variante der Ferienwohnung definiert. Die Ferienwohnung nach Fall 1 gehört zu den (nicht störenden) Gewerbebetrieben.

Die Zulässigkeit einer Ferienwohnung ergibt sich dementsprechend aus der Zulässigkeit von (nicht störenden) Gewerbebetrieben in den jeweiligen Baugebietstypen. Eine Übersicht ist in Abbildung 1 dargestellt.

Gebietstyp	WS	WR	WA	WB	MD	MI	MK	MU	GE	GI
Zulässigkeit	(X)	-	(X)	X	X	X	X	X		

Abb. 1 Zulässigkeit von Ferienwohnungen als Gewerbebetrieb in §§ 2 bis 9 BauNVO nach der dem Regierungsentwurf vom 30.11.2016<sup>113</sup>

x: zulässig; (x): ausnahmsweise zulässig; - : unzulässig

Eine ausnahmsweise Zulässigkeit besteht in Kleinsiedlungsgebieten (WS) und Allgemeinen Wohngebieten (WA), allgemein zulässig sind Ferienwohnungen in Besonderen Wohngebieten (WB), Dorf-, Misch- und Kerngebieten (MD, MI und MK) sowie in den, durch die Novelle neu hinzuzufügenden, Urbanen Gebieten (MU). Nicht zulässig sind Ferienwohnungen in der definierten Form dagegen in Reinen Wohngebieten (WR). Zu Gewerbe- und Industriegebieten wird keine Aussage getroffen. Dies wird dadurch begründet, dass durch die Qualifizierung von Ferienwohnungen als Gewerbebetrieb prinzipiell natürlich eine Zulässigkeit besteht, diese sich jedoch aufgrund der Wohnähnlichkeit der Nutzung nach Maßgabe der Verträglichkeit gestaltet.<sup>114</sup>

Nach Satz 1 des 13a BauNVO besteht somit eine generelle Zulässigkeit von Ferienwohnungen in Baugebieten von einem gemischten Charakter, d.h. in Gebieten, in denen das Wohnen nur eine nebengeordnete Rolle von größerem oder kleinerem (abhängig vom Gebietstypen) Umfang spielt. Die Aussage, dass Ferienwohnungen den Gewerbebetrieben angehören, könnte dementsprechend auch dazu führen, dass beispielsweise ein Mischgebiet ausschließlich aus Wohnen und Ferienwohnen besteht. Vor dem Hintergrund der diskutierten Wohnähnlichkeit der Ferienwohnung und insbesondere des, in der Vergangenheit vertretenen, Standpunktes, dass Ferienwohnen Wohnen sei, erscheint dies auf den ersten Blick sonderbar.

Als allgemeine zulässige Nutzung erlangt die Ferienwohnung eine prägende Wirkung in Bezug auf den Charakter des jeweiligen Baugebietes,<sup>115</sup> ihre Zulässigkeit kann nur im Einzelfall unter Heranziehen von § 15 BauNVO versagt werden, sollte das Vorhaben sich aufgrund seiner Anzahl, Lage, Umfang oder Zweckbestimmung als unverträglich darstellen.<sup>116</sup> Innerhalb der Wohngebiete können die Ferien-

<sup>113</sup> Eigene Darstellung nach §§ 2 bis 9 BauNVO und BMUB 2016: 23

<sup>114</sup> Vgl. BMUB 2016: 54

<sup>115</sup> Vgl. Kap. 2.2.2

<sup>116</sup> Vgl. § 15 BauNVO



wohnungen im Sinne des Satz 1 als ausnahmsweise zulässige Nutzung nur eine untergeordnete (WS, WA) bzw. gar keine Rolle (WR) spielen.

Die Zulässigkeit einer Nutzung als Ausnahme ist in § 31 Abs. 1 BauGB geregelt: „Von den Festsetzungen des Bebauungsplans können solche Ausnahmen zugelassen werden, die in dem Bebauungsplan nach Art und Umfang ausdrücklich vorgesehen sind“. Sie trägt dem Umstand Rechnung, dass in der Planung nicht sämtliche Regelungsfälle abgedeckt werden können. Durch § 31 BauGB und die damit in Verbindung stehenden Festsetzungen für die ausnahmsweise Zulässigkeit von Nutzungen innerhalb der einzelnen Baugebiete im Bebauungsplan wird die Entscheidung der Zulassung der jeweils zuständigen Baugenehmigungsbehörde für den Einzelfall übertragen.<sup>117</sup> Maßgebliches Kriterium für diese Bewertung ist die Einhaltung der Zweckbestimmung des Gebietstyps (jeweils Abs. 1 der §§ 2 bis 9 BauNVO), sodass das Planungsziel gewahrt bleibt.<sup>118</sup> In der Zweckbestimmung wird, wie in Abschnitt 2.2.2 erläutert, der Charakter des jeweiligen Gebiets umschrieben: beispielweise zeichnet sich das Allgemeine Wohngebiet durch die vorwiegende Nutzung des Wohnens aus. Zwar sind auch weitere Nutzungen wie Anlagen für kulturelle Zwecke allgemein zulässig und in der Zweckbestimmung enthalten, jedoch sollte die Wohnnutzung innerhalb des Gebietes überwiegen.<sup>119</sup> Darüber hinaus können nochmals weitere Nutzungen, wie sonstige nicht störende Gewerbebetriebe, ausnahmsweise zugelassen werden. Diese sind jedoch nicht in der Zweckbestimmung enthalten und dürfen nur als Ausnahme Eingang in das Gebiet finden.<sup>120</sup> Aus der Zweckbestimmung eines Gebietes ergibt sich somit die Gebietsverträglichkeit eines Vorhabens als Entscheidungsgrundlage für die Zulassung als Ausnahme.<sup>121</sup> Die Zulässigkeit richtet sich dementsprechend danach, ob es sich störend auf die, nach der Zweckbestimmung maßgebliche, Nutzung auswirkt. Dabei wird nicht von Immissionsgrenzwerten ausgegangen, sondern eben von dem Gebietscharakter. Das BVerwG führt diesbezüglich für das Allgemeine Wohngebiet aus:

*„Das dem Wohngebiet immanente „Ruhebedürfnis“ ist nicht gleichbedeutend mit einer immissionsschutzrechtlich relevanten Lärmsituation. Es handelt sich um die Vermeidung als atypisch angesehener Nutzungen, die den Charakter einer kollektiven Wohngemeinschaft im Sinne des Gebietscharakters stören.“<sup>122</sup>*

Für die Zulässigkeit von Ferienwohnungen in beispielsweise den Allgemeinen Wohngebieten bedeutet die Möglichkeit der ausnahmsweisen Zulässigkeit somit die Notwendigkeit der Verträglichkeit des jeweiligen Vorhabens mit der charakterisierenden Nutzung des Wohnens. Darin enthalten ist auch die Frage, wie viele

<sup>117</sup> Vgl. Siegmund (2016), in: Spannowsky/Uechtritz BauGB § 31.

<sup>118</sup> Vgl. ebd. Rn. 25-26; Reidt, in: BKL BauGB § 31 Rn. 14.

<sup>119</sup> Vgl. § 4 Abs. 1 und Abs. 2 Nr. 3 BauNVO.

<sup>120</sup> Vgl. § 4 Abs.3 Nr. 2 BauNVO).

<sup>121</sup> Vgl. Siegmund, in: Spannowsky/Uechtritz BauGB § 31 Rn 25a.

<sup>122</sup> BVerwG, Urt. v. 21.3.2002 – 4 C 1.02, BeckRS 2002, 22089.

Ferienwohnungen in einem Allgemeinen Wohngebiet entstehen können. Im Hinblick auf die gewachsenen Strukturen in Fremdenverkehrsgemeinden, die sich durch das Nebeneinander von Wohnen und Ferienwohnen auszeichnen, ist fraglich, ob die Zulässigkeit der Ferienwohnung als Ausnahme und damit nicht prägend für den Gebietscharakter in der Planung ausreicht. Stattdessen ist eine regelmäßige Zulässigkeit von Ferienwohnung als Ausnahme zu befürchten, die der Ausnahmeregelung so nicht mehr gerecht wird. Auf weitere Implikationen der ausnahmsweisen Zulässigkeit von Ferienwohnungen in Wohngebieten in Bezug auf die Steuerungswirkung wird zum Ende des Kapitels eingegangen, da zunächst die, durch den Gesetzgeber definierte, zweite Form der Ferienwohnung dargestellt werden soll. Vorerst ist jedoch festzuhalten, dass mit der Zuordnung der Nutzung Ferienwohnen im Sinne des Satz 1, d.h. als reines Ferienhaus oder als Ferienwohnung in einem Gebäude mit weiteren Nutzungen, zu der Nutzungstypologie (*nicht störendes*) *Gewerbe* eine allgemeine Zulässigkeit und damit auch Bedeutung bezüglich des Gebietscharakters in den gemischt-geprägten Gebieten der BauNVO und eine ausnahmsweise Zulässigkeit in den durch Wohnnutzung geprägten Gebieten erreicht wurde. Lediglich in Reinen Wohngebieten besteht keine Möglichkeit der Zulassung von Ferienwohnungen in dieser Form. Das prinzipielle Störpotential der Ferienwohnung in Bezug auf Wohnquartiere wird damit deutlich, gleichzeitig wird jedoch berücksichtigt, dass die Kombination von Wohnen und Ferienwohnen eine städtebauliche Struktur darstellt, die in der Realität durchaus anzutreffen ist und auch ermöglicht werden soll.

### 3.2.2 § 13a S. 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, § 6 Absatz 2 Nummer 3, § 6a Absatz 2 Nummer 2 und § 7 Absatz 2 Nummer 2 oder zu den kleinen Betrieben des Beherbergungsgewerbes nach § 3 Absatz 3 Nummer 1 gehören.“<sup>123</sup>*

Während Satz 1 die Ausprägung der Ferienwohnung relativ offen lässt, scheint Satz 2 einer ganz konkreten Form des Ferienwohnens Rechnung zu tragen. Ausgangspunkt wäre demnach die Situation in vielen Fremdenverkehrsgemeinden, in denen gewachsene Strukturen in Form einer Kombination von Wohnen und Ferienwohnen innerhalb eines Gebäudes bestehen.<sup>124</sup> Über den Ausschluss des Begriffes *Gebäude* innerhalb der Definition der Ferienwohnung in Satz 1 wird gewissermaßen eine Einschränkung erreicht. Die Zulassung von reinen Gebäuden mit einer Ferienwohnnutzung ist demnach nicht möglich, es hat immer eine Kombination mit weiteren Nutzungen zu erfolgen. Ferienwohnung im Sinne dieses zweiten Falls sind also

---

<sup>123</sup> BMUB 2016: 23

<sup>124</sup> Vgl. ebd.: 54

„[...] Räume, 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“. <sup>125</sup>

In Satz 1 wurde erklärt, dass die Ferienwohnung im Sinne des Satz 1 *in der Regel* einen Gewerbebetrieb darstellt. Somit wurde die Möglichkeit einer anderen Zuordnung eröffnet, von der Satz 2 dann Gebrauch macht. *In den übrigen Fällen*, wenn also die Ferienwohnung kein Gewerbebetrieb ist, kann sie den (kleinen) Betrieben des Beherbergungsgewerbes zugeordnet werden. Daraus ergeben sich folgende Zulässigkeiten:

Gebietstyp	WS	WR	WA	WB	MD	MI	MK	MU	GE	GI
Zulässigkeit	-	(X)	(X)	X	X	X	X	X		

Abb. 2 Zulässigkeit und ausnahmsweise Zulässigkeit von Ferienwohnungen als Betrieb des Beherbergungsgewerbes in §§ 2 bis BauNVO nach dem Regierungsentwurf vom 30.11.2016<sup>126</sup>  
 x: zulässig; (x): ausnahmsweise zulässig; - : unzulässig

Die Ferienwohnung nach Satz 2 ist in Reinen und Allgemeinen Wohngebieten ausnahmsweise, in den durch eine Nutzungsmischung geprägten Gebieten allgemein zulässig. Lediglich in Kleinsiedlungsgebieten wird keine Aussage über Betriebe des Beherbergungsgewerbes getroffen, sie wären demnach unzulässig. Nach Fall 1 allerdings besteht ohnehin die Zulässigkeit von Ferienwohnungen in Kleinsiedlungsgebieten, auch in Form von Räumen.

Das herabgestufte Format der Ferienwohnung wird noch betont, indem es *insbesondere* dann vorliegt, wenn eine „*baulich untergeordnete[n] Bedeutung gegenüber der im Gebäude vorherrschenden Hauptnutzung*“ besteht<sup>127</sup>. Was diese Hauptnutzung sein kann, ergibt sich wiederum nach Maßgabe des jeweiligen Baugebietes. Von Bedeutung ist vermutlich vor allem die Mischung von Dauerwohnraum und Ferienwohnungen, da im Vergleich zu Satz 1 lediglich die Zulässigkeit der Ferienwohnung in Reinen Wohngebieten ergänzt wird. Der Begriff *insbesondere* kann dabei dahingehend interpretiert werden, dass der genannte Sachverhalt zwar den Regelfall darstellt, jedoch auch weitere Möglichkeiten bestehen.<sup>128</sup> Im Fall des § 13a S. 2 BauNVO würde dies bedeuten, dass die Ferienwohnung nicht zwangsläufig eine *bauliche untergeordnete Rolle gegenüber der im Gebäude vorherrschenden Hauptnutzung* einzunehmen hat, sondern auch die dominierende Nutzung darstellen könnte. Somit deutet der Gesetzgeber auf einen bestimmten Anwendungsfall hin, schließt jedoch weitere Fälle nicht aus. Wie oben angesprochen besteht der Hintergrund des Satz 2 vermutlich in der Situation, dass in Fremdenverkehrsgemeinden gewachsene Nutzungsstrukturen mit einem Nebeneinander von Wohnen und Ferienwohnen bestehen – auch in Gebieten, die sonst als Reine Wohngebiete einzustufen wären. Innerhalb dieser Strukturen bestehen

<sup>125</sup> Ebd.: 23

<sup>126</sup> Eigene Darstellung nach BMUB 2016: 23

<sup>127</sup> Ebd.: 23

<sup>128</sup> Vgl. Gierke (2016), in: Brügelmann BauGB § 5 Rn .97

durch Einheimische als Dauerwohnraum genutzte Gebäude mit einer Einliegerwohnung, die als Ferienwohnung vermietet wird, beispielsweise als Bestandteil der Finanzierung des Gebäudes. Aufgrund der gewählten Formulierung ist jedoch davon auszugehen, dass auch weitere praktische Ausprägungen der Kombination Ferienwohnung und weitere Nutzungen unter die Anwendbarkeit von § 13a BauNVO fallen sollen. Der Ermessensspielraum, den der Begriff *insbesondere* eröffnet, würde dann bei der jeweiligen Genehmigungsbehörde liegen und beschränkt werden durch die Genehmigungsvorbehalte des § 15 BauNVO als Ausprägung des sogenannten Rücksichtnahmegebots. § 15 BauNVO beinhaltet *Allgemeine Voraussetzungen für die Zulässigkeit baulicher und sonstiger Anlagen*. Demnach sind

*„die in den §§ 2 bis 14 aufgeführten baulichen und sonstigen Anlagen [sind] im Einzelfall unzulässig, wenn sie nach Anzahl, Lage, Umfang oder Zweckbestimmung der Eigenart des Gebietes widersprechen. Sie sind auch unzulässig, wenn von ihnen Belästigungen oder Störungen ausgehen können, die nach der Eigenart des Baugebiets im Baugebiet selbst oder in dessen Umgebung unzumutbar sind, oder wenn sie solchen Belästigungen oder Störungen ausgesetzt werden“.*<sup>129</sup>

Wann die Ferienwohnnutzung der Hauptnutzung eines Gebäudes *untergeordnet* ist, wird durch das Gesetz nicht bestimmt. In Anlehnung an den in den Zweckbestimmungen der Baugebiete verwendeten Begriff *vorwiegend* könnte eine Interpretation erwogen werden, die nicht allein einen quantitativen Aspekt berücksichtigt, sondern auch qualitative Merkmale einbezieht. Dies allerdings fällt, im Hinblick auf den Gegenstand eines einzigen Gebäudes, schwer. Vorstellbar wäre die Möglichkeit, dass die Verwendung des Erdgeschosses für die Hauptnutzung eine solche prägende Wirkung hat, dass die Fläche der Ferienwohnung die der Hauptnutzung übersteigen könnte und trotzdem noch als untergeordnet einzustufen ist. Demgegenüber steht die Bedeutung des, ebenfalls in der BauNVO verwendeten, Begriffs *überwiegend*. Dieser wird als weniger weitreichend ausgelegt, in dem Sinne, dass eine quantitative Betrachtung ausreicht. Eine Nutzung (bzw. Bebauung) auf mehr als fünfzig Prozent entspricht demnach dem Begriff *überwiegend*.<sup>130</sup> Gleichmaßen, jedoch in umgekehrter Richtung, könnte *untergeordnet* ausgelegt werden, sodass die Ferienwohnung nach Satz 1 weniger als die Hälfte des Gebäudes einnehmen dürfte.

Im Vergleich zu der Ferienwohnung nach Satz 1 ermöglicht Satz 2 in erster Linie die Zulassung von Ferienwohnungen auch in Reinen Wohngebieten, wie es aus der städtebaulichen Praxis gefordert wird.<sup>131</sup> Dabei wird der Schutzwürdigkeit des Wohnens Rechnung getragen, indem die Feriennutzung eingeschränkt wird – wiederum im Sinne in der städtebaulichen Realität existierender Strukturen. Be-

---

<sup>129</sup> § 15 Abs. 1 BauNVO

<sup>130</sup> Vgl. Ziegler in Brügelmann BauNVO § 1 Rn. 285 – 289

<sup>131</sup> Land Mecklenburg-Vorpommern 2015: 2

züglich der ausnahmsweisen Zulässigkeit ist mit den gleichen Implikationen zu rechnen wie schon für Satz 1 erläutert.

### 3.2.3 Zu der Unterscheidung der Ferienwohnung in zwei Varianten

Am Anfang des Kapitels wurde die Frage nach der Wirkungsweise der Regelung aufgeworfen. Nach einer genauen Abgrenzung, welche Art von Vorhaben als eine Ferienwohnung zu bewerten ist, hat sich der Gesetzgeber also für eine Differenzierung der Ferienwohnung in zwei Varianten und einer Zuordnung dieser Varianten zu unterschiedlichen Nutzungstypologien entschieden. Daraus ergeben sich, wie oben dargelegt, Unterschiede in der Zulässigkeit innerhalb der Baugebietstypen.

