

Entwurf

Resolution der Nordsee – Inselgemeinden zur Änderung des Baugesetzbuchs und der Baunutzungsverordnung

Die Bundesregierung wird gebeten, nachstehende Änderung des § 22 des Baugesetzbuches (BauGB) zu prüfen und in das Gesetzgebungsverfahren einzubringen:
In § 22, Absatz 1, Satz 1, BauGB werden nach den Worten
„Begründung oder Teilung von Wohnungseigentum oder Teileigentum (§ 1 des Wohnungseigentumsgesetzes)“
folgende Worte
„sowie die Begründung von Bruchteilseigentum (§§ 1008 bis 1011 BGB)“
eingefügt.

Die Bundesregierung wird weiterhin gebeten, eine Änderung der Baunutzungsverordnung (BauNVO) durchzuführen. Ziel dieser Änderung solle es sein, dass bei den §§ 2 bis 4 a eine Differenzierung des Begriffs „Wohnen“ erfolgt, um so die Umwandlung von Wohnungen in Ferienwohnungen bzw. Zweitwohnungen planungsrechtlich steuern zu können.

Zielsetzung:

Mit der Änderung des BauGBs soll erreicht werden, dass in Gebieten mit Fremdenverkehrsfunktionen durch den Erlass gemeindlicher Satzungen gemäß § 22 BauGB auch die Begründung von Bruchteilseigentum einer Genehmigungspflicht unterworfen werden kann und diese Genehmigungen gemäß § 22, Absatz 4, Satz 1, versagt werden können, wenn die Zweckbestimmung der Gebiete für den Fremdenverkehr und dadurch die städtebauliche Ordnung beeinträchtigt werden. Vorrangiges Ziel ist es, die weitere städtebaulich unerwünschte Schaffung von eigengenutzten Zweitwohnungen über das Bruchteilseigentum auf den Nordseeinseln zu verhindern.

Mit der Änderung der BauNVO soll das gleiche städtebauliche Ziel erreicht werden wie bei der Änderung des BauGBs. In der bisherigen Fassung der BauNVO wird der Begriff „Wohnen“ nur unzureichend definiert, da nicht die Möglichkeit besteht, auf die Verdrängung der ortsansässigen Bevölkerung durch die Umwandlung von Dauerwohnraum zu Ferienwohnraum bzw. Zweitwohnungen zu reagieren. Die bislang nicht vorgenommene Differenzierung zwischen Erst- und Zweitwohnung bei der Definition des Begriffes „Wohnen“ i. S. d. BauNVO führte bislang dazu, dass planungsrechtlich keine hinreichenden Festsetzungen durch die Gemeinde getroffen werden konnten, mit denen Dauerwohnungen entgegen des Planungswillens als Zweitwohnung genutzt werden können. Diese Wohnungen werden somit dem Wohnungsmarkt für Einheimische entzogen. Der Ausdruck „Dauerwohnen“ ist keine in der BauNVO ausdrücklich genannte Nutzungsart. Eine klare Definition und Abgrenzung i. S. d. Melderechts wäre diesbezüglich erforderlich und würde den Gemeinden eindeutige und rechtssichere Steuerungsmöglichkeiten ermöglichen.

Begründung:

Entwicklung des Fremdenverkehrs auf den Nordseeinseln

Mit Beginn des Fremdenverkehrs auf den Nordseeinseln sind Anfang des 20. Jahrhunderts nach und nach Fremdenverkehrseinrichtungen geschaffen wurden. Dies waren zunächst einzelne Fremdenzimmer in Wohngebäuden, später entstanden auch größere Pensionsbetriebe, Hotels, Gaststätten, Restaurants usw.. Ferner wurden umfangreiche

Infrastruktureinrichtungen für Feriengäste sowie Kureinrichtungen mit entsprechenden Unterbringungsmöglichkeiten gebaut. Auf eine detailliertere Beschreibung der bekannten touristischen Entwicklung der Nordseeinseln wird an dieser Stelle verzichtet.

