

BESCHLUSSEMPFEHLUNG UND BERICHT

des Wirtschaftsausschusses (5. Ausschuss)

**zu dem Antrag der Fraktionen DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
- Drucksache 6/2967 -**

Landesweites Moratorium für vorhandene Ferienwohnungen bzw. -häuser in Wohngebieten und unbeplanten Innenbereichen

A. Problem

In Mecklenburg-Vorpommern sind in der Vergangenheit zahlreiche Ferienwohnungen und Ferienhäuser entstanden. In einigen Wohngebieten hat die Ferienwohnungsnutzung zu Konflikten mit denjenigen geführt, die dort regulär wohnen und ihren Wohnfrieden und ihre Wohnruhe gefährdet sehen. Nach dem Urteil des Oberverwaltungsgerichtes Greifswald vom 28. Dezember 2007 stellt die Ferienwohnnutzung gegenüber der Wohnnutzung eine eigenständige typisierte Nutzungsart dar. Ferienwohnungen sind danach im Sinne des § 4 Absatz 2 Baunutzungsverordnung in einem von der Gemeinde festgesetzten allgemeinen Wohngebiet bauplanungsrechtlich unzulässig und insofern auch nicht genehmigungsfähig. Ferienwohnungen sind in allgemeinen Wohngebieten nach § 4 Absatz 3 Baunutzungsverordnung auch nicht ausnahmsweise zulässig, da nach dem Urteil des Oberverwaltungsgerichtes Greifswald vom 19. Februar 2014 Ferienwohnungen nicht zum Beherbergungsgewerbe zählen. Da es vielfach an einer Genehmigung für die Ferienwohnnutzung fehlt, werden zahlreiche Ferienwohnungen und -häuser illegal vermarktet. Vor diesem Hintergrund haben einige Landkreise als untere Bauaufsichtsbehörden aufgrund von Anzeigen und Beschwerden bereits in zahlreichen Fällen ordnungsbehördliche Verfahren eingeleitet und gegenüber Eigentümern von Ferienwohnungen und -häusern Nutzungsuntersagungen angekündigt und ausgesprochen. In einigen Fällen wurden darüber hinaus Bußgeldverfahren eingeleitet. Einzelne Kommunen wollen zur Schaffung von Rechtssicherheit nunmehr bestehende Bebauungspläne ändern, ergänzen oder aufheben.

Der Antrag der Fraktionen DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zielt drauf ab, ein landesweites Moratorium zur Bewältigung des gegenwärtig herrschenden Konflikts zu verhängen. Dazu soll die Landesregierung aufgefordert werden, den Landkreisen und kreisfreien Städten zu ermöglichen, erteilte Nutzungsuntersagungen für Ferienwohnungsnutzung auszusetzen, begonnene Verfahren ruhen zu lassen sowie keine neuen Verfahren zu beginnen, bis eine vom Ministerium für Wirtschaft, Bau und Tourismus angekündigte Handreichung vorliegt, die betroffenen Kommunen ihren Planungswillen zum Ausdruck gebracht und gegebenenfalls Schritte zur Heilung eingeleitet haben sowie etwaige Verfahren zur Änderung von Bebauungsplänen abgeschlossen sind. Ferner wird die Landesregierung aufgefordert, eine Landesregelung auf den Weg zu bringen, die es den Kommunen ermöglicht, bei Bedarf eine weitere Umnutzung von Wohnen in Ferienwohnungen zu unterbinden bzw. einem Genehmigungsvorbehalt zu unterziehen und auf Bundesebene die Erfolgsaussichten zur Änderung der Baunutzungsverordnung mit dem Ziel zu prüfen, die ausnahmsweise Zulässigkeit von Ferienwohnungen in Wohngebieten zu erreichen.

B. Lösung

Der Wirtschaftsausschuss hat den Antrag der Fraktionen DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Drucksache 6/2967 auf der Grundlage einer am 19. Juni 2014 durchgeführten öffentlichen Anhörung beraten und empfiehlt dem Landtag, mit Ziffer I seiner Beschlussempfehlung die Annahme einer EntschlieÙung, die wesentliche Anregungen aus der Anhörung aufgreift. Ausgehend davon empfiehlt der Ausschuss in Ziffer II seiner Beschlussempfehlung, den Antrag auf Drucksache 6/2967 für erledigt zu erklären.