Die Zuordnung zu einer Nutzung erfolgt auf Basis der bestehenden Zulässigkeitskataloge. Der Gesetzestext bezieht sich dabei ausdrücklich auf die Nutzungskategorien innerhalb der einzelnen Baugebietstypen, indem die jeweiligen Absätze und Paragraphen genannt werden. Bezüglich der Einordnung als Gewerbebetrieb ist somit auch die Abstufung der nicht störenden Gewerbebetriebe enthalten, so dass eine (ausnahmsweise) Zulässigkeit in Kleinsiedlungsgebieten und Allgemeinen Wohngebieten besteht. Die Einordnung als Beherbergungsbetrieb umfasst zusätzlich den kleinen Beherbergungsbetrieb, was eine Zulässigkeit in Reinen Wohngebieten ermöglicht.<sup>132</sup> Damit scheint eine außerordentliche Klarheit in der Zuordnung gegeben, die wenig Raum für Diskussionen bezüglich beispielsweise Lärmimmissionen und Störpotentialen lässt. Abbildung 3 zeigt eine Übersicht der Zulässigkeit von Ferienwohnungen in beiden Varianten nach den unterschiedlichen Gebietstypen:

Gebietstyp		WS	WR	WA	WB	MD	MI	MK	MU	GE	GI
Zulässigkeit	Gewerbe	(X)	-	(X)	X	X	X	X	X		
	Beherbergung	-	(X)	(X)	X	X	X	X	X		

Abb. 3 Zulässigkeit und ausnahmsweise Zulässigkeit von Ferienwohnungen als Gewerbebetrieb und Betrieb des Beherbergungsgewerbes in §§ 2 bis 9 BauNVO nach dem Regierungsentwurf vom 30.11.2016<sup>133</sup>

x: zulässig; (x): ausnahmsweise zulässig; - : unzulässig

Bei weiterer Betrachtung ergeben sich aus der Zuordnung zu den bestehenden Nutzungstypologien mit ihren ebenfalls bestehenden Zulässigkeiten innerhalb der Baugebiete allerdings Unklarheiten, insbesondere bezüglich des Verhältnisses der beiden Varianten zu einander. In den meisten der Baugebiete besteht eine (ausnahmsweise) Zulässigkeit für Ferienwohnungen jeder Art. In Reinen Wohngebieten ist nur die eingeschränkte Form zulässig – was bezüglich ihres Charakters zweckmäßig erscheint und sich in die Systematik der BauNVO einfügt. Dagegen

<sup>132</sup> Vgl. BMUB 2016: 23; §§ 2 bis 4 BauNVO

<sup>133</sup> Eigene Darstellung nach BMUB 2016: 23

besteht in Kleinsiedlungsgebieten nur eine Zulässigkeit für die ausgeprägtere Form der Ferienwohnung – zwar ist Fall 2 in diesem ersten Fall ohnehin enthalten, jedoch fällt die Tatsache im Vergleich zu den anderen Baugebieten vorerst aus dem Schema. Die Situation ergibt sich natürlich aus den bestehenden Zulässigkeitskatalogen, führt jedoch zu Ungewissheit bezüglich der Intention des Gesetzgebers. So besteht keine Klarheit darüber, wodurch sich eine Differenzierung der Nutzungsart Ferienwohnung begründet und wie sich damit die Anwendungsmöglichkeiten der Regelung darstellen.

Wäre die Ferienwohnung ausschließlich den Beherbergungsbetrieben zugeordnet worden, hätten sich, mit Ausnahme der Kleinsiedlungsgebiete, zunächst die gleichen Zulässigkeiten ergeben. Allerdings wäre damit die Zulässigkeit von Ferienwohnungen in Kleinsiedlungsgebieten auf jeden Fall ausgeschlossen gewesen. Mit der Zuordnung zum Gewerbe ist dieses Problem gelöst, darüber hinaus wird sich an der ohnehin in der Vergangenheit ausgeübten Praxis orientiert. Die sich daraus ergebende mangelnde Zulässigkeit in Reinen Wohngebiet erfolgt sodann über die Einordnung der Ferienwohnung auch als Betrieb des Beherbergungsgewerbes. Dies bietet gleichzeitig den Vorteil, dass ein Sonderfall der Nutzung gebildet werden kann, in welchem die Ferienwohnung beschränkt wird. Die Forderung nach der Zulässigkeit von Ferienwohnungen auch in Reinen Wohngebieten hat sich aus der städtebaulichen Praxis ergeben: Basierend auf den gewachsenen Strukturen in vielen fremdenverkehrsgeprägten Gemeinden besteht der ausdrückliche Wunsch, Ferienwohnungen in Reinen Wohngebieten zuzulassen. Die Mischung aus Ferienwohnen und Dauerwohnen hat Tradition, indem sich Eigentümer beispielsweise ihr Wohnhaus durch die Mitnutzung als Ferienwohnung finanzieren. Eine Rechtslage, die Ferienwohnungen in Wohngebieten verbietet, hätte demnach negative Auswirkungen auf den jeweiligen Ort als Tourismusdestination, seine wirtschaftliche Entwicklung und die städtebauliche Ordnung. Der Gesetzgeber hat somit nun einerseits den Interessen der Kommune einer stabilen Ortsentwicklung und andererseits den Interessen der Bewohner im Hinblick auf eine ruhige und möglichst störungsfreie Wohnlage Rechnung getragen, indem er eine Differenzierung der Ferienwohnung vorgenommen hat, die die Zulässigkeit einer eingeschränkten Form der Ferienwohnung in Reinen Wohngebieten ermöglicht.<sup>134</sup> Der Deutsche Ferienhausverband e.V. und der Deutsche Tourismusverband e.V. stellen in diesem Zuge in einer Stellungnahme die Frage, warum die Einschränkung der Ferienwohnung vorgenommen wurde und nicht die Ferienwohnung „in allen übrigen Fällen [Ferienwohnungen] gemäß der Definition in 13a zu den Be-

---

<sup>134</sup> Vgl. Deutscher Tourismusverband e.V. (DTV) / Deutscher Ferienhausverband (2016): Stellungnahme des Deutschen Ferienhausverbands e.V. und des Deutschen Tourismusverbands e.V. zum Referentenentwurf vom 16.06.2016 „Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU im Städtebaurecht und zur Stärkung des neuen Zusammenhalts in der Stadt. Verfügbar: <http://www.deutscher-ferienhausverband.de/category/positionen/>. Aufruf: 17-02.2017: 3 – 4; Bundesregierung (2015): Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage der Abgeordneten Markus Tressel, Christian Kühn (Tübingen), Peter Meiwald, weiterer Abgeordnete und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen. Drucksache 18/5076. Bundesanzeiger Verlag GmbH, Köln: 2

*trieben des Beherbergungsgewerbes zu zählen“ ist.<sup>135</sup> Grundlage für die Argumentation ist das, von Ferienwohnungen ausgehende, Störpotential, bzw. vertreten die Autoren eben die Meinung, dass zwischen der Lärmbelästigung, die von Ferienwohnungen ausgeht und der von Dauerwohnungen kein Unterschied besteht. Gerade die jahrzehntelang gewachsenen Strukturen einer Mischung aus Dauer- und Ferienwohnen bewiesen dies.<sup>136</sup> Dem entgegen steht die schon oben genannte Auffassung, dass sich das Ruhebedürfnis eines Wohngebietes nicht ausschließlich aus den Lärmimmissionen ergibt, sondern es auch um die „Vermeidung als atypisch angesehener Nutzungen, die den Charakter einer kollektiven Wohngemeinschaft im Sinne des Gebietscharakters stören,“ geht.<sup>137</sup> In der Begründung zum Regierungsentwurf wird dementsprechend „die städtebauliche Wirkung, einschließlich ihres Störpotenzials“ genannt. Diese stellen sich für Ferienwohnungen in Form von Räumen so dar, dass sie als kleine Betriebe des Beherbergungsgewerbes gewertet werden können.<sup>138</sup> In ihrer Antwort auf die *Kleine Anfrage der Abgeordneten Markus Tressel, Christian Kühn (Tübingen), Peter Meiwald, weiterer Abgeordnete und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen* geht die Bundesregierung von einem städtebaulichen Interesse daran aus, „dass dem Wohnungsmarkt nicht oder nicht übermäßig (Dauer-)wohnraum durch den Betrieb von Ferienwohnungen entzogen wird“.<sup>139</sup> Eine Einschränkung der Nutzung Ferienwohnung, über die Regelung der Zulässigkeit hinaus, erscheint daher in Bezug auf die Gewährleistung einer städtebaulichen Ordnung sinnvoll und angemessen.*

### Steuerung

Aus den obigen Ausführungen wäre eine pragmatische Herleitung des Gesetzesentwurfs gegeben, die sich im Wesentlichen an der gewünschten Zulässigkeit in prinzipiell sämtlichen Baugebieten der BauNVO festmacht. Da diese Zulässigkeit über die bestehenden Nutzungstypologien erreicht werden soll, ist eine Zuordnung zu zwei Typologien notwendig und damit eine Unterscheidung der Ferienwohnung in zwei Varianten möglich. In Folge dessen stellt sich die Frage, welche Implikationen sich aus dieser Differenzierung bezüglich der Steuerungsmöglichkeiten in der Anwendung ergeben und inwiefern dies in die Begründung des Gesetzgebers eingestellt werden kann. Dabei geht es im Wesentlichen um die Modifikation von Gebietstypen nach den Möglichkeiten der Feinsteuerung aus § 1 Abs. 4 bis 10 BauNVO.

Wird sich an den Zulässigkeitskatalogen der Gebietstypen orientiert, wären Ferienwohnungen, unabhängig von ihrer Ausprägung, nur dann zulässig, wenn auch Gewerbebetriebe und/oder Beherbergungsbetriebe zulässig sind. Somit soll hier zunächst noch einmal auf die Bedeutung der ausnahmsweisen Zulässigkeit der

<sup>135</sup> Vgl. DTV / Deutscher Ferienhausverband 2016: 4

<sup>136</sup> Ebd.: 3 – 4

<sup>137</sup> BVerwG Urt. v. 21.3.2002 – 4 C 1.02, BeckRS 2002, 22089

<sup>138</sup> BMUB 2016: 54

<sup>139</sup> Bundesregierung 2015: 2

Ferienwohnung in den durch Wohnen geprägten Gebieten eingegangen werden. Sowohl als Gewerbebetrieb als auch als Beherbergungsbetrieb ist die Ferienwohnung unabhängig des Falls, nur ausnahmsweise zulässig. Sie ist damit nicht Teil der allgemeinen Zweckbestimmung des jeweiligen Gebietes, sondern steht für eine Nutzung, die nicht den Regelfall innerhalb des Baugebietes darstellt und ist somit im Einzelfall und nach Maßgabe der Verträglichkeit im Sinne des Gebietscharakters zuzulassen.<sup>140</sup> Im Gegensatz zu den anderen Baugebieten unterliegt die Ferienwohnung in den Wohngebieten WR und WA damit schon einer ersten Einschränkung und kann dementsprechend in gewisser Weise gesteuert werden. Dabei entspricht diese Form der Steuerung jedoch nicht einer Planung, sondern vielmehr einer Kontrolle der Nutzung, als dass die Genehmigung im Einzelfall und unter den notwendigen Voraussetzungen versagt werden kann. Die durch den Gesetzgeber mit § 13a BauNVO getroffene Aussage lautet somit, dass die Ferienwohnung in Wohngebieten zwar zulässig sein kann, also eine Verträglichkeit der Nutzungen Wohnen und Ferienwohnen besteht, jedoch keinen Regelfall darstellt. Der Realität der gewachsenen Strukturen in vielen Fremdenverkehrsgemeinden scheint dies vorerst nicht gänzlich zu entsprechen, insbesondere besteht die Frage, wie die Regelung durch die unterschiedlichen Genehmigungsbehörden ausgelegt wird, d.h. beispielsweise, ab welcher Anzahl die nächste zu genehmigende Ferienwohnung in einem Gebiet nicht mehr zugelassen wird, weil damit der Gebietscharakter nicht mehr gegeben wäre. Diese Unbestimmtheit besteht jedoch in jedem Fall der ausnahmsweisen Zulässigkeit, nicht nur in Bezug auf Ferienwohnungen und wird damit in der Bewertung außer Acht gelassen. Im Zuge der Feinsteuerung der Gebietstypen besteht außerdem die Möglichkeit, die Zulässigkeit noch zu modifizieren.

Die Möglichkeiten der Feinsteuerung durch § 1 Abs. 4 bis 10 BauNVO wurden in Kapitel 2 aufgezeigt. Über § 1 Abs. 6 können Ausnahmen, die in den Baugebieten nach den §§ 2 bis 9 vorgesehen sind, zu einer allgemein zulässigen Nutzung hochgestuft werden – solange die Zweckbestimmung des Gebietes gewahrt bleibt. Umgekehrt können durch die Anwendung des § 1 Abs. 5 BauNVO allgemein zulässige Nutzungen auch herabgestuft werden.<sup>141</sup> In Anlehnung an die freien Berufe des § 13 BauNVO wird im Zuge der Novelle auch § 1 Abs. 5 ergänzt, so dass die darin enthaltene Regelung für die §§ 2 bis 9 sowie 13 und 13a BauNVO gilt.<sup>142</sup> Dies wirft jedoch Fragen auf. Die oben genannten Möglichkeiten des Ausschlusses und der Hochstufung ausnahmsweise zulässiger Nutzungen nach § 1 Abs. 6 BauNVO bleiben unberücksichtigt. Bezüglich der Regelung der freien Berufe ergibt sich das dadurch, dass sie in allen Baugebieten, entweder als Räume oder als Gebäude, allgemein zulässig sind.<sup>143</sup> Eine Aufnahme in den § 1 Abs. 6 BauNVO, der sich aus-

---

<sup>140</sup> Vgl. Dürr in Brügelmann BauGB § 31 Rn. 16; Siegmund in Spannowsky/Uechtritz BauGB § 31 Rn. 25 – 26.

<sup>141</sup> Vgl. Kapitel 2.2.2

<sup>142</sup> Vgl. BMUB 2015: 21, 52

<sup>143</sup> Vgl. § 13 BauNVO



schließlich auf ausnahmsweise zulässige Nutzungen bezieht, erübrigt sich daher. Dies ist jedoch im Hinblick auf Ferienwohnungen nicht der Fall, da diese in Reinen und Allgemeinen Wohngebieten nur ausnahmsweise zulässig sind. Durch die Regelung würde somit erzielt werden, dass die Nutzung Ferienwohnung in Reinen und Allgemeinen Wohngebieten gar nicht modifiziert werden kann. Allerdings ist zu hinterfragen, ob überhaupt die Notwendigkeit besteht, § 13a BauNVO in die Nennung der Baugebiete in die Absätze der Feinststeuerung mit einzubeziehen; aus der klarstellenden Einordnung der Ferienwohnung in Gewerbe- bzw. Beherbergungsbetriebe sollte eine Ableitung der Unterart ohnehin gegeben sein. In welcher Form die Feinststeuerungsmöglichkeiten in Bezug auf die Ferienwohnung nun angewendet werden können, ist somit nicht klar.

Durch die differenzierte Zuordnung der Ferienwohnung zu einerseits Gewerbebetrieben und andererseits Betrieben des Beherbergungsgewerbes ist jedoch in jedem Fall eine Steuerung der unterschiedlichen Formen möglich. So kann über den Ausschluss oder nur ausnahmsweise Zulässigkeit von Gewerbebetrieben und gleichzeitiger Zulässigkeit von Beherbergungsbetrieben eine Aussage darüber getroffen werden, welche Art der Ferienwohnung in dem jeweiligen Gebiet gewünscht ist. In dem genannten Fall würde dementsprechend eine eingeschränkte Ferienwohnnutzung im Gebiet ermöglicht, eine zu intensive Nutzung soll jedoch vermieden werden. Andersherum ergibt sich jedoch die Frage, inwiefern sich die Räume in Fall 1 von denen des Fall 2 unterscheiden, bzw. ob überhaupt ein Unterschied bestehen muss. In Anlehnung an die Möglichkeit der Einordnung eines speziellen Nutzungsbegriffs in einen allgemeinen (die Aufführung der Nutzungsart Einzelhandel innerhalb der BauNVO bedeutet nicht, dass Einzelhandelsbetriebe nicht auch Gewerbebetriebe sind), stellt Fall 2 eine Spezifizierung des Fall 1 dar, da die Notwendigkeit gesehen wird, diesen speziellen Fall zu regeln, beispielsweise in Bezug auf die Prägung des Gebietscharakters. Dies würde jedoch auch bedeuten, dass, werden Beherbergungsbetriebe aus dem jeweiligen Zulässigkeitskatalog ausgeschlossen, die eingeschränkte Form der Ferienwohnung auch nicht über die Zulässigkeit von Gewerbebetrieben ermöglicht werden kann.<sup>144</sup> Dass eine ausgeprägtere Form der im Prinzip gleichen Nutzung zulässig ist, während die eingeschränkte verboten wird, erscheint dabei auf den ersten Blick wenig sinnvoll. Im Vergleich zu den oben genannten Einzelhandelsbetrieben als Spezifizierung des Gewerbes besteht im Falle der Ferienwohnung ein deutlich kleinerer Unterschied in der Nutzungsart, insbesondere, da die *Räume* auch in Fall 1 genannt werden. Somit erscheint lediglich die umgekehrte Steuerung zweckmäßig: der Ausschluss einer stärker ausgeprägten Form, ohne die Nutzung ganz zu verbieten. Würde die Regelung wie eben beschrieben ausgelegt, ergibt sich jedoch eine sehr differenzierte Möglichkeit der Steuerung von Ferienwohnungen. Unter Berücksichtigung des „Vorbildes“ für Fall 2 – die gewachsenen Strukturen in Fremdenverkehrsge- meinden mit ihrer Kombination aus Dauerwohnen als Hauptnutzung und Ferien-

---

<sup>144</sup> Vgl. BVerwG Urt. v. 8.11.2001 – 4 C 1800, BeckRS 2001, 30217967

wohnen in separater Einliegerwohnung als ergänzende Nutzung, würde der Ausschluss von Beherbergungsbetrieben bei gleichzeitiger Zulässigkeit von Gewerbebetrieben die gezielte Steuerung einer ganz bestimmten Nutzungsform bedeuten. Eine andere Auslegung ergibt sich aus der expliziten Nennung der *Räume* auch in Satz 1. Selbst wenn Beherbergungsbetriebe aus einem Baugebiet ausgeschlossen würden, könnten Ferienwohnungen im Sinne des Satz 2 immer noch über Satz 1 im Rahmen der Gewerbebetriebe genehmigt werden. In diesem Fall stellt sich die Steuerungsmöglichkeit geringer dar – die Differenzierung von Ferienwohnung würde nur in eine Richtung wirken, nämlich dem Ausschluss einer stärkeren Ausprägung einer Nutzung, ohne diese jedoch gänzlich zu verbieten. Inwiefern die Varianten schlussendlich ausgelegt werden und zu einander stehen, kann hier nicht abschließend beantwortet werden. Vielmehr besteht hier eine Unklarheit in der Regelung und der Intention des Gesetzgebers.