Seit den siebziger Jahren sind auf den Inseln zunehmend Ferienwohnungen geschaffen worden. Es gab eine sehr große Nachfrage nach diesen Wohnungen, die überwiegend von Auswärtigen gekauft und fast ausschließlich als so genannte Zweitwohnungen eigengenutzt wurden. Dies führte zu einer bekanntlich sowohl aus städtebaulicher als auch aus touristischer Sicht unerwünschten Entwicklung. Viele Ferienwohnungen waren nur noch wenige Wochen im Jahr genutzt, dem eigentlichen Fremdenverkehr standen sie wegen der fast ausschließlichen Eigennutzung nicht mehr zur Verfügung. Herunter gelassene Rollläden sorgten über Monate hinweg für „unbewohnte“ Straßenzüge, dennoch mussten die Inselgemeinden weiterhin die Infrastruktureinrichtungen vorhalten und unterhalten. Immer mehr Bauland wurde für Zweitwohnungen verbraucht und somit gleichzeitig der örtlichen Bevölkerung für den Bau von Dauerwohnungen entzogen. Um diese nachteilige Entwicklung einzudämmen, haben die Inselgemeinden Satzungen nach § 22 BauGB erlassen. Damit konnte über Jahre hinweg erfolgreich die Schaffung von Wohnungseigentum bzw. Teileigentum nach dem Wohnungseigentumsgesetz unterbunden werden. Ergänzend wurden Erhaltungssatzungen nach dem besonderen Städtebaurecht erlassen um einerseits den besonderen städtebaulichen und baugestalterischen Charakter der Inselgemeinden zu bewahren, andererseits aber auch eine ausgeglichene Zusammensetzung der Bevölkerung („gesunde“ Bevölkerungsstruktur) aufrecht zu erhalten. Die Bebauungspläne der Inselgemeinden wurden in den Folgejahren dementsprechend wiederholt geändert bzw. neu aufgestellt, um insoweit eine geordnete städtebauliche und touristische Entwicklung sicher zu stellen. Vorrangig sollten dadurch eigengenutzte Zweitwohnungen, die dem Fremdenverkehr auf den Inseln nicht mehr zur Verfügung stehen, verhindert werden.

Die planungsrechtliche Zulässigkeit von Wohnungen, insbesondere Ferienwohnungen, wurde folgerichtig durch entsprechende Festsetzungen in den Bebauungsplänen stark eingeschränkt. Stattdessen wurde die Schaffung von Beherbergungsbetrieben, womit vorrangig Hotels und Pensionen gemeint waren, planungsrechtlich ermöglicht; schließlich sollten die touristischen Potenziale der Inseln adäquat genutzt werden.

Aktuelle Situation

Seit einigen Jahren wird aufgrund zwischenzeitlich ergangener Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte und der darauf basierenden Genehmigungspraktiken der Baugenehmigungsbehörden auch die gewerbsmäßige Vermietung von Ferienwohnungen planungsrechtlich als Beherbergungsgewerbe beurteilt. Die Genehmigungspraxis aufgrund dieser Rechtsprechung führte in den letzten Jahren erneut zu einem verstärkten Bau von Ferienwohnungen. Da die Bildung von Wohn- bzw. Teileigentum nach dem Wohnungseigentumsgesetz aufgrund der Satzungen gemäß § 22 BauGB nach wie vor nicht möglich ist, werden Ferienwohnungen in „Beherbergungsbetrieben“ neuerdings über so genanntes „Bruchteileigentum“ eigentumsrechtlich verselbständigt. Über Satzungen nach § 22 BauGB zur Sicherung von Gebieten mit Fremdenverkehrsfunktionen können bekanntlich ausschließlich die Begründung oder Teilung von Wohnungs- oder Teileigentum im Sinne des § 1 WEG oder von Wohnungs- oder Teilerbaurechten gemäß § 30 WEG sowie Dauerwohn- oder Dauernutzungsrechte nach § 31 WEG dem Genehmigungsvorbehalt unterworfen werden. Dies gilt jedoch nicht für die Bildung von Bruchteileigentum an Gebäuden, die tatbestandlich in dieser Vorschrift nicht erfasst sind. In allen einschlägigen Kommentierungen zu § 22 BauGB wird entsprechend ausgeführt, dass die Bildung von Bruchteileigentum an Gebäuden tatbestandlich nicht erfasst sei und demzufolge auch nicht wirksam verhindert werden könne. Beispielhaft heißt es in diesem Zusammenhang im Berliner Kommentar zu § 22 BauGB (Rn. 4):