Einvernehmen im Ausschuss

C. Alternativen

Keine.

D. Kosten

Keine.

Beschlussempfehlung

Der Landtag möge beschließen,

I. folgender EntschlieÙung zuzustimmen:

„Der Landtag stellt fest:

1. Die traditionelle Vermietung von Ferienwohnungen an Feriengäste vor allem in touristisch geprägten Gebieten ist auch vor dem Hintergrund einer weiteren positiven wirtschaftlichen und touristischen Entwicklung Mecklenburg-Vorpommerns von großer Bedeutung. Der Landtag Mecklenburg-Vorpommern unterstützt daher auch zukünftig alle diesbezüglichen Bestrebungen, um dieses abzusichern und zu ermöglichen, sofern sich diese im Rahmen der bundesrechtlichen Vorgaben sowie der tatsächlichen Planungsziele der einzelnen planungsrechtlich verantwortlichen Gemeinde bewegen.
2. Die sich im Rahmen der Rechtsumsetzung der geltenden Rechts- und Gesetzeslage für die betroffenen Gemeinden sowie die Landräte als untere Bauaufsichtsbehörde häufig nur als unbefriedigend darstellende Situation bedarf aus Sicht des Landtages einer klaren und den tatsächlichen Gegebenheiten Genüge tuenden Regelung. Die Frage der zulässigen Nutzung von Ferienwohnungen richtet sich nach den bundesrechtlichen Bestimmungen der Baunutzungsverordnung; eine diesbezügliche Änderung der Baunutzungsverordnung auf Bundesebene ist daher aus Sicht des Landtages hilfreich.

Der Landtag fordert die Landesregierung auf,

1. die Möglichkeit einer Bundesratsinitiative zur Änderung der Baunutzungsverordnung insbesondere im Hinblick auf eine klarstellende Einordnung von Ferienwohnungen zwecks Schaffung größerer Rechtssicherheit bei der Nutzung von Ferienwohnungen unverzüglich zu prüfen und als Voraussetzung für eine zukünftige, ordnungsgemäÙe Nutzung von Ferienwohnungen zu ergreifen;
2. die unteren Bauaufsichtsbehörden darauf aufmerksam zu machen, dass sie über ein Einschreiten im Einzelfall zu entscheiden haben;
3. die unteren Bauaufsichtsbehörden auf einen ihnen im Rahmen der jeweiligen Einzelfallbeurteilung zur Verfügung stehenden Ermessensspielraum bezüglich einer Nutzungsuntersagung von Ferienwohnungen in geeigneter Form hinzuweisen;

4. die unteren Bauaufsichtsbehörden darauf hinzuweisen, dass, sofern eine Verletzung Rechte Dritter nicht gegeben ist, bei der zu treffenden Einzelfallentscheidung u. a. folgende Kriterien für eine (befristete) Aussetzung der Vollziehung sprechen:
 - Es bahnt sich eine Planänderung, -erweiterung oder Planaufhebung an, mit der der Widerspruch zu den öffentlich-rechtlichen Vorschriften offensichtlich aufgelöst werden kann. Hierfür kann es ausreichend sein, dass die Gemeinde einen entsprechenden Aufstellungsbeschluss fasst, ihn bekannt macht und das Verfahren fortführt.
 - Das Vorliegen einer baurechtlichen Genehmigung oder einer schriftlich bestätigten Duldung. Einer baurechtlichen Genehmigung gleichgestellt werden kann eine Genehmigung nach der Verordnung über Bevölkerungsbauwerke der DDR.
 - Das zu Ferienwohnzwecken genutzte Objekt wurde bereits vor dem 3. Oktober 1985 zu Erholungszwecken genutzt.
 - Der Eigentümer hat zum Zeitpunkt des Einschreitens bereits Vermietungsverträge für die laufende Saison abgeschlossen, die noch zu erfüllen sind, und bei deren Abschluss er noch nicht mit einer Nutzungsuntersagung rechnen konnte;
5. die planungsrechtlich zuständigen Gemeinden darauf aufmerksam zu machen, dass vor dem Hintergrund der rechtlich und tatsächlich schwierigen Sach- und Rechtslage der konkrete Handlungsbedarf vor Ort genau zu ermitteln und zu prüfen ist, ob und inwieweit Bebauungspläne ergänzt, geändert oder aufgehoben werden können.“