In Verbindung mit § 1 Abs. 9 BauNVO können sich die Feinsteuerungsmöglichkeiten auch auf die sogenannten Nutzungsunterarten beziehen – darauf wird in der Begründung zum Gesetz explizit hingewiesen.<sup>145</sup> Somit ist eine gezielte Steuerung der Ferienwohnung möglich. Statt also Gewerbebetriebe als Ganzes auszuschließen, würde sich in der Festsetzung auf Ferienwohnungen im Sinne der Gewerbebetriebe bezogen. So ist eine unabhängige Steuerung möglich, die dem Unterschied von Ferienwohnungen und sonstigen Gewerbebetrieben Rechnung trägt und in der Anwendung vermutlich erhebliche Bedeutung haben wird. Unklar ist jedoch, ob auch eine Steuerung der jeweiligen Form der Ferienwohnung als Unterart möglich ist. Bei dem Versuch einer Formulierung treten Zweifel auf. So müsste von *Ferienwohnungen im Sinne der Gewerbebetriebe* oder *Ferienwohnungen nach § 13a Satz 1 BauNVO* und *Ferienwohnungen im Sinne der Betriebe des Beherbergungsgewerbes* oder *Ferienwohnungen nach § 13a Satz 2 BauNVO* gesprochen werden. Zwar unterscheidet der Gesetzgeber in der Regelung zwischen zwei Formen der Ferienwohnung, jedoch benennt er beide Varianten eben als Ferienwohnungen. Darüber hinaus ist Fall 2 der Formulierung nach auch in Fall 1 enthalten, sodass sich die Frage stellt, inwiefern tatsächlich zwei unterschiedliche Ausprägungen vorliegen, oder lediglich eine Spezifizierung des ersten Falles definiert wurde und beide somit am Ende zu einer Gattung gehören (s.o). die, zumindest als Unterarten, nicht unabhängig voneinander gesteuert werden können.

Über die Modifizierung der Zulässigkeit hinaus bestehen durch die Zuordnung der Ferienwohnung zu den bestehenden Nutzungstypologien auch die weiteren Möglichkeiten der Feinsteuerung – die horizontale und vertikale Gliederung nach § 1 Abs. 4, 7, und 8 BauNVO sowie die Fremdkörperfestsetzung nach § 1 Abs. 10 BauNVO. Auch hier kann sich in Verbindung mit § 1 Abs. 9 BauNVO auf die Ferienwohnung als Unterart bezogen werden, so dass eine gezielte Steuerung möglich ist. Bezüglich der Differenzierung der Formen der Ferienwohnung gelten jedoch die gleichen, oben genannten Implikationen.

---

<sup>145</sup> BMUB 2015: 54

Ebenfalls als Möglichkeit der Steuerung von Ferienwohnungen im Rahmen der BauNVO kann die Festsetzung von Sondergebieten dienen. Über Aussagen über die Zulässigkeit von Nutzungen hinaus, können so noch eine Vielzahl weiterer, individueller Festsetzungen getroffen werden.<sup>146</sup> Dabei können Sondergebiete jedoch nur ausgewiesen werden, sofern sie sich von den übrigen Baugebietstypen der BauNVO wesentlich unterscheiden. Aus der Baurechnovelle folgt, dass beispielsweise eine Mischung von Wohnen und Ferienwohnen in einem Gebiet über die Festsetzung eines bestehenden Baugebiets in Kombination mit den Feinsteuermöglichkeiten nach § 1 Abs. 5 und 6 BauNVO erreicht werden kann. Daraus könnte geschlossen werden, dass die Festsetzung eines Sondergebietes zu diesem Zweck nicht mehr möglich ist, sodass auch keine weiteren speziellen Festsetzungen mehr getroffen werden könnten. In seiner Begründung schließt der Gesetzgeber eine solche Schlussfolgerung aus.<sup>147</sup>

Bezüglich der Festsetzungsmöglichkeit einer höchstzulässigen Anzahl von Wohnungen in Wohngebäuden in Bebauungsplänen nach § 9 Abs. 1 Nr. 6 BauGB ist darauf einzugehen, ob Ferienwohnungen weiterhin zu den Wohnungen im Sinne genannter Regelungen gezählt werden können, da sie nun explizit von der Nutzung des Wohnens abgegrenzt sind und den Betrieben angehören (Gewerbebetriebe oder Betriebe des Beherbergungsgewerbes). In Abschnitt 2.3.1 wurde schon dargelegt, dass der Wohnungsbegriff des § 9 Abs. 1 Nr. 6 BauGB einen, von der Wohnnutzung unabhängigen, Begriff darstellt. Das OVG Lüneburg hatte diesbezüglich ausgeführt, dass dieser „so zu verstehen [ist], dass jede Gesamtheit von Räumen zur Führung eines selbstständigen Haushalts erfasst wird“.<sup>148</sup> Gerade dieses Merkmal beinhaltet die Ferienwohnung nach der Definition des § 13a BauNVO, sodass die Festsetzung einer höchstzulässigen Zahl auch von Ferienwohnungen weiterhin möglich sein wird.

### 3.3 Bewertung

Mit § 13a BauNVO strebt der Gesetzgeber eine Klarstellung des Begriffs der Ferienwohnung an. Somit soll keine Ergänzung der BauNVO erfolgen – im Gesetzesentwurf wurde keine neue Nutzung eingeführt, sondern auf eine unklare Rechtslage reagiert, indem eine Aussage dazu getroffen wurde, welcher bestehenden Nutzungstypologie die Ferienwohnung angehört. In seiner Begründung weist der Gesetzgeber dazu auf die Regelung des § 3 Abs. 4 BauNVO hin, welche aussagt, dass Pflegeeinrichtungen zu den Wohngebäuden gehören. Auch in jener Begründung wurde kurz festgestellt, dass es sich um eine Klarstellung handelt.<sup>149</sup> Im Anschluss wurde der Absatz jedoch in einigen juristischen Kommentaren als eine Erweiterung des Begriffs des Wohngebäudes interpretiert, so dass gerade

<sup>146</sup> Vgl. 2.2.1

<sup>147</sup> BMUB 2016: 32

<sup>148</sup> Vgl. OVG Lüneburg, Urt. v. 18.9.2014 – 1 KN 123/12, BeckRS 2014, 56842 Rn. 770

<sup>149</sup> Vgl. Vietmeier (2014), in: Bönker/Bischopink BauNVO § 3 Rn. 105

keine bloße Klarstellung vorgenommen wurde.<sup>150</sup> Dazu finden sich wenige Gegenstimmen.<sup>151</sup> § 13a BauNVO regelt nun in ganz ähnlicher Weise, dass Ferienwohnungen zu den Gewerbebetrieben oder den Beherbergungsbetrieben gehören. So entspricht der Wortlaut „[...] gehören zu“ des § 13a BauNVO dem des Absatz 4 in § 3 BauNVO. Dass damit eine reine Klarstellung zur Lösung einer unklaren Rechtslage erzielt werden soll, wird mehrfach genannt. Von Bedeutung ist diesbezüglich auch die gewollte Orientierung an der, in der Vergangenheit ausgeübten, städtebaulichen Praxis, um ein Planungserfordernis in den Gemeinden weitestgehend zu vermeiden.<sup>152</sup> Somit ist davon auszugehen, dass die Regelung auch für bestehende Bebauungspläne Wirkung entfaltet.

Der erste Teil des § 13a Satz 1 BauNVO könnte jedoch durchaus auf einen anderen Ansatz als eine Klarstellung hindeuten, indem die in der Vergangenheit so intensiv diskutierten Eigenschaften, teilweise der Abgrenzung von einander dienend, aufgegriffen und als eine Beschreibung zusammenfügt wurden. Die, weiterhin in Satz 1, darauffolgende Einordnung in die Nutzungsart Gewerbebetriebe ist gleichwohl schlüssig, indem keine der zuvor genannten Merkmale eine solche Zuordnung ausschließt. Ebenso erscheint es vor dem Hintergrund der jahrzehntelang ausgeübten städtebaulichen Praxis zweckmäßig. Mit Ausnahme der Reinen Wohngebiete ist die Ferienwohnung damit in allen Baugebieten (ausnahmsweise) enthalten (vorbehaltlich der Einschränkungen bezüglich der Genehmigungsfähigkeit einer wohnähnlichen Nutzung in Gewerbe- und Industriegebieten). Die mangelnde Zulässigkeit von Ferienwohnungen in Reinen Wohngebieten stellt dabei jedoch weiterhin ein Problem in vielen Fremdenverkehrsgemeinden mit eben solchen gewachsenen Strukturen dar. Mecklenburg-Vorpommern hatte in seiner Initiative gerade bezüglich dieser Problematik eine Klarstellung bzw. Lösung gefordert<sup>153</sup> – mit einer Einordnung der Ferienwohnung als Gewerbebetriebe wäre erstere zwar erfolgt: Ferienwohnungen sind in Reinen Wohngebieten nicht zulässig; eine Lösung für die Problematik würde dies dabei allerdings nicht darstellen. Demgemäß reagiert Satz 2 des § 13a BauNVO: In einer eingeschränkten Form wird die Ferienwohnung in Reinen Wohngebieten zumindest ausnahmsweise zulässig, indem sie zu den Betrieben des Beherbergungsgewerbes zählt. Als ausnahmsweise zulässig wirkt sich die Ferienwohnung jedoch nicht prägend auf den Gebietscharakter aus. Ebenso erscheint eine solche Zuordnung im Hinblick auf die zuvor untersuchte Systematik der Nutzungstypologien und Abgrenzung der Nutzungsarten innerhalb der BauNVO nicht konsequent. In der Definition der Ferienwohnung wird das Merkmal der *Eignung und Bestimmung der Begründung einer eigenen Häuslichkeit* aufgeführt – eine Eigenschaft, die in der Vergangenheit gerade als Abgrenzung zu

---

<sup>150</sup> Vgl. ebd.: Rn. 105; Ziegler in Brügelmann § 3 BauNVO Rn.126; Hornmann in SHK § 3 BauNVO; Fickert / Fieseler (2014), in: Fickert / Fieseler BauNVO § 3 Rn. 21

<sup>151</sup> Vgl. Boeddinghaus (1990), in: Boeddinghaus BauNVO § 3 Rn. 8; Stange (2015); in: Praxis der Kommunalverwaltung BauNVO § 3, 2.6 Klarstellung des Nutzungsumfangs des Begriffs „Wohngebäude“ (jetziger Absatz 4 aufgrund der ÄndVO 1990

<sup>152</sup> BMUB 2016: 31 – 32, 53

<sup>153</sup> Land Mecklenburg-Vorpommern 2015: 2

einem Betrieb des Beherbergungsgewerbes interpretiert wurde. Unklarheiten ergeben sich darüber hinaus auch bezüglich des Verhältnisses der beiden Varianten zu einander. Die Unterscheidung in zwei Nutzungstypologien und die sich daraus ergebende parallele Zulässigkeit der Varianten innerhalb eines Baugebiets-typs (vgl. WA, MI, MK, MU) lassen auf die Möglichkeit einer differenzierten Steuerung schließen, so dass Ferienwohnungen nach Satz 1 und Ferienwohnungen nach Satz 2 unabhängig voneinander behandelt werden können. Während dies im Rahmen der Nutzungstypologien Gewerbebetrieb und Betriebe des Beherbergungsgewerbes noch vergleichsweise einfach zu handhaben scheint, fällt eine differenzierte Steuerung der Unterarten, d.h. explizit der Ferienwohnung schwieriger – die Frage besteht in der Unterscheidung der *Räume*, die sowohl in Fall 1 und 2 enthalten sind. Der Lösungsvorschlag des Gesetzgebers für die bestehende Problematik wirkt somit in erster Linie pragmatisch: auf die Erforderlichkeit der Zulässigkeit von Ferienwohnungen insbesondere bezüglich der Wohngebiete sollte, so scheint es, möglichst unauffällig eingegangen werden. Dabei wird teilweise gezielt auf ganz bestimmte Gegebenheiten abgestellt, was im Zusammenhang mit der pauschalen Einordnung in bestehende Nutzungstypologien teilweise irritierend wirkt.

Zu Beginn des Kapitels wurde § 13a BauNVO in die Systematik der BauNVO eingeordnet, dabei wurde § 13 BauNVO, welcher die Nutzung der freien Berufe regelt, angesprochen. Vor dem Hintergrund, dass die freien Berufe keinem anderen Nutzungsbegriff zugeordnet werden konnten, war dieser schon in der ursprünglichen Fassung der BauNVO enthalten und wurde im Laufe der Zeit nur noch modifiziert. Trotz Überschneidungen und Diskussionen um die Abgrenzung von anderen Nutzungen stellen die freien Berufe somit einen eigenständigen Nutzungsbegriff dar, dessen Zulässigkeit unabhängig von den regulären Baugebietsvorschriften geregelt wird.<sup>154</sup> Freiberufliche Tätigkeiten und ähnliche Gewerbearten sind nach § 13 BauNVO in allen Baugebieten zulässig, womit ihnen im Vergleich mit dem sonstigen Gewerbe eine herausragende Bedeutung in Bezug auf die Wohngebiete zukommt. Diskutiert wurde dabei insbesondere der Aspekt der Wohnähnlichkeit als Maßgabe für die privilegierte Stellung in Wohngebieten.<sup>155</sup>

Aufgrund der Parallelen in der Diskussion um die Nutzungsbegriffe der freien Berufe und der Ferienwohnungen drängt sich die Frage auf, warum bezüglich der Ferienwohnungen nicht in gleicher Weise vorgegangen wurde wie in der Handhabung der freien Berufe, indem sie als eigenständige Nutzungsart als Ergänzung in die Baugebietsvorschriften eingehen. Es scheint, dass sowohl die Abgrenzung zu den anderen Nutzungen als auch die breite Zulässigkeit über alle Baugebiete hinweg eine solche Vorgehensweise rechtfertigen würden. Ebenso wäre so eine gezielte Steuerung ausschließlich der Ferienwohnung (ohne den Zusammenhang mit Gewerbe- oder Beherbergungsbetrieben) möglich. Über die Feinsteuerungsmög-

---

<sup>154</sup> Vgl. Stock in EZBK BauNVO § 13 Rn. 1 – 7a

<sup>155</sup> Vgl. ebd.; Fickert/Fieseler BauGB § 13 Rn. 5

lichkeiten des § 1 BauNVO kann auch die Zulässigkeit der freien Berufe an besondere Planungsziele und städtebauliche Gegebenheiten angepasst werden; so kann beispielsweise die Zulässigkeit auf Teile des Baugebiets beschränkt oder nach Berufsarten differenziert werden. Nicht als separate Unterarten können jedoch Räume und Gebäude charakterisiert werden.<sup>156</sup> Im Hinblick auf die durch den Gesetzgeber vorgenommene Unterscheidung der Ferienwohnung als Gewerbebetrieb einerseits und Beherbergungsbetrieb andererseits könnte dies die wesentliche Abweichung zu der Einordnung in die vorhandenen Nutzungstypologien darstellen. Wie oben dargelegt, könnten sich aus der Unterscheidung im Rahmen der bestehenden Nutzungstypologien möglicherweise zwei Unterarten herleiten lassen, so dass *Ferienwohnungen ausschließlich als Räume* und *Ferienwohnungen als Räume oder Gebäude* unabhängig voneinander gesteuert werden können, während die Nutzung Ferienwohnung in Anlehnung an die freien Berufe nicht weiter differenziert werden könnte. Denkbar wäre lediglich eine Abstufung der Ferienwohnung nach Baugebieten, eine differenzierende Steuerung ermöglicht dies jedoch nicht. Somit eröffnet die durch den Gesetzgeber gewählte Vorgehensweise den planenden Gemeinden einen größeren Gestaltungsspielraum.

Eine weitere Eigenschaft der freien Berufe nach § 13 BauNVO liegt nach Auffassung von Stock darin, dass sie, durch Außenstellung im Verhältnis zu den Baugebietsvorschriften, keine prägende Wirkung bezüglich der Zweckbestimmung eines Baugebiets haben.<sup>157</sup> So könnte von einer durchgreifenden Anwendbarkeit des § 15 BauNVO ausgegangen werden, um den Gebietscharakter des jeweiligen Baugebietes zu wahren. Aufgrund der allgemeinen Zulässigkeit besteht jedoch trotzdem häufig eine Gefahr der Überfremdung, insbesondere von Wohngebieten.<sup>158</sup> Möglicherweise erhofft sich der Gesetzgeber auch in Bezug auf diese Problematik ein höheres Bewusstsein bzw. eine stärkere Kontrolle durch die Eingliederung der Ferienwohnung in die regulären Gebietsvorschriften.

Ebenfalls könnte die Thematik des Störpotentials bezüglich einer Behandlung der Ferienwohnung als eigenständige Nutzung in Anlehnung an die freien Berufe nach § 13 BauNVO eine Rolle spielen. Im Rahmen der expliziten Zuordnung in bestehende Nutzungskategorien innerhalb des jeweiligen Baugebiets wird einer Diskussion möglicherweise in einem gewissen Maße vorweggegriffen, indem Aussagen zum Störpotential aus bestehender Rechtsprechung und Literatur abgeleitet werden können. Bei einer Formulierung als eigenständiger Nutzungsbegriff dagegen wird die Frage der einerseits ausgehenden Störungen und andererseits der Schutzwürdigkeit bezüglich der unterschiedlichen Ausprägungen einer Ferienwohnung neu aufgeworfen.