„Mit § 22 wird den Fremdenverkehrsgemeinden ein – vom Gesetzgeber selbst nicht als perfekt eingeschätztes – Instrument zur Bewahrung des Übernachtungstourismus als wirtschaftlicher Grundlage sowie zum Schutz ihrer auf den Fremdenverkehr ausgerichteten kommunalen Einrichtungen an die Hand gegeben ...“

Weiter heißt es in der vorzitierten Kommentierung (Rn. 7):

*„Tatbestandlich nicht erfasst wird die **Bildung von Bruchteilseigentum an Gebäuden**, auch wenn dieses dazu dient, den Bruchteilseigentümern – aufgrund ergänzender, in das Grundbuch eingetragener Regelungen gemäß § 1010 Abs. 1 BGB – de facto ausschließlich zu ihrer Verfügung stehende Zweitwohnungen zu verschaffen. Nach der Rechtsprechung der Zivilgerichte ist eine derartige vertragliche Regelung kein Umgehungsgeschäft und verstößt auch nicht gegen § 134 BGB (OLG Schleswig, Beschluss vom 19.07.2000 – 2 W 112/00 -, BRS 63 Nr. 129 – MDR 2000, 1185 gegen LG Flensburg, Beschluss vom 30.05.2000 – 5 T 144/00 -, ZfIR 2000, 567 mit ablehnender Anmerkung von Grziwotz, ZfIR 2000, 569). Ebenso wenig wird die Vermietung von Wohnungen als Zweitwohnungen erfasst. ...“*

Das bedeutet im Ergebnis, dass nach dem Wortlaut des § 22 BauGB eine Genehmigungspflicht nur für die darin aufgeführten Fälle der Teilung von Wohnungs- oder Teileigentum sowie für Wohnungs- und Teilerbbaurechte sowie Dauerwohn- und Nutzungsrechte gilt, nicht dagegen für die Bildung von Bruchteilseigentum oder die Miete sowie sonstige Nutzungsrechte an Wohnungen, wie z. B. das dingliche Wohnungsrecht, § 1093 BGB (vgl. hierzu auch Schmaltz in Schrödter, BauGB, 6. Auflage, § 22, Rn.6; Berliner Kommentar, § 22, Rn. 7; Söfker in Ernst/Zinkahn/Bielenberg, § 22, Rn. 37, ebenfalls unter Verweis auf die grundlegende Entscheidung des OLG Schleswig vom 19.07.2000 (2 W 112/00)). Hierzu führt der Berliner Kommentar in seiner Kommentierung zu § 22 (dort Rn. 3) aus:

„Im Zusammenhang mit einem überwiegend der Unterbringung von Betrieben des Beherbergungsgewerbes dienenden Sondergebiet (§ 11 Abs. 2 BauNVO) kann zwar zwecks Ausschlusses von Wohnungen (einschließlich Zweitwohnungen) festgesetzt werden, dass Küchen und Kochstellen in Zuordnung zu den einzelnen Zimmern der Beherbergungsbetriebe nicht zulässig sind (BVerwG, Beschluss vom 07.09.1984, DVBl. 1985, 120 = NVwZ 1985, 338); die fortdauernde bauaufsichtliche Kontrolle dieser Einschränkung erweist sich aber in der Praxis als problematisch. Auch die Festsetzung der zulässigen Zahl der Wohnungen in Wohngebäuden (§ 9 Abs. 1 Nr. 6), die nicht Betrieben des Beherbergungsgewerbes zugeordnet sind (vgl. OVG Lüneburg, Urteil vom 09.05.1990, BRS 50 Nr. 26), kann begrenzende Wirkung für das Entstehen von Zweitwohnungen haben. Jedoch sind diese Möglichkeiten auf einzelne Plangebiete beschränkt und deshalb nur von punktueller Bedeutung. Begrenzt ist auch die Reichweite von Erhaltungssatzungen (§ 172) für den Schutz von Fremdenverkehrsfunktionen (vgl. OVG Lüneburg, Urteil vom 25.04.1983, BauR 1983, 436 ...). Allerdings kann für Erhaltungsgebiete nach § 172 Abs. 1 Nr. 2 (Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung) durch Rechtsverordnung der Landesregierung für die Dauer von höchstens fünf Jahren ein Genehmigungsvorbehalt für die Begründung und Teilung von Rechten nach dem WEG eingeführt werden (§ 172 Abs. 1 S. 4). Nach OVG Lüneburg (Urteil vom 12.12.1986, BRS 46 Nr. 164) kann in Sondergebieten für den Fremdenverkehr eine Verpflichtung, kein Wohnungseigentum oder Teileigentum zu begründen, durch Übernahme einer Baulast gesichert werden.“