II. im Hinblick auf die Beschlussfassung zu Ziffer I, den Antrag auf Drucksache 6/2967 für erledigt zu erklären.

Schwerin, den 4. September 2014

Der Wirtschaftsausschuss

Dietmar Eifler

Vorsitzender und Berichterstatter

Bericht des Abgeordneten Dietmar Eifler

I. Allgemeines

Der Landtag hat den Antrag der Fraktionen DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Drucksache 6/2967 während seiner 70. Sitzung am 16. Mai 2014 beraten und an den Wirtschaftsausschuss überwiesen.

Der Wirtschaftsausschuss hat die Vorlage in mehreren Sitzungen, unter anderem in einer öffentlichen Anhörung und abschließend in seiner 53. Sitzung am 4. September 2014 beraten.

Die öffentliche Anhörung führte der Wirtschaftsausschuss in seiner 50. Sitzung am 19. Juni 2014 durch. In Vorbereitung auf die Anhörung ist, ausgehend von den bei den Fraktionen bestehenden Informationsbedarfen, ein Fragenkatalog erarbeitet worden. Im Rahmen dieser Anhörung wurden als Sachverständige Dr. Henning Biermann sowie Dr. Holger Franke von der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung, Polizei und Rechtspflege des Landes Mecklenburg-Vorpommern, Prof. Dr. Gerrit Manssen von der Fakultät für Rechtswissenschaft der Universität Regensburg, Matthias Dettmann als Hauptgeschäftsführer des DEHOGA Mecklenburg-Vorpommern e. V., Dr. Tillman Prinz als Bundesgeschäftsführer der Bundesarchitektenkammer, Sebastian Constien als Landrat des Landkreises Rostock, Rainer Karl als Bürgermeister der Stadt Ostseebad Kühlungsborn, Dr. Hans Volkmann als Vertreter der Bürgerinitiative „pro Urlauber als Nachbarn“ Kühlungsborn, Dipl.-Geogr. Lars Fricke als Mitinhaber des Planungsbüros „Stadt- und Regionalplanung“ Wismar und Dirk Wolter als Fachanwalt für Verwaltungsrecht sowie für Bau- und Architektenrecht gebeten, zu diesem Fragenkatalog eine Stellungnahme abzugeben.

Die vorliegende Beschlussempfehlung hat der Wirtschaftsausschuss einvernehmlich mit den Stimmen der Fraktionen der SPD, der CDU, DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Enthaltung seitens der Fraktion der NPD angenommen.

II. Wesentliche Ergebnisse der Beratungen des Wirtschaftsausschuss

1. Anhörungsergebnisse

Während der öffentlichen Anhörung zum Antrag der Fraktionen DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Drucksache 6/2967 haben als Sachverständige Prof. Dr. Gerrit Manssen von der Fakultät für Rechtswissenschaft der Universität Regensburg, Matthias Dettmann als Hauptgeschäftsführer des DEHOGA Mecklenburg-Vorpommern e. V., Sebastian Constien als Landrat des Landkreises Rostock, Rainer Karl als Bürgermeister der Stadt Ostseebad Kühlungsborn, Dr. Hans Volkmann als Vertreter der Bürgerinitiative „pro Urlauber als Nachbarn“ Kühlungsborn, Dipl.-Geogr. Lars Fricke als Mitinhaber des Planungsbüros „Stadt- und Regionalplanung“ Wismar und Dirk Wolter als Fachanwalt für Verwaltungsrecht sowie für Bau- und Architektenrecht mündlich zum Antrag Stellung bezogen.

Des Weiteren haben sich die Gemeinde Ostseeheilbad Graal-Müritz, der Wariner Fremdenverkehrsverein e. V., die Bürgerinitiative „Pro Ostseebad Rerik“, die Stadt Krakow am See, die Ferienwohnungsvermietung strandsommer GbR, die Gemeinde Ostseebad Insel Poel und der ehemalige Bauamtsleiter der Stadt Kühlungsborn, Wolfgang Stange, unaufgefordert schriftlich zum Fragenkatalog geäußert.