Innerhalb dieses Vergleichs sowie der Gesamtbetrachtung haben sich die Stärken und Schwächen des § 13a BauNVO offenbart. Die Rechtsklarheit ist nunmehr

---

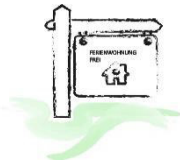
<sup>156</sup> Vgl. Fickert/Fieseler BauNVO § 13 Rn. 8 – 8.1

<sup>157</sup> Vgl. Stock, in: EZBK BauNVO § 13 Rn. 5

<sup>158</sup> Vgl. ebd. Rn. 4; Fickert/Fieseler BauGB § 13. Rn 8

zweifelsfrei gegeben. Darüber hinaus sind bezüglich der Möglichkeiten der Steuerung die Vorteile einer Eingliederung in die bestehenden Nutzungstypologien anzuerkennen; ebenso vor dem Hintergrund bestehender Praktiken und Aussagen zu Störpotentialen und der Handhabung von Ausnahmen und Einflüssen auf die Zweckbestimmung eines Gebietes. Gleichzeitig bestehen jedoch durchaus Unklarheiten, vorrangig bezüglich des Verhältnisses der beiden Varianten der Ferienwohnung nach Satz 1 und 2 sowie der damit verbundenen Möglichkeiten in der Anwendung, die voraussichtlich im Zuge von Rechtsprechungen aufzulösen sein werden. Definitivische Inkonsequenzen werden durch die klare Einordnung in die Nutzungstypologien relativiert.

## 4 NOVELLE DER BAUNVO IN DER PRAXIS



Im folgenden Kapitel wird § 13a BauNVO im Kontext der konkreten Planungspraxis betrachtet. Ziel ist es, seine Wirkungsweise und Reichweite vor dem Hintergrund unterschiedlicher Planungsbedingungen in verschiedenen Gemeinden zu erfassen. Ausgangspunkt der Novelle der BauNVO sind insbesondere Schwierigkeiten in Fremdenverkehrsgemeinden, die sich aus der, im Wesentlichen in den vergangenen drei bis vier Jahren entstandenen, unklaren Rechtslage ergeben haben.

Die Gemeinde Sylt in Schleswig-Holstein steht unter einem hohen touristischen Druck, mit dem sie schon seit Jahrzehnten umzugehen und zu planen hat. Dabei haben sich sowohl individuelle und konkrete Planungsziele als auch eine eigene Herangehensweise entwickelt. In der Gemeinde Rerik in Mecklenburg-Vorpommern hat sich ein Planungserfordernis bezüglich der Nutzung Ferienwohnen erst in der jüngsten Vergangenheit herausgebildet, in sich durch die Urteile der OVG Greifswald und Lüneburg ein verändertes bauaufsichtliches Handeln etabliert hat. Somit plant die eine Gemeinde auf einer jeweils ganz anderen Basis als die andere. Welche Bedeutung der einzuführende § 13a BauNVO in der jeweiligen Gemeinde nun bezüglich der Erreichung ihrer Ziele hat, kann demnach variieren und soll in die Bewertung der Regelung mit eingehen. Diese beiden Fallbeispiele verkörpern in gewisser Weise den Ausgangspunkt aus dem der § 13a BauNVO entstanden ist.<sup>159</sup> Ähnlich dem § 22 BauGB besteht die Zielgruppe vor allem aus Fremdenverkehrsgemeinden. Anders jedoch als in § 22 BauGB wird für die Anwendung keine Eingrenzung vorgenommen – § 13a BauNVO gilt flächendeckend und rückwirkend für die gesamte Bundesrepublik. Somit wird in einer Reflexion auch die Bedeutung der Städtebaurechtsnovelle für andere Planungsfälle angesprochen

### 4.1 § 13a BauNVO in der Gemeinde Sylt

Die Insel Sylt als Urlaubziel ist weithin bekannt, neben Gästen aus ganz Deutschland wird sie auch für Urlauber aus dem Ausland zunehmend attraktiver. Im Jahr 2015 betrug die Zahl der Übernachtungen in der Gemeinde Sylt 2.115.831 bei 6.516 Einwohnern.<sup>160</sup> Seinen Ursprung hat der Tourismus Mitte des 18. Jahrhunderts mit den sogenannten Sommerfrischlern; Kurtouristen, die sich mehrere Wochen lang auf der Insel aufhielten und ein breites Angebot an Freizeitbeschäfti-

<sup>159</sup> Vgl. BMUB 2016: 31

<sup>160</sup> Statistik Nord (2016a): 20; Statistik Nord (2016b): 9



gungen erwarteten. Abgesehen von einem Erliegen in den Jahren des ersten und zweiten Weltkrieges entwickelte sich der Fremdenverkehr ansonsten stetig weiter. So stiegen die Gästezahlen und Sylt entwickelte sich zu einer beliebten Ferieninsel mit einem öffentlichkeitswirksamen Publikum. Neben den überwiegend ortsfremden Besitzern von Hotels und großen Appartementgebäuden erkannten auch die Einheimischen im Tourismus ihre Chance und vermieteten Fremdenzimmer und Ferienwohnungen, sodass sich gemischte Siedlungsstrukturen mit einem Nebeneinander von Wohnen und Ferienwohnen entwickelten und eine prägende städtebauliche Struktur darstellten.<sup>161</sup> Zwar bestehen solche Strukturen auch heute noch, jedoch sind private Kleinvermieter einem starken Wettbewerb ausgesetzt. Neben professionellen Anbietern von Ferienwohnungen erstreckt sich die Konkurrenz von Campingplätzen und Jugendherbergen über Aparthotels, Hotels und größere Ressorts mit ausgeprägtem Angebot und gehobener Ausstattung.<sup>162</sup>

Mit den zunehmenden Übernachtungs- und Gästezahlen erhöhte sich auch der Entwicklungsdruck auf der Insel. So wurden vor dem Hintergrund steigender Profitmöglichkeiten immer mehr Unterkünfte geschaffen, zunehmend auf Kosten bestehender Strukturen. Die Verdrängung von Wohnraum für die einheimische Bevölkerung gefährdet mittlerweile sowohl die gesellschaftlichen als auch wirtschaftlichen Strukturen, indem soziale Infrastrukturen wie Kindergärten und Schulen aufgrund einer mangelnden Auslastung nicht mehr aufrechterhalten werden können und der Fachkräftemangel sowohl touristische als auch Betriebe der Daseinsvorsorge schwächt. Im Jahr 2010 belief sich die Zahl der Einpendler auf 3.274 bei insgesamt knapp 11.000 Beschäftigten. Diese Arbeitskräfte kommen im Wesentlichen vom nahen Festland, welches ausschließlich über den Schienenverkehr erreichbar ist, wodurch eine große Abhängigkeit bezüglich eines funktionierenden Bahnverkehrs besteht.<sup>163</sup>

### Städtebauliche Planung

Die Abteilung Ortsentwicklung innerhalb der Amtsstruktur der Gemeinde Sylt besteht aus fünf Mitarbeitern. Über die Stadtplanung der Gemeinde Sylt hinaus werden auch Aufgaben von vier weiteren Gemeinden des Amt Landschaft Sylt übernommen. Eines der maßgeblichen Projekte der letzten Jahre stellt die Erarbeitung eines Wohnraumentwicklungskonzeptes für die Gemeinden der Insel Sylt dar. Darin wurde intensiv mit der Verdrängung von Dauerwohnraum durch

---

<sup>161</sup> Kunz, H. & Steensen, T. (2007): Das neue Sylt Lexikon. Nordfriisk Institut (Hg.). Wachholtz Verlag. S. 102 – 104; Newig, J. (1974): Die Entwicklung von Fremdenverkehr und Freizeitwohnen in ihren Auswirkungen auf Bad und Stadt Westerland auf Sylt. Schmieder, O.; Klug, H.; Pfaffen KH. (Hg): Schriften des geographischen Instituts der Universität Kiel Band 42. S. 42 – 46, 66ff; Siebeneicher, A. & Wagener, M. (2016): Reif für die Insel. Tourismus auf Sylt, Hiddensee und Mallorca. LWL-Industriemuseum (Hg.). Klartext Verlag, Essen. S. 132 – 141.

<sup>162</sup> Insel Sylt Tourismus Service (ISTS) (2015): Tourismus-Statistik 2015. Verfügbar: <http://www.insel-sylt.de/ists-gmbh.html>. Aufruf: 18.02.2017: 7 – 11; vgl. Schneider, I; Bayerlein, S. Kreuk, M. (2017): Persönliches Gespräch.

<sup>163</sup> Vgl. Vesper et al. (2012) 13 ff, 36 – 37, 85 – 115

Ferienwohnungen und Zweitwohnungen auseinandergesetzt und Lösungsmöglichkeiten untersucht. Bestandteil waren unter anderem ein fachliches Gutachten in Form eines Wohnungsmarktkonzeptes sowie öffentlich- und privatrechtliche Gutachten zur Wohnraumsicherung.<sup>164</sup>

Vorrangiges Planungsziel ist die Sicherung von Dauerwohnraum, so soll eine weitere Verdrängung durch sowohl Ferien- als auch Zweitwohnungen verhindert werden. Dabei werden die gewachsenen Strukturen berücksichtigt und sollen erhalten werden. So ist nicht der Ausschluss jeglichen Ferienwohnens das Ziel, sondern eine ausgewogene Mischung von Wohnen und Ferienwohnen, indem der Anteil der Ferienwohnungen begrenzt wird. Damit wird der großen Bedeutung der Ferienwohnung im Sinne eines tragfähigen Wirtschaftsfaktors Tourismus Rechnung getragen. Bei der Verdrängung von Nutzungen spielt der auffällige Zuwachs von Zweitwohnungen die wesentliche Rolle – neben dem Wohnraum ist dabei auch die Nutzung Ferienwohnen gefährdet. Somit gilt es, eine Umwandlung zu verhindern. In Folge der Urteile der OVG Greifswald und Lüneburg und der damit untersagten Nutzung von Ferienwohnungen in den Baugebieten nach §§ 2 bis 9 BauNVO hat sich auch die behördliche Genehmigungspraxis hinsichtlich der Zulässigkeit von Ferienwohnungen in der Gemeinde Sylt verändert. Somit hat sich für die Bauleitplanung durchaus ein Planungserfordernis ergeben, bestehende Bebauungspläne mit Wohngebietsfestsetzungen sowie unbeplante Innenbereiche (§ 34 BauGB) zu überplanen, um eine Zulässigkeit von Ferienwohnungen im Sinne der gewachsenen städtebaulichen Strukturen zu ermöglichen.<sup>165</sup>

Um diesen Planungszielen entgegenzukommen, plant die Gemeinde Sylt schon seit den 90er Jahren durch die Festsetzung von Sonstigen Sondergebieten nach § 11 BauNVO. Dementsprechend wurden Gebiete mit der Zweckbestimmung Dauerwohnen und Fremdenbeherbergung/Touristenbeherbergung ausgewiesen. Zulässig sind in diesen Gebieten „Wohngebäude mit dauerwohnlicher Nutzung“ sowie „Wohngebäude mit dauerwohnlicher Nutzung und kleinen Betrieben des Beherbergungsgewerbes“.<sup>166</sup> Reine Ferienhäuser sind somit innerhalb des jeweiligen Gebietes nicht erlaubt, lediglich die Kombination der Beherbergung mit der Wohnnutzung innerhalb eines Gebäudes, entsprechend den gewachsenen Strukturen, werden zugelassen. Daraus lässt sich auch die ausgeübte planungsrechtliche Einordnung der Ferienwohnung ableiten, nämlich die Zuordnung zu den Betrieben des Beherbergungsgewerbes bzw. als Oberkategorie auch zu den Gewerbebetrieben. Im Rahmen dieser Sondergebiete wurden weitere spezifische Festsetzungen getroffen, die zu der Erreichung der Planungsziele beitragen sollten. So wurde eine höchstzulässige Anzahl von Wohnungen der Fremdenbeherbergung festgesetzt. Mit der Nennung der dauerwohnlichen Nutzung sollte zugleich die

---

<sup>164</sup> gemeinde-sylt.de (o.J.): Insulare Entwicklungsplanung. Verfügbar: <http://www.gemeinde-sylt.de/Inselverwaltung/insulare-entwicklungsplanung.html>. Aufruf: 18.02.2017

<sup>165</sup> Vgl. Schneider et al. (2017)

<sup>166</sup> Stadt Westerland (1999): Satzung der Stadt Westerland über den Bebauungsplan Nr. 62. Verfügbar: <http://www.grips-sylt.info//grips/index.html?user=gast&pw=gast>. Aufruf: 18.02.2017

Zweitwohnung ausgeschlossen werden, die ansonsten auch dem Wohnen entsprechen würde.<sup>167</sup> Während die Zweckbestimmung des Gebiets erhalten geblieben ist, wurden im Laufe der Jahre unterschiedliche Varianten für die Wahrung von Dauerwohnraum, das heißt die Regelung des Verhältnisses von Wohnen und Dauerwohnen innerhalb des Gebäudes, angewandt. So besteht in einem Bebauungsplan die Festsetzung von Nutzungsquoten, indem mindestens 40 % der Geschossfläche dem Dauerwohnen dienen müssen. Neben bauleitplanerischen Festsetzungen werden darüber hinaus die Regelungsmöglichkeiten der §§ 22 und 172 BauGB angewandt, jedoch wird der Bebauungsplan als das schärfste Instrument angesehen, das aufgrund der Festsetzungen die Nutzung Dauerwohnung auch Bestandteil der Baugenehmigung wird.<sup>168</sup>

Trotz einer solchen langjährigen Erprobung rechtlicher Instrumente zu Erreichung der Planungsziele ist die Umwandlung von Dauerwohnraum in Ferienwohnungen und Zweitwohnungen und auch die Verdrängung von Ferienwohnungen durch Zweitwohnungen nicht zu stoppen gewesen, sodass heute die städtebaulichen Strukturen stark gefährdet sind.<sup>169</sup> Dabei wird das Problem vor allem innerhalb des Vollzugs gesehen – zwar bestehen ausgeprägte Regelungen bezüglich der Nutzung Ferienwohnung, jedoch wirken die Instrumente aufgrund mangelnder Vollzugsmöglichkeiten nur bedingt. So existieren vermutlich eine nicht zu vernachlässigende Zahl falschgemeldeter Hauptwohnsitze, die real als Ferien- und Zweitwohnungen genutzt werden.<sup>170</sup>

### § 13a BauNVO

Eine Einführung des § 13a BauNVO beinhaltet unterschiedliche Implikationen für die Planung in der Gemeinde Sylt. In Bezug auf die Gebiete, in denen Wohngebiete festgesetzt sind, und in Bereichen, für die kein Bebauungsplan gilt, entfällt ein Planungserfordernis dahingehend, dass die Zulässigkeit von Ferienwohnungen entsprechend der ursprünglichen Annahme gewährleistet wird. Darüber hinaus könnte im Hinblick auf die lediglich ausnahmsweise Zulässigkeit von Ferienwohnungen in Wohngebieten auch die Auffassung vertreten werden, dass eine ungehinderte Ausbreitung von Ferienwohnungen in den betreffenden Gebieten nicht möglich ist und so ein Planungserfordernis bezüglich der Einschränkung von Ferienwohnungen nicht notwendigerweise gegeben ist. Dem kann entgegengehalten werden, dass es im Ermessen der planenden Gemeinde liegt, die städtebauliche Entwicklung innerhalb ihres Gebiets umfassend zu ordnen und diesbezüglich verbindliche Gegebenheiten zu schaffen. Somit bedeutet die Einführung des § 13a BauNVO nicht, dass innerhalb der Gebiete keinerlei Erfordernis einer planungsrechtlichen Steuerung mehr besteht. Im Hinblick auf die weiteren und vorrangigen Planungsziele der Gemeinde Sylt bleibt eine Regelung weiterhin notwendig.

<sup>167</sup> Vgl. ebd.; Schneider et al. (2017)

<sup>168</sup> Vgl. ebd.; Gemeinde Sylt (2015): Satzung der Gemeinde Sylt über den Bebauungsplan Nr. 106. Verfügbar: <http://www.grips-sylt.info//grips/index.html?user=gast&pw=gast>. Aufruf: 18.02.2017

<sup>169</sup> Vgl. Vesper et al. 2012: 13ff

<sup>170</sup> Vgl. Schneider et al. (2017)

In vielen Fällen scheint der § 13a BauNVO jedoch wenig relevant, da innerhalb der Gemeinde Sylt ohnehin über die Ausweisung von Sonstigen Sondergebieten nach § 11 BauNVO geplant wird. Diese bieten den Vorteil, dass individuelle Lösungen erzielt werden können. Mit der Einführung des § 13a BauNVO stellt sich jedoch die Frage, ob die Sonstigen Sondergebiete *Dauerwohnen und Fremdenbeherbergung* der Gemeinde Sylt weiter angewendet werden können. Eine Mischung von Wohnen und Ferienwohnen wäre auch in den bestehenden Gebietstypen der BauNVO möglich; die Anwendung eines Sonstigen Sondergebiets erfordert jedoch die wesentliche Unterscheidung der Zweckbestimmung von den Gebieten nach §§ 2 bis 10 BauNVO.<sup>171</sup> In der Begründung zur Städtebaurechtsnovelle geht der Gesetzgeber auf eben diese Problematik ein und sagt aus, dass die Klarstellung einer Festsetzung von Sondergebieten der Fremdenbeherbergung nach § 11 BauNVO einer regelmäßigen Zulässigkeit von Wohnen und Ferienwohnen nicht entgegenstehen soll.<sup>172</sup> Eine solche Auffassung unterstützt auch der Sachverhalt, dass Ferienwohnungen nach der Klarstellung in den Reinen und Allgemeinen Wohngebieten nur ausnahmsweise zulässig sind, so dass sie nicht Teil des Gebietscharakters sind. Die Sonstigen Sondergebiete der Gemeinde Sylt zeichnet gerade die Prägung der Gebiete durch sowohl Dauerwohnungen als auch Ferienwohnungen aus.