Vorwiegend in Bayern hat es im Übrigen auch die sogenannten „Kellermodelle“ gegeben (vgl. dazu Pause in NJW 1990, 3178). Danach wurden Kellerräume eines Wohnhauses in Teileigentum aufgeteilt, wobei mit jedem Teileigentum das Sondernutzungsrecht an einer Wohnung verbunden war. Das BayObLG hat diese Kellerlösungen nicht beanstandet (BayObLG, NJW 1992, 700). Zur Begründung wurde ausgeführt, dass nicht jede rechtliche Gestaltung, die tatsächlich oder wirtschaftlich der Begründung von Wohnungseigentum nahe kommt, allein schon deshalb verboten sei, weil sie nicht auch rechtlich in die Form des Wohnungseigentums gekleidet sei.

Auch wenn durch entsprechende Nebenbestimmungen in den Baugenehmigungen eine uneingeschränkte Vermietung an einen ständig wechselnden Personenkreis gewährleistet sein muss, findet in den meisten Fällen lediglich eine städtebaulich unerwünschte Eigennutzung als „Zweitwohnung“ statt. Diese Wohnungen stehen somit wiederum dem Fremdenverkehr auf den Inseln so gut wie nicht zur Verfügung. Eine wirksame Kontrolle der Einhaltung der in den Baugenehmigungen enthaltenen Nebenbestimmungen ist aufgrund des damit verbundenen Verwaltungsaufwands schwerlich möglich. Abgesehen davon wird die Rechtsauffassung vertreten, dass Baugenehmigungen aus sich heraus „handhabbar“ bleiben müssen und keine permanente örtliche Kontrolle erfordern dürfen. Insoweit können bei Bedarf eine Reihe von Beispielen in den Gebieten der Inselgemeinden aufgelistet und erläutert werden.

Die Nachfrage nach derartigen Ferienwohnungen ist, auch wenn diese „nur“ über Bruchteileigentum verselbständigt werden können, nach wie vor ungebrochen. Da freies Bauland auf den Inseln nicht mehr zur Verfügung steht, werden von Investoren bebaute Grundstücke zu stark überhöhten Preisen aufgekauft, mit neuen Gebäuden mit Ferienwohnungen bebaut und danach an einzelne, im Regelfall auswärtige Interessenten, über Bruchteileigentum zu ebenfalls stark überhöhten Preisen verkauft.

Dadurch werden nicht nur immer mehr Ferienwohnungen einer touristischen Nutzung entzogen; eine weitere negative Folge davon ist, dass zurzeit kaum noch Dauerwohnungen für die örtliche Bevölkerung sowie Personen, die ihren Lebensmittelpunkt auf den Inseln haben, mehr geschaffen werden. Hinzu kommt die negative Begleiterscheinung, dass Wohneigentum für junge Insulaner wegen zu hoher Grundstückskosten unerschwinglich geworden ist. Bereits jetzt verlegen viele Einheimische ihren Wohnsitz auf das Festland und pendeln täglich zur Arbeit auf die Inseln.

Diese zuvor beschriebene Entwicklung hat zwangsläufig einen enormen Einfluss auf die Entwicklung der Bevölkerungsstrukturen. Das bislang teilweise noch vorhandene halbwegs ausgewogene Verhältnis zwischen der Anzahl der (Dauer-) Wohnungen für Einheimische und Personen, die ihren Lebensmittelpunkt auf den Inseln haben sowie Zweitwohnungen, Ferienwohnungen und sonstigen Unterkünften für Touristen verändert sich zunehmend zu Lasten der Dauerwohnungen.

Fazit

Aus den vorgenannten Gründen ist es unumgänglich, durch die vorgeschlagene Ergänzung des § 22 BauGB und der Änderung der BauNVO den Inselgemeinden eine geeignete Rechtsgrundlage an die Hand zu geben, mit der wirksam die Schaffung von städtebaulich unverträglichen eigengenutzten Zweitwohnungen auf den Inseln unterbunden und gesteuert werden kann.