Dr. Henning Biermann und Dr. Holger Franke von der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung, Polizei und Rechtspflege des Landes Mecklenburg-Vorpommern und der Bundesgeschäftsführer der Bundesarchitektenkammer, Dr. Tillman Prinz, haben an der öffentlichen Anhörung nicht teilgenommen und auch keine Stellungnahmen eingereicht.

Im Folgenden werden die wesentlichen Aussagen, allgemeinen Einschätzungen und Kritikpunkte der Anzuhörenden aus den schriftlichen Stellungnahmen beziehungsweise mündlichen Beiträgen am Anhörungstag dargelegt.

Prof. Dr. Gerrit Manssen von der Fakultät für Rechtswissenschaft der Universität Regensburg hat erklärt, Bauplanungsrecht sei grundsätzlich Bundesrecht. Der Landtag habe hier keine Gesetzgebungskompetenz. Die Vollzugskompetenz liege bei den zuständigen Verwaltungsbehörden des Landes. Aufforderungsbeschlüsse an die Landesregierung seien allerdings möglich, sie dürften aber keinen rechtswidrigen Inhalt haben, da sonst ein solches Vorgehen ein Verstoß gegen Artikel 84 Absatz 1 Grundgesetz wäre. Für ein verträgliches Nebeneinander von Wohnnutzung und Vermietung an Feriengäste zu sorgen, sei Aufgabe der kommunalen Bauleitplanung. Die Bewohner eines Gebietes im homogenen Innenbereich bzw. in durch Bebauungsplan ausgewiesenen Wohngebieten hätten grundsätzlich einen sogenannten Gebietserhaltungsanspruch. Die Landräte als zuständige Bauaufsichtsbehörden hätten dafür zu sorgen, dass die Nutzung von Wohnungen als Ferienwohnungen nur in Einklang mit dem geltenden Recht vor sich gehe. Sofern es aber keinen nachbarlichen Konflikt gebe, könnten die Behörden im Rahmen ihres Ermessens auch von einem Einschreiten gegen nicht genehmigte bzw. auch nicht genehmigungsfähige Nutzungen absehen. Hinsichtlich der Nutzung von Wohnraum als Ferienwohnung müssten stets die Besonderheiten des Einzelfalls betrachtet werden, da die Situation regelmäßig sehr unterschiedlich sei. Bundesrechtlich seien sie zu einer Prüfung des Einzelfalls verpflichtet. Nach dem geltenden Landesrecht hätten die Behörden alle Möglichkeiten, auf den jeweiligen Einzelfall angemessen zu reagieren. Allgemeine Vorgaben könnten nur von der zuständigen Fachaufsichtsbehörde und auch nur unter dem Vorbehalt einer Einzelfallprüfung auf örtlicher Ebene gemacht werden. Die Behörden müssten ferner bestehende Ansprüche von Nachbarn auf ein Einschreiten beachten. Vorbehaltlich entgegenstehender Rechte Dritter hätten die Behörden schon heute die Möglichkeit, Verfahren ruhen zu lassen, auszusetzen oder nicht zu beginnen. Grundsätzlich stehe bauaufsichtliches Einschreiten im Ermessen der Bauaufsichtsbehörden. Die ersten, die aktiv werden könnten und müssten, seien die Gemeinden. Sie hätten die Möglichkeit, gemäß § 1 Absatz 9 Baunutzungsverordnung durch eine Ergänzung oder Änderung des Bebauungsplans die Nutzung „Ferienwohnung“ generell zuzulassen, wo sie bisher als Betriebe des Beherbergungsgewerbes nur ausnahmsweise zulässig oder wegen ausdrücklichen Ausschlusses unzulässig seien. Nach § 13 Baugesetzbuch sei auch ein vereinfachtes Verfahren möglich. Da die Baunutzungsverordnung keine ausdrückliche Regelung über „Ferienwohnungen“ enthalte, bestehe Rechtsunsicherheit.