Aus den oben genannten Aspekten ist zu schließen, dass die Einführung des § 13a BauNVO keine unmittelbar große Wirkung innerhalb der Gemeinde Sylt zeigt. Jedoch wird in der Abteilung Ortentwicklung als Folge der Novelle eine Überprüfung des allgemeinen Vorgehens der Gemeinde Sylt bezüglich der Steuerung von Ferienwohnungen angestrebt. So ist herauszufinden, inwiefern § 13a BauNVO Potentiale bietet, welche die ausgeübte Planungspraxis verändern bzw. verbessern könnte und wie sie zweckmäßig in die bestehende Praxis integriert werden können. Darüber hinaus wird erwartet, dass Unklarheiten über die zukünftige Rechtsprechung beseitigt werden müssen. Dies betrifft sowohl die Differenzierung der beiden Varianten der Ferienwohnung (einerseits als Gewerbebetrieb und andererseits als Beherbergungsbetrieb) als auch den Aspekt der ausnahmsweisen Zulässigkeit, bei dem es um die Frage geht, ab welchem Anteil an Ferienwohnungen der Gebietscharakter beispielsweise in einem Allgemeinen Wohngebiet kippt.<sup>173</sup>

#### 4.2 § 13a BauNVO in der Gemeinde Rerik

Das Ostseebad Rerik befindet sich westlich von Rostock im Landkreis Rostock am sogenannten Salzhaff in Mecklenburg-Vorpommern. In Rerik wohnen rund 2.000 Einwohner, der Hauptwirtschaftszweig ist der Tourismus mit 397.427 Übernachtungen im Jahr 2015.<sup>174</sup> Wie in vielen Gemeinden der Küstenregionen Deutsch-

---

<sup>171</sup> Vgl. § 11 Abs. 1 BauNVO

<sup>172</sup> Vgl. BMUB 2016: 32

<sup>173</sup> Vgl. Schneider et al. (2017)

<sup>174</sup> StatA MV (2016a): 14; StatA MV (2016b): 12

lands hat der Fremdenverkehr mit dem Badebetrieb begonnen. Als Einkommensquelle wurde dieser in Rerik Anfang des 20. Jahrhunderts erkannt und kontinuierlich weiterentwickelt. In Zeiten der DDR stellte die Region einen wesentlichen Teil des staatlichen Erholungswesens dar, wodurch sich die Gästezahlen sich auf rund 36.000 im Jahr erhöhten. Als Unterkünfte wurden Ferienheime und Campingplätze errichtet, darüber hinaus etablierte sich innerhalb der Siedlungsstrukturen die Ferienwohnung als wesentlicher Bestandteil der baulichen Nutzung. Im Jahr 2015 betrug die Zahl der Feriengäste 78.963 – bei einer Einwohnerzahl von 2.151.<sup>175</sup> Darin drückt sich unter anderem aus, dass der Fremdenverkehr einen zunehmenden Druck auf die Gemeinde ausübt. So entsteht eine immer höhere Zahl von Übernachtungsmöglichkeiten, einerseits durch Neubau und andererseits durch die Umnutzung bestehender Strukturen. Neben der notwendigen Wirtschaftskraft zeichnen sich durch diese Entwicklungen jedoch auch negative Folgen ab.

Die wesentliche Ausprägung der Übernachtungsmöglichkeiten stellt auch heute noch die Ferienwohnung dar. Die Kombination der Wohnnutzung mit der Nutzung Ferienwohnung, oftmals innerhalb eines Gebäudes, prägt somit das traditionelle städtebauliche Bild Reriks. Mit dem zunehmenden touristischen Druck verändert sich dieses Bild. Statt Mischung und Vielfalt entstehen Monostrukturen, indem das Ferienwohnen andere Nutzungen und insbesondere die Wohnnutzung verdrängt.<sup>176</sup>

#### Städtebauliche Planung

Die Verwaltung der Gemeinde Rerik erfolgt, zusammen mit sechs weiteren Gemeinden, durch das Amt Neubukow-Salzhaff. Die Abteilung Bauleitplanung innerhalb des vierköpfigen Bauamtes besteht derzeit aus einer Mitarbeiterin.<sup>177</sup>

Aus den zuvor beschriebenen Gegebenheiten und Entwicklungen des Ortes Rerik ergeben sich unterschiedliche planerische Zielsetzungen. Dem Wirtschaftsfaktor Tourismus ist im Sinne einer Entwicklung der Kommune Rechnung zu tragen. Somit ist er zu fördern und weiterzuentwickeln, um langfristig tragfähige wirtschaftliche Strukturen zu gewährleisten. Diesbezüglich werden für die Gemeinde Rerik neue Flächen als Ferienhausgebiete entwickelt. In den Bebauungsplänen stellt sich dies in Form von Festsetzungen nach § 10 BauNVO dar. Darüber hinaus soll die traditionell gewachsene Mischung aus Ferienwohnen und Dauerwohnen erhalten bleiben – so sind bestehende Ferienwohnungen in Wohngebieten zu schützen und auch weiterhin zu ermöglichen. In Bezug auf die Neuentwicklung von Flächen wird eine solche Mischung jedoch nicht angestrebt, wie oben erwähnt, werden bei der Ausweisung von Flächen für den Fremdenverkehr aus-

<sup>175</sup> Vgl. rerik.de (o.J.): Reriks Chronik auf einen Blick. Verfügbar: [http://www.rerik.de/Geschichte\\_des\\_Ostseebad\\_Rerik.78.html](http://www.rerik.de/Geschichte_des_Ostseebad_Rerik.78.html). Aufruf: 18.02.2017; rerik.m-vp.de (o.J.): Geschichte Ostseebad Rerik. Verfügbar: <http://www.rerik.m-vp.de/geschichte/>. Aufruf: 18.02.2017; Joost, J. (2017): Persönliches Gespräch, StatA MV (2016a): 14; StatA MV (2016b): 12

<sup>176</sup> Vgl. Joost (2017)

<sup>177</sup> Vgl. neubukow-salzhaff.de (o.J.): Amtsstruktur. Verfügbar: <http://www.neubukow-salzhaff.de/Amt-Gemeinden/Amtsstruktur>. Aufruf: 18.02.2017

schließliche Ferienhausgebiete festgesetzt. Neben der Förderung von Fremdenverkehrsstrukturen besteht auch das Erfordernis, deren negative Auswirkungen abzufedern und zu vermeiden, dabei ist insbesondere den Bedürfnissen der Wohnbevölkerung nachzukommen. Die schleichende Umwandlung von Wohnungen zu Ferienwohnungen ist aufzuhalten, um die Verdrängung der Bewohner Reriks und leere Siedlungen außerhalb der Hauptsaison zu verhindern und die gewachsenen Siedlungsstrukturen zu bewahren. Die Gefahr der Umwandlung besteht insbesondere in den unbeplanten Innenbereichen, deren Mischstrukturen zunehmend durch faktisch reine Ferienhausgebiete ersetzt werden. Zwischen diesen beiden planerischen Zielsetzungen ist die Waage zu halten, sodass sich das Eine nicht auf Kosten des Anderen durchsetzt.<sup>178</sup>

In der Planungspraxis ist ein bauleitplanerisches Handeln bezüglich dieser Zielsetzungen der Gemeinde Rerik erst in jüngster Vergangenheit, einerseits aufgrund des steigenden Drucks des Fremdenverkehrs und andererseits aufgrund der Rechtsprechungen der OVG Greifswald und Lüneburg mit den nachfolgenden Veränderungen des bauaufsichtlichen Handelns, entstanden. Für bisher unbeplante Innenbereiche waren demnach Bebauungspläne aufzustellen, um die Umwandlung von Wohnraum zu stoppen. Die bisherige Planung erfolgte über Allgemeine Wohngebiete, da Ferienwohnungen nach herrschender Auffassung auch dort zulässig waren. Noch in 2005/06 wurden Genehmigungen für Ferienwohnungen in Allgemeinen Wohngebieten durch die Bauaufsichtsbehörde erteilt. In Konsequenz der Urteile wurde überlegt, die Mischung aus Wohnen und Ferienwohnen in den neu aufzustellenden Bebauungsplänen durch eine kleinteilige Festsetzung von Allgemeinen Wohngebieten und Ferienhausgebieten nach § 10 BauNVO zu ermöglichen. Schon in der Vergangenheit wurden im Rahmen der Planung Nutzungserhebungen durch Befragung der Bewohner durchgeführt und teilweise grundstückbezogene Vorschriften festgesetzt. Von einem solchen Vorgehen wurde jedoch abgesehen, stattdessen wurde davon ausgegangen, dass zumindest bestehenden Ferienwohnungen durch die Fremdkörperfestsetzung nach § 1 Abs. 10 BauNVO Rechnung getragen werden würde. Der Schutz des Wohnraums vor Verdrängung konnte so in jedem Fall gewährleistet werden. Eine tatsächliche Mischung im Sinne der traditionell gewachsenen Strukturen konnte durch Festsetzungen in Bebauungsplänen nach den Rechtsprechungen jedoch nicht mehr verwirklicht werden. Die Änderung eines Bebauungsplanes als direkte Konsequenz der Urteile sah ebenfalls die Festsetzung von Ferienhausgebieten nach § 10 BauNVO vor – in den Bereichen, die ohnehin faktisch reine Ferienhausgebiet darstellten. In den anderen Bereichen verblieb die Festsetzung der Allgemeinen Wohngebiete. Den mangelnden Schutz bestehender Strukturen kritisiert die Bürgerinitiative Pro Ostseebad Rerik, die sich im Zuge der Nutzungsuntersagungen

---

<sup>178</sup> Vgl. Joost (2017)

seitens des Landkreises formiert hat und sich für die Erhaltung der traditionellen Mischstrukturen von Ferienwohnen und Wohnen einsetzt<sup>179</sup>

### §13a BauNVO

Das vorrangige Problem in Rerik stellt derzeit die mangelnde Zulässigkeit von Ferienwohnungen in den Wohngebietstypen der BauNVO dar. Dem würde durch die Einführung des § 13a BauNVO definitiv Abhilfe geschaffen werden, sodass die gewachsenen Siedlungsstrukturen mit ihrer prägenden Mischung aus Wohnen und Ferienwohnen erhalten werden können und somit auch das wirtschaftliche Standbein des Ortes geschützt und weiterentwickelt sowie die Entwicklung der Gemeinde gesichert werden kann.<sup>180</sup>

Ein weiteres Planungserfordernis ergibt sich aus den Verdrängungsprozessen als Resultat eines wachsenden touristischen Drucks. Dementsprechend ist über den Schutz der Ferienwohnung hinaus auch eine Steuerung bzw. Regulierung dieser notwendig. § 13a BauNVO bietet dafür, wieder in Anlehnung an die gewachsenen städtebaulichen Strukturen, die Differenzierung der Ferienwohnung an. So kann zwischen der Konstellation der Ferienwohnung als Nebennutzung innerhalb eines Gebäudes mit einer abweichenden Hauptnutzung (in diesem Fall der Wohnnutzung) und dem reinen Ferienhaus unterschieden werden. Der Ausschluss von Ferienwohnungen in Form von Gebäuden bei gleichzeitiger Zulässigkeit von Ferienwohnungen als Räume und in untergeordneter Bedeutung gegenüber einer Hauptnutzung innerhalb Allgemeiner Wohngebiete, bietet der Gemeinde Rerik die Möglichkeit ihre traditionellen Siedlungsstrukturen in einem Bebauungsplan darzustellen. Somit ergänzt § 13a BauNVO die Bauleitplanung in Rerik.<sup>181</sup>

Da davon auszugehen ist, dass § 13a BauNVO als Klarstellung auch rückwirkend für schon bestehende Bebauungspläne gilt, wird das Problem einer mangelnden Zulässigkeit von Ferienwohnungen in den Gebietstypen der BauNVO gelöst. Dementsprechend ergibt sich mit der Einführung der Regelung kein Planungserfordernis. Der Bedarf der Regulierung der Ferienwohnung entsteht nicht aus § 13a BauNVO selbst, sondern vor dem Hintergrund städtebaulicher Entwicklungen des Ortes. Die vor den Rechtsprechungen der OVG Greifswald und Lüneburg ausgeübte planerische Praxis ermöglichte die Zulässigkeit von Ferienhäusern in Wohngebieten – ein Erfordernis zur Regulierung im Sinne einer gezielten Steuerung der Form und Menge von Ferienwohnungen hätte schon hier bestanden, konnte jedoch im Rahmen der Anwendung von Allgemeinen Wohngebieten oder Ferienhausgebieten nach § 10 BauNVO nicht umgesetzt werden. Die Ergänzung der Differenzierung der Ferienwohnung in § 13a BauNVO ermöglicht eine solche Regulierung, macht sie jedoch nicht erforderlich.

<sup>179</sup> Vgl. ebd.; pro-ostseebad-rerik.de (2016): Bericht über die Gastgeberversammlung vom 15.04.2016. Verfügbar: <http://pro-ostseebad-rerik.com/beitraege/>. Aufruf: 18.02.2017

<sup>180</sup> Vgl. Joost (2017)

<sup>181</sup> Ebd.

### 4.3 Bewertung

Sowohl die Gemeinde Sylt und als auch die Gemeinde Rerik stellen Orte dar, deren Lebensgrundlage der Tourismus ist und deren Entwicklung daher maßgeblich durch diesen beeinflusst wurde und weiterhin wird. Bezüglich der Einführung des § 13a BauNVO entsprechen sie der Zielgruppe: die Prägung durch den Fremdenverkehr hat spezifische Siedlungsstrukturen hinterlassen und definiert Herausforderungen, mit denen es in der Planung umzugehen gilt. Über diese Gemeinsamkeit hinaus lassen sich aus der Betrachtung der beiden Fallbeispiele nun Aussagen bezüglich unterschiedlicher Ausgangspunkte, Handlungsweisen und der Bedeutung des § 13a BauNVO in Bezug auf die jeweilige kommunale Planung ableiten, die zu einer Bewertung der Wirkungsmöglichkeiten und Reichweite der Regelung zusammengefasst werden können.

Die Gemeinde Sylt steht schon seit langer Zeit unter einem hohen Entwicklungsdruck. So besteht auch schon seit längerem die Erkenntnis, dass in der Folge einer wachsenden Anzahl von Übernachtungsmöglichkeiten Wohnraum für die einheimische Bevölkerung verloren geht und sich eine Entwicklung in der bestehenden Form nicht fortsetzen lassen kann, ohne die Insel zu gefährden.<sup>182</sup> Entsprechend wird sich seit einer langen Zeit damit beschäftigt, wie solchen Entwicklungstendenzen entgegengewirkt werden kann. Die langjährige Planungspraxis und Erfahrung im Hinblick auf die Steuerung von Ferienwohnungen drückt sich auf bauleitplanerischer Ebene in einer Entwicklung spezifischer Instrumentarien aus, die seit den 90er Jahren in der Anwendung von individuellen Sonstigen Sondergebieten nach § 11 BauNVO gemündet hat. In der Gemeinde Rerik dagegen hat sich ein Planungserfordernis erst innerhalb der letzten Jahre entwickelt. Dabei ging es zunächst um die Ausweisung von Ferienhausgebieten, das heißt einer expliziten Förderung bzw. planerischen Ausweitung der Nutzung Ferienwohnen. In Folge der Urteile der OVG Greifswald und Lüneburg sowie den daraus resultierenden Nutzungsuntersagungen entwickelte sich das prioritäre Ziel, die Ferienwohnung auch innerhalb der gewachsenen Siedlungsstrukturen für zulässig zu erklären. Gleichzeitig hat sich jedoch auch hier der Bedarf der Eingrenzung von Umwandlungsprozessen und dem Schutz von Wohnraum herausgebildet. Dabei wird im Wesentlichen auf die in der BauNVO definierten Gebietstypen der §§ 2 bis 10 zurückgegriffen und teilweise sehr kleinteilig geplant. Somit besteht im Vergleich zu der Gemeinde Sylt weniger Eigengestaltung und übergeordnete Adressierung bestehender Problematiken.

Einer solchen Planungspraxis kommt § 13a BauNVO entgegen, indem er die Systematik der Gebietstypen ergänzt und eine Steuerung der Ferienwohnung im

---

<sup>182</sup> Gutachtergruppe Sylt – Intertraffic GmbH / Planungsgruppe Nord / Sanierungs- und Entwicklungsgesellschaft Schleswig-Holstein GmbH (1974): Gutachten zur Struktur und Entwicklung der Insel Sylt, Band 1, Kiel: S. 1 – 4



Rahmen der bestehenden Baugebiete ermöglicht. Diesbezüglich könnte er sogar eine Anstoßwirkung entfalten, da sich im Rahmen vertrauter Instrumente Möglichkeiten ergeben. Für die maßgeblichen Fälle der Wohngebiete ist über die ausnahmsweise Zulässigkeit schon ein gewisses Maß der Kontrolle gegeben, das der Planende über die Feinsteuerung des § 1 BauNVO in seinem Sinne modifizieren kann. Durch das Einfügen in die bestehende Systematik ist eine Orientierung an bestehenden Begriffen und deren Implikationen gegeben, die eine Planung für Gemeinden mit weniger Erfahrung und Kapazitäten unterstützt. Die gleichen Vorteile bietet die Regelung selbstverständlich auch der Gemeinde Sylt, somit wäre die Rolle und eine Integration in die Planungsstrategie zu überdenken. Da jedoch in der derzeitigen Praxis mit den Sonstigen Sondergebieten nach § 11 BauNVO geplant wird, besteht auf den ersten Blick kein Grund, dieses Vorgehen aufzugeben, denn auch wenn § 13a BauNVO zukünftig Steuerungsmöglichkeiten bezüglich der Ferienwohnung eröffnet, stellen sich die individuellen Gestaltungsmöglichkeiten im Rahmen der Sondergebiete noch umfassender dar.

Im Rahmen des Gespräches mit der Abteilung Ortsentwicklung der Gemeinde Sylt wurde auch die Situation in anderen Kommunen thematisiert. Angesprochen wurde dabei die Stadt Leipzig, welche, ebenso wie Sylt, an dem durch das Deutsche Institut für Urbanistik durchgeführten Planspiel zur Städtebaurechtsnovelle teilgenommen hat. Diese erwartet mit der Einführung des § 13a BauNVO die Entstehung von Planungserfordernissen, sollte sich die Verdrängung von Wohnraum abzeichnen bzw. zunehmen. Nach den Urteilen der OVG Greifswald und Lüneburg war von keinem Planungserfordernis auszugehen, da Ferienwohnungen in Wohngebieten demnach nicht zulässig sind. Mit dem rückwirkenden Einfluss des § 13a BauNVO auf bestehende Bebauungspläne wären diese nun an die neuen Gegebenheiten anzupassen, um eine Ausbreitung der Ferienwohnung zu vermeiden.<sup>183</sup> In Anlehnung daran ist es interessant, auch die Bedeutung des § 13a BauNVO in solchen Gemeinden und Städten zu betrachten, die weniger der Zielgruppe der Novelle in Bezug auf Ferienwohnungen entsprechen, jedoch aufgrund neuartiger Formen der Beherbergung wie beispielsweise Airbnb Problemen in Bezug auf den Schutz von Wohnraum ausgesetzt sind.<sup>184</sup>

Städte wie Hamburg, Berlin und München verfügen über gesetzliche Regelungen zum Wohnraumschutz, welche im Rahmen eines Verbotes der Zweckentfremdung auch Aussagen zum Ferienwohnen treffen. So sind diese in der Regel nicht zulässig; ein Verstoß kann zu der Erteilung von Bußgeldern führen. Inwiefern dabei Vollzugsschwierigkeiten herrschen, welche die Durchsetzungsfähigkeit der Regelung untergraben, kann hier nicht eingeschätzt werden.<sup>185</sup> Jedoch könnte aus dem Bestehen solcher Gesetze darauf geschlossen werden, dass die Steuerung von

<sup>183</sup> Vgl. Schneider et al. (2017); Bunzel et al. (2017): 5, 115

<sup>184</sup> Vgl. dazu BMUB 2016: 31

<sup>185</sup> Vgl. Hinrichs, H. (2013): Hamburgs neue Instrumente gegen die rechtswidrige Nutzung von Wohnraum als Ferienwohnung. In: NZM 2013: 783.; § 16 Abs. 3 HmbWoSchG

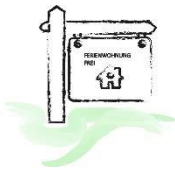
Ferienwohnungen im Rahmen der Bauleitplanung keine Rolle spielt, sondern eben über andere Regelungen erreicht wird. Damit würde in diesen Fällen auch ein § 13a BauNVO im Prinzip unbeachtlich bleiben. Zwar entfaltet er rein formal seine Wirkung, so dass Ferienwohnungen in den festgesetzten Baugebieten nach Maßgabe der Festsetzungen zulässig werden, jedoch gilt das Verbot der Zweckentfremdung. Über das genaue rechtliche Verhältnis solcher Verbote zu der Bauleitplanung besteht seitens der Verfasserin dieser Ausarbeitung jedoch keine Kenntnis, so dass dazu keine abschließende Aussage vorgenommen werden kann. Vielmehr wären die Umstände einer genaueren Untersuchung zu unterwerfen. In der Begründung zum Gesetzesentwurf wird diesbezüglich jedoch ausgeführt, dass *„Zweckentfremdungsgesetze der Länder, die auf der Gesetzgebungskompetenz der Länder für das Wohnungswesen beruhen, [werden] von der Neuregelung nicht tangiert [werden]“*.<sup>186</sup> In den angesprochenen Städten geht es demnach um den Schutz von Wohnraum vor der Verdrängung durch Ferienwohnungen. Je nach Planungspraxis in der jeweiligen Kommune könnte ein Handeln mit der Einführung des § 13a BauNVO erforderlich werden. Dabei kann über die Möglichkeiten der Feinsteuerung des § 1 Abs. 5 und 9 BauNVO direkt auf die Unterart Ferienwohnungen zugegriffen werden.

Insgesamt ergibt sich eine Lösung für die ganz konkreten Problematiken von Fremdenverkehrsgemeinden, indem die Ferienwohnung rechtssicher in eine Nutzungsart eingeordnet und damit die Zulässigkeit in den Baugebieten ermöglicht und klar definiert wird. Dabei stellt § 13a BauNVO vermutlich eine Hilfestellung insbesondere für Gemeinden mit weniger Planungserfahrung in Bezug auf Ferienwohnungen und kleineren personellen Kapazitäten dar. Für anderer Gemeinden dagegen, hat § 13a BauNVO weniger Relevanz, da ohnehin in anderer Form auf die Steuerungserfordernisse bezüglich der Ferienwohnung reagiert wird.

---

<sup>186</sup> BMUB 2016: 54

## 5 ZUSAMMENFASSUNG UND FAZIT



Mit der Einführung eines § 13a in die BauNVO im Rahmen der Städtebaurechtsnovelle 2017 reagiert der Gesetzgeber auf akute Schwierigkeiten in der bauleitplanerischen Praxis. Die angestrebte Klarstellung des Nutzungsbegriffs der Ferienwohnung und seine Einordnung in die Nutzungstypologien der BauNVO soll die, insbesondere durch die OVG Greifswald und Lüneburg verursachten, Rechtsunsicherheiten auflösen und die Planung bezüglich der Nutzung Ferienwohnung erleichtern.

Innerhalb der in der Vergangenheit ausgeübten städtebaulichen Praxis wurde die Ferienwohnung überwiegend den nicht störenden Gewerbebetrieben zugeordnet – ihre Zulässigkeit ergab sich demnach aus den Aussagen der Baugebiete der §§ 2 bis 9 BauNVO und den bauleitplanerischen Festsetzungen der jeweiligen planenden Gemeinde. Diese Praxis hatte neben Fürsprechern jedoch auch Gegenstimmen, welche die Ferienwohnung aufgrund ihrer Eigenschaften in die Betriebe des Beherbergungsgewerbes, das Wohnen oder als eigenständige Nutzung einordneten. Die Nutzungstypologien der BauNVO definieren sich in der Abgrenzung voneinander; die Ferienwohnung vereint jedoch unterschiedliche Eigenschaften, die in der Regel zu einer Unterscheidung von Nutzungen führen: Ihre Ausstattung eignet sich zur Begründung einer eigenen Häuslichkeit und dem dauerhaften Aufenthalt. Sie grenzt sich somit von anderen Formen der Beherbergung ab. Der Aufenthalt ist jedoch nicht dauerhaft, sondern dient nur der vorübergehenden Unterkunft – eine Eigenschaft, die gegen eine Zuordnung zum Wohnen spricht, da ein Merkmal des Wohnens gerade die Dauerhaftigkeit des Aufenthalts ist. Auch bezüglich des Störpotentials einerseits und der Störanfälligkeit andererseits ergeben sich widersprüchliche Auffassungen, die eine Einordnung erschweren. Darüber hinaus schließt die Nennung der Ferienhäuser in § 10 BauNVO nach dem Maßstab einer typisierenden Betrachtungsweise der BauNVO die Zuordnung zu einer anderen Kategorie aus. Daraus schlossen die OVG Greifswald und Lüneburg, dass Ferienwohnungen eine eigenständige Nutzung darstellen, die in keinem der bestehenden Baugebiete enthalten sind. Sie können somit nur über Sondergebiete nach den §§ 10 und 11 BauNVO zugelassen werden. Als Reaktion auf die o.g. Rechtsprechungen wurden in einer Vielzahl von Beiträgen der Fachliteratur genteilige Standpunkte vertreten, ebenso kam in anderen Urteilen eine abweichende Auffassung zum Tragen. Trotzdem wurden durch die Behörden der Bauaufsicht eine Vielzahl an Nutzungsuntersagungen ausgesprochen, insbesondere innerhalb von Fremdenverkehrsgemeinden in den Küstenregionen der Bundesrepublik. Ein abschließendes Urteil durch das BVerwG wurde trotz der, aus den derzeit bestehenden Unsicherheiten resultierenden, negativen Auswirkungen auf die

Planungspraxis in Gemeinden nicht gefällt, sodass der Gesetzgeber diesbezüglich tätig wird.

Da auf rechtliche Unsicherheiten reagiert wird, erscheint der in der Begründung zum Gesetzesentwurf explizit genannte Anspruch der Regelung als Klarstellung plausibel. Demnach entfaltet § 13a BauNVO auch Wirkung für bestehende Bebauungspläne. Daraus ergibt sich ein Planungsbedarf für solche Gemeinden, die davon ausgegangen waren, dass Ferienwohnungen in den gängigen Baugebieten nicht zulässig sind. Je nach Planungsziel wären die bestehenden Bebauungspläne beispielsweise durch einen Ausschluss von Ferienwohnungen aus den zulässigen Nutzungen zu ergänzen. Dies entspricht nach Auffassung des Gesetzgebers jedoch dem geringeren Anteil der Gemeinden, da die gängige Praxis eine Einordnung der Ferienwohnung als Gewerbebetrieb darstellte und dementsprechend mit der Einführung des § 13a BauNVO ein geringeres Handlungserfordernis entstehen wird. In der Begründung zum Gesetz wird jedoch auch auf den im Zuge der Novelle im Jahr 1990 eingeführten § 3 Abs. 4 BauNVO hingewiesen, der im Nachhinein nach vielfacher Meinung nicht als klarstellend, sondern als Erweiterung des Nutzungsbegriffes Wohnen interpretiert wurde. So kann auch bezüglich des § 13a BauNVO durchaus erwartet werden, dass die Standpunkte diesbezüglich und damit auch im Hinblick auf die rückwirkende Geltung für bestehende Bebauungspläne unterschiedlich ausfallen werden. Ebenso wurden in den, im Rahmen dieser Ausarbeitung durchgeführten, persönlichen Gesprächen mit Planungsverantwortlichen der Bauleitplanung zweier Gemeinden unterschiedliche Standpunkte bezüglich der rückwirkenden Geltung des § 13a BauNVO vertreten. Festzuhalten ist in jedem Fall, dass diesbezüglich Unklarheiten bestehen.

§ 13a BauNVO beinhaltet zunächst eine Definition der Ferienwohnung, auf die sich sein weiterer Inhalt bezieht. Diese greift in der Vergangenheit diskutierte Inhalte und Eigenschaften auf und grenzt sie zu bestehenden Nutzungen ab. In Bezug auf den in der BauNVO schon bestehenden Begriff des Ferienhauses wird jedoch erst in der Begründung zum Gesetz eingegangen, indem diese von den Inhalten des § 13a BauNVO unberührt bleiben. Daraus kann ein Rückschluss auf die Art der Ferienwohnung, auf die § 13a BauNVO abzielt, gezogen werden. So besteht eine Form der Nutzung, die sich nach Umfang und Ausprägung, beispielsweise bezüglich des Störpotentials, innerhalb von Siedlungsstrukturen mit weiteren Nutzungsarten vertragen muss. Maßgeblich ist dabei der Siedlungszusammenhang. Inwiefern im Einzelfall eine Entscheidung bezüglich des Unterschiedes zwischen den Ferienwohnungen nach § 13a BauNVO und den Ferienhäusern im Sinne des § 10 BauNVO getroffen wird, bedarf der Erprobung in der Praxis. In Folge der Definition hätte eine Regelung der Nutzung Ferienwohnung als eigenständige Nutzungsart erwartet werden können, dies ist jedoch nicht der Fall.

Mit der anschließenden Zuordnung der Ferienwohnung zu den Gewerbebetrieben bzw. den Betrieben des Beherbergungsgewerbes wird einerseits eine (ausnahmsweise) Zulässigkeit der Ferienwohnung in sämtlichen Baugebieten erreicht und

andererseits die Unterscheidung der Ferienwohnung in zwei Varianten eingeführt. Darin kommt die Schwierigkeit der Einordnung der Nutzung in die Typologien der BauNVO zum Tragen. So erlauben die Eigenschaften der Ferienwohnung eine prinzipielle Vereinbarkeit mit allen weiteren Nutzungen, die, mit Ausnahme der separat geregelten freien Berufe, keine andere Nutzungsart erreicht. Dies wird besonders deutlich in der gewünschten Zulässigkeit sowohl in Kleinsiedlungs- als auch in Reinen Wohngebieten. Die Unsicherheit bezüglich der Zulässigkeit innerhalb der Baugebiete wird damit gelöst. Nicht abschließend schlüssig erscheint dabei jedoch die Zuordnung zu den Beherbergungsbetrieben in Folge der Definition der Ferienwohnung. So schließt die Möglichkeit der Begründung einer eigenen Häuslichkeit in der Regel die Einordnung eines Vorhabens als Beherbergungsbetrieb aus. Da daraus aufgrund der ausdrücklichen Nennung von Bezugseinheiten in dem jeweiligen Baugebiet<sup>187</sup> keine Unbestimmtheiten in der Zulässigkeit entstehen, ist dies als gewichtiger negativer Aspekt in der Bewertung der Regelung zu vernachlässigen.

Aus der Unterscheidung und bezüglich der Steuerungs- und Feinsteuerungsmöglichkeiten ergeben sich Unklarheiten von größerer Bedeutung. Inwiefern die beiden Varianten unabhängig voneinander steuerbar sind, kann nicht abschließend beurteilt werden, woraus sich Schwierigkeiten in der Anwendung ergeben können. Die Schaffung von zwei Varianten lässt auf eine gewollte individuelle Möglichkeit der Steuerung durch die jeweilige Gemeinde schließen. So wird eine Differenzierung angeboten, die je nach Steuerungsbedarf eingesetzt werden kann. Wie weit diese Möglichkeiten gehen, ist unklar. Ob sich demnach beispielsweise die Ferienwohnung als Unterart nach Satz 1 und Satz 2 unterscheidet oder nicht, ist in der Praxis zu erproben. Ebenso besteht die Frage, inwiefern sich ein Ausschluss von Beherbergungsbetrieben – und damit der Ferienwohnung in Form von Räumen nach Satz 2 – auf die Zulässigkeit von Räumen nach Satz 1 auswirkt. So könnte davon ausgegangen werden, dass mit dem Ausschluss eines Falls dieser nicht auf einem anderen Wege zugelassen werden kann. Allerdings erscheint auch der Ausschluss der Ferienwohnung in eingeschränkter Form bei ihrer gleichzeitigen Zulässigkeit in einer ausgeprägteren Form fragwürdig. Eine solche Interpretation würde jedoch weitreichende Steuermöglichkeiten für die planende Gemeinde bedeuten.

Sowohl aus der Definition als auch der Zuordnung ist darüber hinaus zuvor eine deutliche Abgrenzung zum Wohnen vorgenommen worden. Durch die ausnahmsweise Zulässigkeit können Ferienwohnungen in Wohngebieten zwar zugelassen werden, sie wirken sich jedoch nicht prägend auf den Gebietscharakter aus.

---

<sup>187</sup> „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, § 6 Absatz 2 Nummer 3, § 6a Absatz 2 Nummer 2 und § 7 Absatz 2 Nummer 2 oder zu den kleinen Betrieben des Beherbergungsgewerbes nach § 3 Absatz 3 Nummer 1 gehören.“ BMUB 2016: 23.

Inwiefern damit praktischen Bedürfnissen mit einem prägenden Nebeneinander von Wohnen und Ferienwohnen ausreichend Rechnung getragen wird, bleibt offen. So stellt sich die Frage, ab welchem Anteil von Ferienwohnungen in einem Wohngebiet die Zweckbestimmung des Gebietes nicht mehr gegeben ist. Es scheint jedoch, dass deutlich werden soll, dass Ferienwohnungen trotz ihrer Wohnähnlichkeit dem Wohnen unterzuordnen sind. Die Frage, ab wann ein Gebietscharakter nicht mehr gegeben ist, stellt sich auch im Zusammenhang mit anderen Nutzungen, insbesondere bezüglich der freien Berufe, die in Wohngebieten allgemein zulässig sind. Unklar ist in Hinsicht auf die ausnahmsweise Zulässigkeit auch, ob § 1 Abs. 6 BauNVO, die Hochstufung ausnahmsweise zulässiger Nutzungen, angewandt werden kann. Die ausdrückliche Nennung des § 13a BauNVO in § 1 Abs. 5 BauNVO lässt darauf schließen, dass dies nicht der Fall ist. Allerdings sollte eine Nennung aufgrund der angestrebten bloßen Klarstellung des Nutzungsbegriffs nicht notwendig sein; in Verbindung mit § 1 Abs. 9 BauNVO sollten Ferienwohnungen als Unterart der Gewerbebetriebe bzw. Betriebe des Beherbergungsgewerbes nicht von der Steuerungsmöglichkeit des § 1 Abs. 6 BauNVO ausgeschlossen sein. Diesbezüglich ist somit ebenfalls eine Klärung notwendig.

Hinsichtlich der Anwendung und Gestaltungswirkung der Regelung könnten insbesondere dort Probleme entstehen, wo die Steuerung von Ferienwohnung wenig bzw. keine Priorität hat und damit nicht unmittelbar im Bewusstsein der Planenden ist. So könnte die breite Zulässigkeit in den Baugebietstypen der BauNVO zu einer schleichenden Vermehrung von Ferienwohnungen führen, die sich langfristig auf die Wohnraumversorgung auswirken kann. Somit ist im Zuge der Städtebaurechtsnovelle und der Einführung des § 13a BauNVO ein mögliches Planungserfordernis zu überprüfen. Gerade in Städten mit einem wachsenden Tourismus ist dies von Bedeutung. In Bezug auf die eigentliche Zielgruppe der Fremdenverkehrsgemeinden ist eine Überprüfung der gängigen Methoden notwendig, insbesondere in denjenigen Gemeinden, die ihre Praxis aufgrund der Rechtsprechungen der OVG Greifswald und Lüneburg angepasst haben. So ist zu ermitteln, ob und inwiefern sich ein Handlungsbedarf ergibt und in welcher Form sich die jeweilige Planungspraxis diesbezüglich verändern sollte. Somit könnte § 13a BauNVO in Gemeinden mit weniger Erfahrung bezüglich der Steuerung von Ferienwohnungen eine Anstoßwirkung entfalten, die sich positiv auf den Schutz von Wohnraum auswirkt. Ebenso können im Rahmen des grundlegenden Instrumentariums der BauNVO mit den Baugebietstypen und den Feinsteuerungsmöglichkeiten des § 1 BauNVO wesentliche Planungsziele erreicht werden. Die Unklarheiten, die die Regelung in Bezug auf diese Möglichkeiten mit sich bringt, könnten jedoch auch ein Hemmnis in der Anwendung darstellen. In Gemeinden mit einer langjährigen Planungspraxis mit dem Gegenstand der Ferienwohnung wird die Regelung dagegen weniger Einfluss haben. So bieten die Sonstigen Sondergebiete nach § 11 BauNVO weiterhin die Möglichkeit, sehr individuell auf Gegebenheiten einzugehen und eine noch effektivere Problemlösung anzustreben. § 13a BauNVO kann

diesbezüglich möglicherweise einen Vorteil darstellen, indem er als „Basisinstrument“ mehr Rechtssicherheit bietet als die Erprobung neuartiger Regelungen.