Daher sollte die Baunutzungsverordnung vor allem im Sinne einer ausnahmsweisen Zulassung von Ferienwohnungen in reinen oder allgemeinen Wohngebieten entsprechend angepasst werden. Mecklenburg-Vorpommern sollte hier als eines der führenden Bundesländer im Tourismusbereich aktiv werden. Sinnvoll wäre zudem eine Initiative in Zusammenarbeit mit anderen Bundesländern, bei denen das gleiche Problem auftrete. Bis dahin werde man Ferienwohnungen nur dort als zulässig oder ausnahmsweise zulässig ansehen müssen, wo auch Betriebe des Beherbergungsgewerbes zulässig oder ausnahmsweise zulässig seien.

Das Bundesverwaltungsgericht habe zwar in einem Nichtzulassungsbeschluss von 1989 entschieden, Ferienwohnungen seien keine Beherbergungsbetriebe, dies habe sich aber nur auf § 11 Baunutzungsverordnung und nicht auf die hier relevanten §§ 2 - 9 Baunutzungsverordnung bezogen und könne - nach der überwiegenden Meinung der Literatur - daher nicht verallgemeinert werden. Für Wohn- und Mischgebiete gelte somit, wo Beherbergung zulässig oder ausnahmsweise zulässig sei, sei erst recht auch eine Nutzung als Ferienwohnung zulässig bzw. ausnahmsweise zulässig. Auf Landesebene wäre es möglich, bei den Landräten im Erlasswege eine gewisse Zurückhaltung bei Nutzungsuntersagungen einzufordern, allerdings nur, ohne dabei bundesrechtliche Vorgaben auszuhebeln. Das Land habe dazu die Möglichkeit, Kriterien zu entwickeln. Das Bauministerium sollte den Kommunen und Landkreisen als Fachaufsichtsbehörde diese Kriterien vorgeben, damit sie einheitlich wüssten, wann sie einschreiten sollten und wann nicht. Die bereits vom Land angekündigte Handreichung sollte schnell erfolgen, da die derzeitige politische Aufregung im Land und die Verunsicherung der Vermieter vermutlich größer seien, als das Problem selbst. Das geltende Recht sei hinreichend flexibel, um angemessene Lösungen im Einzelfall zu ermöglichen, die den Kommunen und unteren Bauaufsichtsbehörden aufgezeigt werden sollten. Die Aufforderung an die Landesregierung, ein allgemeines Moratorium zu erlassen, werde den Besonderheiten der jeweiligen Einzelfälle nicht gerecht und fordere zudem ein rechtswidriges Verhalten. Ein landesweites Moratorium sollte daher nicht stattfinden.

Matthias Dettmann hat als Hauptgeschäftsführer des DEHOGA Mecklenburg-Vorpommern e. V. dargelegt, dass Ferienwohnungen, Ferienhäuser und Ferienzentren - gewerblicher und nicht gewerblicher Art - zu einer attraktiven und lebendigen, für alle Zielgruppen offenen Angebotsstruktur im Tourismus dazugehörten. Gleichwohl sehe der Verband für die gewerbliche Hotellerie Gefahren, sollte sich der Trend hin zur Privatvermietung verstetigen. Vor diesem Hintergrund sehe der Verband die ausufernde Praxis im Bereich der Privatvermietung von Ferienunterkünften eher kritisch und habe auch in der Vergangenheit wiederholt auf diese Problematik aufmerksam gemacht. Für den Bereich der gewerblichen Vermietung würden gegenwärtig keine negativen Auswirkungen angenommen, da ein Großteil der ausweichenden Urlauber in Angebotsformen der gewerblichen Vermietung aufgenommen werden könnte. Unterstelle man, dass neben der Art der Unterkunft vor allem die Destination der Grund für die Wahl des Urlaubszieles sei, könne mit aller Wahrscheinlichkeit davon ausgegangen werden, dass die Abwanderung in andere Urlaubsdestinationen aufgrund des Wegfalls des Angebotes an Privatquartieren nicht zum Massenphänomen werde, eher sei eine Abwanderung in andere Branchensegmente in Mecklenburg-Vorpommern anzunehmen. Um unser Rechts- und Wertesystem zu erhalten, sei es erforderlich, dass sich alle Mitglieder der Gesellschaft an Recht und Gesetz hielten.