Die Einführung des § 13a BauNVO erscheint, auch im Vergleich mit dem alternativen Umgang der Ferienwohnung als eigenständige Nutzungsart in Anlehnung an § 13 BauNVO, zweckmäßig. So kann auf bestehende Aussagen beispielsweise bezüglich Störpotentialen zurückgegriffen sowie durch die Unterscheidung in zwei Varianten eine kleinteiligere Steuerung erreicht werden. Probleme der Rechtsunsicherheit sowie der mangelnden Zulässigkeit in Wohngebieten werden gelöst, darüber hinaus wird den Bedürfnissen von Fremdenverkehrsgemeinden und ihren gewachsenen Mischstrukturen von Wohnen und Ferienwohnen mit Hilfe von differenzierten Steuerungsmöglichkeiten Rechnung getragen. Insbesondere die Reaktion mit der Möglichkeit einer sehr eingeschränkten Form der Ferienwohnung in Anlehnung an bestehende Strukturen statt des gänzlichen Ausschlusses, ist dabei hervorzuheben. Trotzdem bestehen Unklarheiten bezüglich den Intentionen des Gesetzgebers und der Möglichkeiten des § 13a BauNVO, deren Auflösung sich im Zuge der städtebaulichen Praxis sowie Rechtsprechungen der Gerichte zu erweisen hat.





## LITERATUR

BANK (2016), in: Brügelmann BauGB § 172.

BOEDDINGHAUS (1990), in: Boeddinghaus BauNVO § 3.

BUNDESMINISTERIUM FÜR UMWELT, NATURSCHUTZ, BAU UND REAKTORSICHERHEIT (BMUB) (2016): Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU im Städtebaurecht und zur Stärkung des neuen Zusammenlebens in der Stadt: 3, 31 – 32. Verfügbar: [http://www.bmub.bund.de/themen/stadt-wohnen/staedtebaurecht/details-staedtebaurecht/artikel/gesetz-zur-umsetzung-der-richtlinie-201452eu-im-staedtebaurecht-und-zur-staerkung-des-neuen-zusammenlebens-in-der-stadt/?tx\\_ttnews%5BbackPid%5D=2997](http://www.bmub.bund.de/themen/stadt-wohnen/staedtebaurecht/details-staedtebaurecht/artikel/gesetz-zur-umsetzung-der-richtlinie-201452eu-im-staedtebaurecht-und-zur-staerkung-des-neuen-zusammenlebens-in-der-stadt/?tx_ttnews%5BbackPid%5D=2997). Aufruf: 17.02.2017.

BUNDESMINISTERIUM FÜR UMWELT, NATURSCHUTZ, BAU UND REAKTORSICHERHEIT (BMUB) (2017): Baurechtsnovelle bietet neu Chancen für vielfältige und lebendige Stadtgesellschaften. Verfügbar: <http://www.bmub.bund.de/pressemitteilung/baurechtsnovelle-bietet-neue-chancen-fuer-vielfaeltige-und-lebendige-stadtgesellschaften/>. (Aufruf: 11.03.2017).

BUNDESREGIERUNG (2015): Antwort auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Markus Tressel, Christian Kühn (Tübingen), Peter Meiwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen – Baurechtliche Zulässigkeit von Ferienwohnungen in Wohngebieten. Drucksache 18/5076. 08.6.2015.

BUNZEL, A., HANKE, S., V. BODELSCHWINGH, F., STRAUSS, W.-C. (2017): Planspiel zur Städtebaurechtsnovelle 2016/17. Deutsches Institut für Urbanistik (difu), Berlin. Im Auftrag des BBSR. Verfügbar: <https://difu.de/publikationen/2017/planspiel-zur-staedtebaurechtsnovelle-2016-2017.html>. Aufruf: 19.02.2017.

BURGSCHAT, M. / WITTE, J. (2014): Ostsee: Kommunen schließen Ferienwohnungen. NDR.de. Verfügbar: <http://www.ndr.de/nachrichten/mecklenburg-vorpommern/Ostsee-Kommunen-schliessen-Ferienwohnungen,erik134.html> Aufruf: 27.12.2016].

DEUTSCHER STÄDTE- UND GEMEINDEBUND (DStGb) (2016): Bundeskabinett beschließt Novelle des Städtebaurechts. Verfügbar: <http://www.dstgb.de/dstgb/Homepage/Aktuelles/2016/Bundeskabinett%20beschlie%C3%9Ft%20Novelle%20des%20St%C3%A4dtebaurechts/> Aufruf: 27.12.2016.

DEUTSCHER TOURISMUSVERBAND E.V. (DTV) / DEUTSCHER Ferienhausverband (2016): Stellungnahme des Deutschen Ferienhausverbands e.V. und des Deutschen Tourismusverbands e.V. zum Referentenentwurf vom 16.06.2016 „Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU im Städtebaurecht und zur Stärkung des neuen Zusammenhalts in der Stadt. Verfügbar: <http://www.deutscherferienhausverband.de/category/positionen/>. Aufruf: 17-02.2017.

DÜRR (2016), in: Brügelmann BauGB § 22.

EBERT, S. / FALKNER, R. / FEUCKNER, M. (2011): Besonderes kommunales Baurecht und Städteförderung. Unter: <https://www.arl-net.de/commin/deutschland-germany/34-besonderes-kommunales-baurecht-und-st%C3%A4dtebauf%C3%B6rderung-0> Aufruf: 30.12.2016.

ENGEL&VÖLKERS; HOMEAWAY FEWO-DIREKT (Hg.) (2013): Marktstudie zu privaten Ferienimmobilien 2013. Verfügbar: <https://www.fewo-direkt.de/vd2/files/vv/pdf/Marktstudie-Private-Ferienimmobilien-2013.pdf> (Aufruf: 11.03.2017).

FICKERT / FIESELER (2014), in: Fickert / Fieseler BauNVO § 3.

GEMEINDE-SYLT.DE (o.J.): Insulare Entwicklungsplanung. Verfügbar: <http://www.gemeinde-sylt.de/Inselverwaltung/insulare-entwicklungsplanung.html>. Aufruf: 18.02.2017.

GEMEINDE SYLT (2015): Satzung der Gemeinde Sylt über den Bebauungsplan Nr. 106. Verfügbar: <http://www.grips-sylt.info//grips/index.html?user=gast&pw=gast>. Aufruf: 18.02.2017.

GIERKE (2016), in: Brügelmann BauGB § 5.

GUTACHTERGRUPPE SYLT – INTERTRAFFIC GMBH / PLANUNGSGRUPPE NORD / SANIERUNGS- UND ENTWICKLUNGSGESELLSCHAFT SCHLESWIG-HOLSTEIN GMBH (1974): Gutachten zur Struktur und Entwicklung der Insel Sylt, Band 1, Kiel.

HINRICHS, H. (2013): Hamburgs neue Instrumente gegen die rechtswidrige Nutzung von Wohnraum als Ferienwohnung. In: NZM 2013: 783.

HORNMANN (2016), in: Spannowsky/Hornmann/Kämper (SHK) BauNVO § 3.

INSEL SYLT TOURISMUS SERVICE (ISTS) (2015): Tourismus-Statistik 2015. Verfügbar: <http://www.insel-sylt.de/ists-gmbh.html>. Aufruf: 18.02.2017.

KUNZ, H. & STEENSEN, T. (2007): Das neue Sylt Lexikon. Nordfriisk Institut (Hg.). Wachtholtz Verlag.

LAND MECKLENBURG-VORPOMMERN (2015): Entwurf einer Verordnung zur Änderung der Verordnung über die bauliche Nutzung der Grundstücke. Bundesrat. Drucksache 141/15 v. 01.04.2015. Verfügbar: [http://dipbt.bundestag.de/dip21.web/search/find\\_without\\_search\\_list.do?selld=66220&method=select&offset=0&anzahl=100&sort=3&direction=desc](http://dipbt.bundestag.de/dip21.web/search/find_without_search_list.do?selld=66220&method=select&offset=0&anzahl=100&sort=3&direction=desc) Aufruf: 27.12.2016.

NEUBUKOW-SALZHAF.DE (o.J.): Amtsstruktur. Verfügbar: <http://www.nebukow-salzhaaff.de/Amt-Gemeinden/Amtsstruktur>. Aufruf: 18.02.2017

NEWIG, J. (1974): Die Entwicklung von Fremdenverkehr und Freizeitwohnen in ihren Auswirkungen auf Bad und Stadt Westerland auf Sylt. Schmieder, O.; Klug, H.; Pfaffen KH. (Hg): Schriften des geographischen Instituts der Universität Kiel Band 42.

MITSCHANG, S. (2009): Fach- und Rechtsprobleme der Baunutzungsverordnung. Peter Lang GmbH Internationaler Verlag der Wissenschaften. Frankfurt am Main.

MITSCHANG (2016), in: Battis/Krautzberger/Löhr (BKL) BauGB § 172

MITSCHANG / REIDT (2016), in: Battis/Krautzberger/Löhr (BKL), BauGB § 9.

PERNICE-WARNKEN, S. (2015): Ferienwohnungen in Wohngebieten. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ). Beck-online, 112, 113.

PFEFFER, G. (2016): Ferienwohnungen im Wohngebiet – Ende oder Wende? In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ). Beck-online, 730.

PRO-OSTSEEBAD-RERIK.DE (2016): Bericht über die Gastgeberversammlung vom 15.04.2016. Verfügbar: <http://pro-ostseebad-rerik.com/beitraege/>. Aufruf: 18.02.2017

REIDT, O. / VON LANDWÜST, S. (2015): Die bauplanungsrechtliche Behandlung von Ferienwohnungen. In: Umwelt- und Planungsrecht (UPR). Juris.de.

RERIK.DE (o.J.): Reriks Chronik auf einen Blick. Verfügbar: [http://www.rerik.de/Geschichte\\_des\\_Ostseebad\\_Rerik.78.html](http://www.rerik.de/Geschichte_des_Ostseebad_Rerik.78.html). Aufruf: 18.02.2017.

RERIK.M-VP.DE (o.J.): Geschichte Ostseebad Rerik. Verfügbar: <http://www.rerik.m-vp.de/geschichte/>. Aufruf: 18.02.2017.

SCHMIDT-EICHSTÄDT, G. (2016): Zulässigkeit von Ferienwohnungen und Ferienhäusern in den regulären Baugebieten nach den §§ 4 bis 9 BauNVO. In: Zeitschrift für internationales Bau- und vergaberecht (ZfBR). Beck-online, 225 ff.

SIEBENEICHER, A. & WAGENER, M. (2016): Reif für die Insel. Tourismus auf Sylt, Hiddensee und Mallorca. LWL-Industriemuseum (Hg.). Klartext Verlag, Essen.

SIEGMUND (2016), in: Spannowsky/Uechtritz BauGB § 31.

SÖFKER (2016), in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger (EZBK) BauNVO § 1.

SPANNOWSKY, in: SHK BauNVO § 1.

STADT WESTERLAND (1999): Satzung der Stadt Westerland über den Bebauungsplan Nr. 62. Verfügbar: <http://www.grips-sylt.info//grips/index.html?user=gast&pw=gast>. Aufruf: 18.02.2017.

STANGE (2015); in: Praxis der Kommunalverwaltung BauNVO § 3. 2.6 Klarstellung des Nutzungsumfanges des Begriffs „Wohngebäude“ (jetziger Absatz 4 aufgrund der ÄndVO 1990.

STATISTISCHES AMT FÜR HAMBURG UND SCHLESWIG-HOLSTEIN (Statistik Nord) (Hg.) (2016a): Bevölkerungsentwicklung in den Gemeinden Schleswig-Holsteins 2015. Statistische Berichte, Kennziffer A I 1 j – 15 SH. Hamburg.

STATISTISCHES AMT FÜR HAMBURG UND SCHLESWIG-HOLSTEIN (Statistik Nord) (Hg.) (2016b): Beherbergung im Reiseverkehr in Schleswig-Holstein 2015. Statistische Berichte, Kennziffer G IV 1 – j 15 SH. Hamburg.

STATISTISCHES AMT MECKLENBURG-VORMPOMMERN (Hg.) (2016a): Bevölkerungsstand der Kreise, Ämter und Gemeinden in Mecklenburg-Vorpommern. Statistische Berichte A I-jh, Schwerin.

STATISTISCHES AMT MECKLENBURG-VORMPOMMERN (Hg.) (2016b): Tourismus in Mecklenburg-Vorpommern. Statistische Berichte, G IV – m. Schwerin.

STATISTISCHES BUNDESAMT (2015): Übernachtungen in Beherbergungsbetrieben. Verfügbar: <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Wirtschaftsbereiche/BinnenhandelGasgewerbeTourismus/Tourismus/Tabellen/UebernachtungenBetriebsarten.html;jsessionid=3554E41D3246A395E4CAE0950A176D2F.cae3>. (Aufruf: 11.03.2017).

STOCK (2016), in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger (EZBK) BauNVO § 4.

VESER, J; THRUN, T.; JAEDICKE, W. (2012): Wohnungsmarktkonzept für die Insel Sylt. Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH (IFS). Verfügbar: <http://www.gemeinde-sylt.de/Inselverwaltung/insulare-entwicklungsplanung.html>. Aufruf: 18.02.2017.

VIETMEIER (2014), in: Bönker/Bischopink BauNVO § 3.

WICKEL, M. (2011): Rechtsgutachten über die Möglichkeiten der städtebaurechtlichen Steuerung der Wohnarten Dauerwohnen, touristischen Wohnen und Zweitwohnungsnutzung durch Fremdenverkehrsgemeinden. Verfügbar: <https://sylt2025.de/wohnungsentwicklungskonzept-teil-a/> S.88. Aufruf: 05.01.2017.

ZIEGLER (2016), in: Brügelmann BauNVO, § 3.

## Rechtsprechung

BVERWG, Urt. v. 12.3.1982 – 4 C 59/78, BeckRS 9998, 44582.

BVERWG, Urt. v. 18.2.1983 – 4 C 18/81, BeckRS 9998, 44848.

BVERWG, Beschl. v. 8.5.1989 – 4 B 78/89, BeckRS 9998, 46936.

BVERWG, Beschl. v. 25.3.1996 – 4 B 302/95, BeckRS 9998, 3373.

BVERWG, Urt. v. 8.10.1998 – 4 C 197, BeckRS 1998, 30027532.

BVERWG, Urt. v. 21.3.2002 – 4 C 1.02, BeckRS 2002, 22089.

BVERWG, Beschl. v. 25.3.2004 – 4 B 15/04, BeckRS 2004, 21844.

BVERWG, Urt. v. 11.7.2013 – 4 CN 7.12, BeckRS 2013, 56227

OVG GREIFSWALD, Urt. v. 28.12.2007 – 3 M 190/07, BeckRS 2008, 36782.

OVG GREIFSWALD, Urt. v. 19.2.2014 – 3 L 212/12, BeckRS 2014, 54925.

OVG LÜNEBURG, Urt. v. 25.4.1983 – 1 C 1/82, BeckRS 9998, 45401.

OVG LÜNEBURG, Urt. v. 18.7.2008 – 1 LA 203/07, BeckRS 2008, 37823.

OVG LÜNEBURG, Urt. v. 22.11.2013 – 1 LA 49/13, BeckRS 2013, 58806.

OVG LÜNEBURG, Urt. v. 18.9.2014 – 1 KN 123/12, BeckRS 2014, 56842.

VGH MANNHEIM, Beschl. v. 25.2.1991 – 5 S 41/91, BeckRS 2016, 44323.

## Rechtsquellen

BAUGESETZBUCH (BauGB) in der Fassung vom 23.09.2004, zuletzt geändert durch Art. 6 G. vom 20.10.2015.

BAUNUTZUNGSVERORDNUNG (BauNVO) in der Fassung vom 23.11.1990, zuletzt geändert durch Art. 2 G vom 11.06.2013.

GESETZ ÜBER DEN SCHUTZ UND DIE ERHALTUNG VON Wohnraum (HmbWoSchg).  
Verfügbar: <http://www.landesrecht-hamburg.de/jportal/portal/page/bshaprod.psml?showdoccase=1&st=lr&doc.id=jlr-WoPflGHArahmen&doc.part=X&doc.origin=bs>. Aufruf: 05.01.2017.

SATZUNG ÜBER DAS VERBOT DER ZWECKENTFREMUNG VON WOHNRAUM (ZeS). Verfügbar: <https://www.muenchen.de/rathaus/Stadtrecht/vorschrift/999.pdf>. Aufruf: 05.01.2017.

## Interviews

JOOST, J. (2017) Abteilung Bauleitplanung/Bauwesen, Bauamt, Amt Neubukow-Salzhaff. Persönliches Gespräch am 18.01.2017.

SCHNEIDER, I; BAYERLEIN, S. KREUK, M. (2017) Abteilung Ortsentwicklung, Gemeinde Sylt. Persönliches Gespräch am 16.01.2017.

## ANHANG

## Fragebogen

**Datum: 16.01.2017, 09.30 - 10.30 Uhr**

**Interviewpartner: Imke Schneider, Steffen Bayerlein, Malina Kreuk, Abteilung Ortsentwicklung, Gemeinde Sylt**

### **Kontext**

Im Rahmen einer Bachelorarbeit soll untersucht werden, welche Relevanz der, mit der Novelle des Städtebaurechts einzuführende, § 13 a BauNVO für die Planungspraxis in Gemeinden mit unterschiedlicher Fremdverkehrsbedeutung hat. Dabei wird den Fragen nachgegangen, welchen Stand das Thema der Ferienwohnungen in der Planung bisher hatte und wie Gemeinden damit umgegangen sind, wie der § 13a wirkt und wie weit die Steuerungsmöglichkeiten reichen – für wen er somit am Ende eine Verbesserung darstellt bzw. für wen er in der Praxis möglicherweise weniger sinnvoll ist. So kann es zu einer Bewertung des Paragraphen hinsichtlich seiner Wirkung und Zweckmäßigkeit kommen.

### **Ferienwohnungen in der Planung**

#### *1. Welche Bedeutung hat der Fremdenverkehr in ihrer Gemeinde?*

Der Tourismus stellt den Wirtschaftsfaktor Nummer 1 dar. Somit hat sich ein hoher Entwicklungsdruck seitens des Fremdenverkehrs auf die Gemeinde Sylt entwickelt, indem die intensiven touristischen Nutzungen die Bestehenden verdrängen. So führt beispielsweise die Errichtung und Einrichtung von Unterkünften zu der Verdrängung der Einheimischen. Ebenso sind jedoch auch gewisse Formen der Beherbergung von der Verdrängung betroffen, da sich ein ausgeprägter Zweitwohnungsmarkt entwickelt hat, der sowohl Wohn- als auch Beherbergungsstrukturen gefährdet. Bezüglich der Stadtplanung ergibt sich aus diesen Entwicklungen ein Steuererfordernis.

Insgesamt soll der Tourismus auf Sylt fortentwickelt und gestärkt werden – in der Verantwortung stehen dabei insbesondere der Insel Sylt Tourismus Service sowie die Sylt Marketing Gesellschaft.

#### *2. Welche Beherbergungsformen sind relevant? Wie gestalten sich diese?*

Auf Sylt sind unterschiedliche Formen der Beherbergung vorhanden. Von Jugendherbergen und Campingplätzen über Ferienwohnungen zu über Pensionen, Aparthotels, Hotels und großen Ressorts. Dabei spielen sowohl private Kleinanbieter als auch Immobiliengesellschaften und Vermittlungen eine Rolle.

Die Ausgestaltung der Unterkünfte wird zunehmend luxuriöser, neben Schlaf- und Verpflegungsmöglichkeiten werden auch Merkmale wie Schwimmbäder und Sau-



na relevant. So besteht eine intensive Konkurrenz zwischen privaten Kleinanbietern, professionellen Anbietern von Ferienwohnungen sowie Hotels, in dem erstere oftmals den Kürzeren ziehen. Jedoch ist es gerade diese Form der Beherbergung, die sich traditionell herausgebildet hat und die gewachsenen Strukturen ausmacht. Sie stellt damit auch einen Standortfaktor da, der eine bestimmte Zielgruppe anspricht und nachgefragt wird. Gleichzeitig ist sie, vor dem Hintergrund genannter Faktoren, von Umwandlungsprozessen bedroht, sodass sich die gewachsene Durchmischung wandelt.

*3. Welches Planungsziel verfolgen Sie bezüglich der Ferienwohnungen in der Bauleitplanung?*

Von Seiten der Landesplanung besteht die Vorgabe, dass keine Großvorhaben mehr entwickelt werden dürfen.

In Bezug auf die Ferienwohnung hat die Beschränkung dieser in der Bauleitplanung Priorität, es gilt die Umwandlung von Dauerwohnen in Ferienwohnungen verhindern. Dabei soll jedoch die Ferienwohnung weiterhin ermöglicht und nicht gänzlich ausgeschlossen werden. Ziel ist der Erhalt und die Ermöglichung von Mischstrukturen, das heißt die Mischung von Dauerwohnen und Ferienwohnen.

Ein dringendes Planungserfordernis ergibt sich demnach insbesondere aus der Umwandlung von sowohl Dauerwohnungen und Ferienwohnungen in Zweitwohnungen. Diese gefährden tragfähige Siedlungsstrukturen mittlerweile erheblich.

Es findet keine Neuentwicklung von Ferienhausgebieten statt.

*4. Wie haben Sie bisher geplant? – (z.B. Baugebietstypen nach den §§ 2 – 9 BauNVO, Sondergebietsfestsetzungen, Nutzungsquoten und höchstzulässige Anzahl der Wohnungen, etc.)*

Die Gemeinde Sylt plant schon seit den 90er Jahren mit den Sonstigen Sondergebieten nach § 11 BauNVO. So wurden Gebiete mit der Zweckbestimmung Dauerwohnen und Fremdenbeherbergung ausgewiesen. In diesen Gebieten wurde die höchstzulässige Anzahl der Wohnungen für die Fremdenbeherbergung begrenzt, außerdem wurden Zweitwohnungen nach Möglichkeit ausgeschlossen. Ziel war es somit immer, die bestehenden Strukturen und vor allem den Dauerwohnraum zu sichern, da von einem hohen Entwicklungsdruck auszugehen war. Außerdem wurde auch eine Beschränkung der baulichen Ausnutzung angestrebt.

Im Rahmen der Sondergebiete wurden unterschiedliche Varianten für die Wahrung des Dauerwohnraums angewendet. So die angesprochene höchstzulässige Anzahl von Wohnen, ebenfalls die Festsetzung eines Mindestanteils von Dauerwohnraum, als Quote oder auch in der Form, dass ab einer bestimmten Quadratmeterzahl Grundfläche mindestens eine Dauerwohnung vorzuhalten ist – in Kom-

bination mit einer Höchstzahl von Wohneinheiten insgesamt und einer Mindestwohnungsgröße.

Eine Ausweisung von Ferienhausgebieten nach § 10 BauNVO wurde bisher nicht verwendet.

Über die Steuerung in der Bauleitplanung hinaus finden auch die Satzungen nach §§ 22 und 172 BauGB Anwendung. Der Bebauungsplan wird jedoch als das schärfere Instrument eingeschätzt, da über die Sondergebiete eine individuelle Regelung möglich ist.

5. *Auf welche Probleme sind Sie bezüglich der Planung mit Ferienwohnungen in der Vergangenheit gestoßen?*

Ein großes Problem stellt der Vollzug dar. Wie schon dargestellt, wird seit längerer Zeit eine Einschränkung der Ferienwohnung und vor allem der Zweitwohnung zur Sicherung des Dauerwohnraums angestrebt, jedoch wirken die Instrumente aufgrund der fehlenden Vollzugsmöglichkeiten nur bedingt. So existieren eine Vielzahl von falschgemeldeten Wohnungen. In Bezug auf strenge planungsrechtliche Vorgaben ist auch eine mangelnde Akzeptanz, insbesondere bei Ortsfremden, zu erwähnen.

In Bezug auf die Urteile der OVG Greifswald und Lüneburg ist es in der Gemeinde Sylt bis jetzt lediglich zu einer Nutzungsuntersagung gekommen. Jedoch ist die Genehmigungsbehörde restriktiver in der Zulassung von Ferienwohnungen geworden, sogar in geprägten 34er-Gebieten.

### **13a BauNVO**

Aus dem Regierungsentwurf vom 30.11.2016:

*„§13a Ferienwohnungen*

*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, § 6 Absatz 2 Nummer 4, § 6a Absatz 2 Nummer 4 und § 7 Absatz 2 Nummer 3. 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, § 6 Absatz 2 Nummer 3, § 6a Absatz 2 Nummer 2 und § 7 Absatz 2 Nummer 2 oder zu den kleinen Betrieben des Beherbergungsgewerbes nach § 3 Absatz 3 Nummer 1 gehören.“*

6. Was bedeutet die Einführung des 13a BauNVO für die Planung in Ihrer Gemeinde?

a. Hilft er Ihnen in der Bauleitplanung? Löst er ein Problem, das Sie vorher hatten?

Die allgemeine Mischung von Wohnen und Ferienwohnen ist gesichert. In den Bebauungsplänen, in denen Wohngebiete festgesetzt sind, ist die Zulässigkeit von Ferienwohnungen geklärt – nach der ausgeübten Planungspraxis kann die Ferienwohnung in solchen Gebieten zugelassen werden. Somit besteht kein Planungsbedarf mehr bezüglich der Zulassung von Ferienwohnungen.

b. Entsteht ein Planungsbedarf in Bezug auf bestehende Bebauungspläne?

Das allgemeine Vorgehen der Gemeinde Sylt in Bezug auf die Steuerung von Ferienwohnung in der Bauleitplanung ist möglicherweise anhand der Städtebaunovelle zu überprüfen – so ist herauszufinden, inwiefern die Änderung die Planungspraxis verändern/verbessern könnte, bzw. wie sie in die bestehende Praxis integriert werden kann.

Ein konkreter Handlungsbedarf in Bezug auf bestehende Bebauungspläne ergibt sich jedoch nicht. Allerdings wurde das Beispiel Leipzig herangezogen, die aufgrund der „rückwirkenden“ Wirkung der Änderung einen hohen Planungsbedarf bezüglich ihrer bestehenden B-Pläne sehen, da von einer Unzulässigkeit von Ferienwohnungen in Wohngebieten ausgegangen worden war, sodass die Pläne nun dahingehen zu ändern sind um das Entstehen von Ferienwohnungen zu verhindern.

c. Führt die Einführung des 13a möglicherweise sogar zu Problemen?

Es besteht die Befürchtung, dass die Sonstigen Sondergebiete nach § 11 BauNVO nicht mehr in angewendet werden können. Damit würde eine Vielzahl von individuellen Steuerungsmöglichkeiten, insbesondere in Bezug auf die Einschränkung von Ferienwohnungen (Verhältnis der Mischung) verloren gehen.

Es wird erwartet, dass eine Vielzahl von offenen Fragen bezüglich des 13a BANVO über die zukünftige Rechtsprechung zu klären ist. Beispielsweise in Bezug auf die Differenzierung der beiden Fälle der Ferienwohnung und die ausnahmsweise Zulässigkeit.

## Fragebogen

**Datum: 18.01.2017, 10.00 - 10.30 Uhr**

**Interviewpartner: Jessica Joost, Amt Neubukow-Salzhaff für die Gemeinde Rerik**

### **Kontext**

Im Rahmen einer Bachelorarbeit soll untersucht werden, welche Relevanz der, mit der Novelle des Städtebaurechts einzuführende, § 13 a BauNVO für die Planungspraxis in Gemeinden mit unterschiedlicher Fremverkehrsbedeutung hat. Dabei wird den Fragen nachgegangen, welchen Stand das Thema der Ferienwohnungen in der Planung bisher hatte und wie Gemeinden damit umgegangen sind, wie der § 13a wirkt und wie weit die Steuerungsmöglichkeiten reichen – für wen er somit am Ende eine Verbesserung darstellt bzw. für wen er in der Praxis möglicherweise weniger sinnvoll ist. So kann es zu einer Bewertung des Paragraphen hinsichtlich seiner Wirkung und Zweckmäßigkeit kommen.

### **Ferienwohnungen in der Planung**

#### *7. Welche Bedeutung hat der Fremdenverkehr in ihrer Gemeinde?*

Der Fremdenverkehr hat und hatte für die Gemeinde Rerik eine sehr hohe Bedeutung. Schon in DDR-Zeiten war sie der Hauptwirtschaftsfaktor. Dabei wird der Druck durch die Fremdenbeherbergung größer indem immer Übernachtungsmöglichkeiten ermöglicht werden sollen (durch Neubau aber auch Umnutzung bestehender Strukturen), sodass sich auch negativer Entwicklungen zeigen. So besteht die Gefahr der Verdrängung von Wohnraum für die dauerhaft ortsansässige Bevölkerung.

#### *8. Welche Beherbergungsformen sind relevant? Wie gestalten sich diese?*

Relevant sind insbesondere Ferienwohnungen. In Form von der privaten Vermietung sind diese von Beginn an **die** Möglichkeit der Unterkunft. Das Nebeneinander von Dauerwohnen und Ferienwohnen, oftmals innerhalb von einem Gebäude, ist eine prägende städtebauliche Struktur des Ortes. Zunehmend breitet sich jedoch eine reine Ferienwohnnutzung aus. Diesbezüglich wurden schon Sondergebiete für Ferienhäuser ausgewiesen, die Nutzung verändert jedoch auch die gewachsenen Strukturen, indem Wohnungen zu Ferienwohnungen umgenutzt werden.

#### *9. Welches Planungsziel verfolgen Sie bezüglich der Ferienwohnungen in der Bauleitplanung?*

Auf der einen Seite soll die Ferienwohnung als Hauptwirtschaftsfaktor natürlich geschützt und gefördert werden. So werden neue Bereiche für den Fremdenver-

kehr ausgewiesen. Auch die bestehenden Strukturen sollen weiterhin Bestand haben, sodass das Nebeneinander von Dauerwohnen und Ferienwohnen zuzulassen ist. Diese Strukturen sind jedoch nur innerhalb des Bestandes relevant – bei der Neuausweisung von Flächen für den Fremdenverkehr wird ausschließlich mit reinen Ferienhausgebieten nach § 10 BauNVO geplant.

Auf der anderen Seite sind die bestehenden Strukturen vor den negativen Auswirkungen des Fremdenverkehrs zu schützen. Insbesondere in den unbeplanten Innenbereiche (§ 34 BauGB) findet eine schleichende Umwandlung von Dauerwohnungen in Ferienwohnungen statt, sodass gemischte Strukturen durch faktische reine Ferienwohnsiedlungen ersetzt werden. Somit gilt es der Verdrängung der dauerhaft ortsansässigen Bevölkerung entgegenzuwirken, leere Siedlungen abseits der Hauptsaison zu vermeiden und gewachsene Siedlungsstrukturen zu bewahren.

Zwischen diesen beiden planerischen Zielsetzungen ist die Waage zu halten. Das Eine darf nicht auf Kosten des anderen erfolgen.

*10. Wie haben Sie bisher geplant? – (z.B. Baugebietstypen nach den §§ 2 – 9 BauNVO, Sondergebietsfestsetzungen, Nutzungsquoten und höchstzulässige Anzahl der Wohnungen, etc.)*

Bisher wurde eigentlich nicht speziell in Bezug auf Ferienwohnungen geplant, da diese, auch aus aufsichtsbehördlicher Sicht, in Wohngebieten zulässig waren. Noch in 2005/06 wurden Genehmigungen für Ferienwohnungen in Allgemeinen Wohngebieten erteilt. Lediglich in Bezug auf den unbeplanten Innenbereich hat sich in den letzten Jahren ein Planungserfordernis ergeben. Diesbezüglich sollten Allgemeine Wohngebiete ausgewiesen werden, möglicherweise in Kombination mit Sondergebieten nach § 10 BauNVO in einzelnen Bereichen. Davon wurde jedoch abgesehen. Stattdessen wurde davon ausgegangen, dass bestehenden Ferienwohnungen in Form der Fremdkörperfestsetzung Rechnung getragen werden konnte. Eine Steuerung sollte außerdem über die Festsetzung der Zahl der Wohnungen bzw. Nutzungsquoten, beispielsweise 30 % Dauerwohnraum, erreicht werden. Im Hinblick auf die Novelle des Städtebaurecht soll auch die Möglichkeit der Anwendung von Urbanen Gebieten für ein Nebeneinander von Wohnen und Beherbergung/Gewerbe geprüft werden.

Generell wird bei der Planung eine Erhebung der bestehenden Nutzungen durchgeführt, in dem die Grundstückseigentümer Fragebögen auszufüllen haben. So wird teilweise grundstückbezogen geplant (z.B. in Bezug auf die festzusetzende Anzahl von Wohnungen).

Im Hinblick auf die Rechtsprechung wurde lediglich ein Plan geändert – statt der Allgemeinen Wohngebiete wurden Sondergebiete für Ferienhäuser nach § 10 BauNVO festgesetzt. Dies erforderte jedoch eine Beschränkung des Plangebiets

auf die Bereiche, in denen ohnehin kein Wohnen mehr vorhanden war. Dies birgt jedoch Nachteile für die Eigentümer, die sich evtl. in Zukunft in Rerik niederlassen wollten (Alterswohnsitz). Der Plan ist erst Ende Dezember rechtswirksam geworden, sodass die Normenkontrollprüfung noch abzuwarten ist.

In Bezug auf sonstige notwendige Planungen wird die Städtebaurechtsnovelle abgewartet.

*11. Auf welche Probleme sind Sie bezüglich der Planung mit Ferienwohnungen in der Vergangenheit gestoßen?*

Probleme sind erst mit den Rechtsprechungen der OVG Greifswald und Lüneburg entstanden, indem von der Bauaufsicht Nutzungsuntersagungen erlassen wurden, die insbesondere die privaten Kleinvermieter betrafen, da eine Zulässigkeit von Ferienwohnungen in Wohngebieten nicht mehr möglich war. Somit wurden die gewachsenen Strukturen gefährdet.

**13a BauNVO**

Aus dem Regierungsentwurf vom 30.11.2016:

*„§13a Ferienwohnungen*

*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, § 6 Absatz 2 Nummer 4, § 6a Absatz 2 Nummer 4 und § 7 Absatz 2 Nummer 3. 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, § 6 Absatz 2 Nummer 3, § 6a Absatz 2 Nummer 2 und § 7 Absatz 2 Nummer 2 oder zu den kleinen Betrieben des Beherbergungsgewerbes nach § 3 Absatz 3 Nummer 1 gehören.“*

*12. Was bedeutet die Einführung des 13a BauNVO für die Planung in Ihrer Gemeinde?*

- a. Hilft er Ihnen in der Bauleitplanung? Löst er ein Problem, das Sie vorher hatten?*

Die Einführung des § 13a wird sich im Hinblick auf die bestehenden Konflikte definitiv als hilfreich für die Planung in der Gemeinde Rerik erweisen.

Die Trennung von unterschiedlichen Ausprägungen der Ferienwohnung wird für bedeutend und sinnvoll gehalten. Erfahrungsgemäß ist eine eingeschränkte Form der Ferienwohnung, nämlich als Räume innerhalb eines Gebäudes in Kombination mit weiteren Nutzungen, insbesondere dem Dauerwohnen, die verträglichere Form der Ferienwohnung und vor dem Hintergrund der gewachsenen Strukturen maßgeblich. Die Möglichkeit einer Differenzierung ist somit hilfreich.

*b. Entsteht ein Planungsbedarf in Bezug auf bestehende Bebauungspläne?*

Es wird ein Planungsbedarf dahingehend entstehen, dass die bestehenden Pläne nach Maßgabe der neuen BauNVO gelten. Somit ist eine Ergänzung in Bezug auf die ausnahmsweise Zulässigkeit von Ferienwohnungen (als Bestandteil entweder der Gewerbe oder der Beherbergungsbetriebe) erforderlich.

*c. Führt die Einführung des 13a möglicherweise sogar zu Problemen?*

Probleme werden hinsichtlich der ausnahmsweisen Zulässigkeit gesehen. Nach Auffassung der Befragten bedeutet der Begriff ausnahmsweise eine Beschränkung auf unter 50 %. Trotzdem ergibt sich die Frage, nach welchen Kriterien eine Genehmigung, im Hinblick auf eine Gesamtbetrachtung des Gebiets erteilt wird – wer zuerst kommt mahlt zuerst? Wann ist das Maß, dass *ausnahmsweise* vorgibt, ausgeschöpft?

## DANKSAGUNG

Danken möchte ich insbesondere Professor Martin Wickel, der meine Arbeit und somit auch mich betreut hat. Die Gespräche mit ihm haben mein Blickfeld immer noch ein Stück erweitert und mir geholfen mich im Feld des Planungsrechtes zurechtzufinden.

Ebenso bedanke ich mich bei meinen Interviewpartnern Jessica Joost sowie Imke Schneider, Malina Kreuk und Steffen Bayerlein dafür, dass sie sich für meine Fragen Zeit genommen haben und zu einer Weiterentwicklung dieses Berichts beigetragen haben.

Abschließend danke ich meinen Korrekturleserinnen und -lesern Anna-Lena Homann, Julia Zimmer und Günther Finke für die investierten Stunden und hilfreichen Kommentare sowie all denjenigen, die mich motiviert und unterstützt haben.