Ferner habe die öffentliche Hand erhebliche finanzielle Mittel zum Auf- und Ausbau sowie zum Erhalt der touristischen Infrastruktur aufzuwenden und jedes Unternehmen, zumindest in Form von Steuern, Abgaben und der Schaffung von Arbeitsplätzen, seinen Teil mit dazu beitragen müssen. Von den Privatvermietern werde die Infrastruktur hingegen lediglich genutzt. Prinzipiell könne sich der Verband ein Moratorium vorstellen, um den Kommunen Zeit für die Änderung der Bebauungspläne einzuräumen. Für die zukünftige rechtskonforme Ausgestaltung bauplanungsrechtlicher Rahmen sei durch das Land die Erarbeitung einer Handreichung angebracht. Eine künftige Regelung dürfe aber auf keinen Fall Ferienwohnungen per se gestatten. Die Gemeinden müssten die Möglichkeit haben, die Quantität der angebotenen Privatquartiere im Sinne einer gesunden Entwicklung aller Tourismusbereiche zu steuern.

Der Verband verbinde mit einer künftigen Regelung insbesondere die Hoffnung, dass den Gemeinden Instrumente in die Hand gegeben würden, rechtmäßige Zustände herstellen zu können, ohne dabei dem bestehenden gewerblichen Bereich zu schaden. Die seitens des Wirtschaftsministeriums angekündigte Handreichung sollte ausgleichend wirken und dazu beitragen, ein Bewusstsein zu schaffen, zukünftig ein Nebeneinander von gewerblicher und privater Vermietung zu ermöglichen.

Der Landrat des Landkreises Rostock, Sebastian Constien, hat ausgeführt, dass der Landkreis Rostock im übertragenden Wirkungskreis als untere Bauaufsichtsbehörde tätig werde. Der Landkreis habe nach der Rechtsprechung die Aufgabe, Recht umzusetzen und sei daher verpflichtet, auf Anzeigen derer, die ihre rechtlichen Interessen gewahrt wissen wollten, zu reagieren. Der Landkreis Rostock agiere dabei im Wege des Sofortvollzuges, da nur so die Interessen derer, die Anzeige erstatteten, tatsächlich auch effektiv durchgesetzt werden könnten. Die Personen hätten einen Anspruch darauf, dass ihre Interessen umgesetzt würden, den Anzeigen entsprechend nachgegangen und die Nutzung, sofern sie illegal sei, dann auch zügig untersagt werde. Aus der Sicht des Landkreises bestünden für die Umsetzung bzw. den Sofortvollzug ausreichende Fristen. Auch für Städte und Gemeinden, die Aufstellungsbeschlüsse angezeigt hätten, habe der Landkreis die Frist für zukünftige Verfahren verlängert, um die bestehende Urlaubssaison entsprechend freizuhalten. 2013 habe sich der Landkreis mit den Gemeinden über einen gemäßigten Prozess des Einschreitens verständigt, um Zeit zu geben, planungsrechtliche Schritte für eine Legalisierung der Ferienwohnungen in allgemeinen und reinen Wohngebieten zu gehen. Aufgrund der sehr schwierigen Thematik sei es wichtig zu wissen, dass die Kommunen allein Schwierigkeiten haben würden, weiterzukommen. Der Landkreis habe lediglich Bundesrecht umzusetzen und werde nur im Auftrag tätig. Es sei daher wichtig, über das Land eine Klarstellung in der Baunutzungsverordnung herbeizuführen, um den Kommunen rechtssichere Planungsinstrumente in die Hand geben zu können.

Der Bürgermeister der Stadt Ostseebad Kühlungsborn, Rainer Karl, hat klargestellt, dass die Tourismusgemeinden auf die traditionell gewachsenen Gebiete mit einer Mischnutzung angewiesen seien. Gleichwohl sollte es auch in diesen Gemeinden Gebiete geben, die dem Wohnen vorbehalten seien. Zwar sei die Schaffung einer rechtlich geordneten Situation dringend erforderlich, durch ein landesweites Moratorium werde es aber rechtlich schwierig sein, den unterschiedlichen Fallkonstellationen gerecht zu werden, zumal der benötigte zeitliche Rahmen nicht abschätzbar sei.

Die Planungshoheit liege bei den Gemeinden, die sie auch wahrnehmen wollten, aber nicht könnten, da es nach der Baunutzungsverordnung und der bisherigen Rechtsprechung an planungsrechtlichen Lösungsmöglichkeiten fehle. Eine Änderung der Bebauungspläne zur Schaffung von Rechtssicherheit sei kaum möglich. Lediglich der Versuch über eine sogenannte Fremdkörperfestsetzung könnte in einzelnen Bebauungsplänen ein möglicher Weg sein, die Rechtssicherheit sei allerdings sehr ungewiss. Eine Bundesratsinitiative zur Änderung der Baunutzungsverordnung würde seitens der Gemeinden Unterstützung finden und sollte vom Land in jedem Fall gestartet werden. Da durch die derzeitige Situation das Image der Küstenregion leide, sei eine zügige Regelung der Problematik erforderlich. Wenn für die Gemeinden im Land keine Grundlage geschaffen werde, auf der die Kommunalpolitik rechtlich sichere Bebauungspläne erarbeiten könnte, dann werde dies in den Gemeinden zu massiven Konflikten führen und sehr starke Auswirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Lage haben. Zudem werde ein Handeln in der Illegalität befördert. Da Vorschläge des Landes in Form einer Handreichung sicherlich nicht ausreichend seien, wäre ein Erlass, der eine Einordnung der Ferienwohnungen und eine Verfahrensweise für den Umgang festsetze, zielführender.

Dr. Hans Volkmann hat als Vertreter der Bürgerinitiative „pro Urlauber als Nachbarn“ Kühlungsborn geäußert, dass Ferienwohnungen in Wohngebieten eine lange Tradition hätten und Teil der kulturellen Identität der hiesigen Bevölkerung seien. Das Oberverwaltungsgericht Greifswald habe am 28. Dezember 2007 geurteilt, dass Ferienwohnungen in allgemeinen und reinen Wohngebieten unzulässig seien. Von den Kommunen sei die Errichtung von Ferienwohnungen in Wohngebieten bisher stets gewollt und gefördert worden. Mit 5,11 Millionen Übernachtungen und einem Anteil von rund 20 Prozent an allen Übernachtungen seien Ferienwohnungen ein bedeutendes Marktsegment. Der Beitrag dieser Quartiere für den Anspruch des Landes als Tourismusland sei nicht austauschbar. Durch den Wegfall der privaten Ferienwohnungen in Wohngebieten werde die Auslastung der Hotels nicht steigen, da die Gäste in andere Urlaubsdestinationen abwandern würden. Um die vorhandenen Ferienwohnungen zu legalisieren, müssten hunderte Bebauungspläne der aktuellen Rechtsprechung angepasst werden. Dafür benötigten die Kommunen Zeit, finanzielle Mittel und eine rechtliche Grundlage. Zwischenzeitlich würden die Kommunen, wie vom Land und den Landkreisen gefordert, ihre Planungshoheit wahrnehmen und die Bauleitpläne ändern. Zeitgleich verschickten die Bauaufsichtsbehörden aber Nutzungsuntersagungen mit Sofortvollzug. Die Zulassung der Ferienwohnungen sei erst wieder nach Änderung der Bauleitpläne möglich. Daher halte die Bürgerinitiative ein Moratorium für dringend erforderlich. In dieser Zeit sollten erteilte Verfügungen ausgesetzt, begonnene Verfahren ruhen gelassen, keine neuen Verfahren eröffnet und eine Vermietung weiter ermöglicht werden. Das Moratorium müsste sofort in Kraft gesetzt werden, um einen weiteren Image- und wirtschaftlichen Schaden abzuwenden. Eine vom Wirtschaftsministerium angekündigte Handreichung werde begrüßt, da die Handhabung vergleichbarer Sachverhalte in den einzelnen Flächenkreisen und kreisfreien Städten höchst unterschiedlich sei. Den Gemeinden und unteren Bauaufsichtsbehörden sollte damit ein praktikables Instrumentarium an die Hand gegeben werden, das auf der Grundlage der aktuellen Baunutzungsverordnung konkrete Hinweise auf dem Weg der Legalisierung des nach der Rechtsprechung illegal gewordenen Ferienwohnungsbestandes gebe. Angemessener wäre allerdings ein Erlass, wie die Bauleitpläne unter Berücksichtigung der aktuellen Rechtsprechung zu ändern seien.

Da weder Ferienwohnungen noch eine Unterscheidung zwischen allgemeiner Wohnnutzung und Ferienwohnnutzung Bestandteil der Baunutzungsverordnung seien, sei eine Bundesratsinitiative zur Änderung der Baunutzungsverordnung dringend notwendig. Ferner könne eine Wohnraumzweckentfremdungsverordnung helfen, die Umwandlung von dringend benötigtem Wohnraum in Ferienwohnungen zu verhindern.

Dipl.-Geogr. Lars Fricke hat als Mitinhaber des Planungsbüros „Stadt- und Regionalplanung“ Wismar ausgeführt, dass die Interessen der Befürworter einer Ferienhaus- bzw. Ferienwohnungsvermietung berechtigt seien, da die Tourismusorte durch eine sehr lange touristische Tradition geprägt seien, die letztlich auch eine Neuansiedlung befördere. Die Wirtschaft lebe vom Tourismus und die vorhandene Infrastruktur basiere im Wesentlichen auf dem Tourismus. Das jüngste Urteil des Oberverwaltungsgerichtes Greifswald vom Februar 2014 sei zudem in sich widersprüchlich, da Begründungsteile aus dem Urteil 2007 wieder aufgehoben worden seien. Vor diesem Hintergrund sei es den Kommunen fast nicht möglich, ihre Bebauungspläne rechtssicher zu ändern. Es gebe zwar nach der Fremdkörperfestsetzung eine Möglichkeit, die in der Praxis aber sehr kompliziert sei. Auslöser der Klagewelle sei nicht das Urteil aus dem Jahr 2007, sondern die Auswüchse der extensiven Ferienwohnungsvermietung in Wohngebieten, die grundsätzlich niemand befürworte.

Gewollt sei im Grundsatz nur die traditionelle Ferienwohnungsvermietung, da auch nur so eine Kontrolle durch den Eigentümer gegeben sei. Problematisch sei die sehr strenge Auslegung des Oberverwaltungsgerichtsurteils aus dem Jahr 2007. Die Nutzung der Ferienwohnung werde bereits ebenfalls im unbeplanten Innenbereich und im Außenbereich verboten. Die Änderungen der Bebauungspläne seien daher nicht zielführend. Das grundsätzliche Problem müsse geklärt werden. Die Gemeinden sollten im Rahmen ihrer Planungshoheit die Gestaltungsmöglichkeit haben und dürften nicht als Experimentierfeld erhalten, um rechtliche Lösungen zu finden. Ein landesweites Moratorium sei daher bis zum Vorliegen einer rechtssicheren Lösung notwendig und auch deshalb erforderlich, weil eine Änderung der Baunutzungsverordnung, die zur rechtssicheren Klärung unerlässlich sei, mehrere Jahre dauern könne.

Dirk Wolter hat als Fachanwalt für Verwaltungsrecht sowie für Bau- und Architektenrecht geäußert, dass es im Rahmen der Entscheidung über die Einleitung ordnungsrechtlicher Maßnahmen in jedem Fall geboten sei, eine Entscheidung hinsichtlich des konkreten Einzelfalls und unter Berücksichtigung der konkreten Umstände zu treffen. Dies gelte ebenfalls für die Fälle, die bauplanungsrechtlich dem unbeplanten Innenbereich zuzuordnen seien bzw. sich innerhalb der im Bebauungsplan festgesetzten Wohngebiete befänden. Hintergrund einer Nutzungsuntersagung sei auch die Frage nach der Genehmigungsfähigkeit des Vorhabens in materieller Hinsicht. Sofern sich ein Vorhaben innerhalb eines Bebauungsplanes befinde, in welchem ein Wohngebiet festgesetzt sei, dürfe nicht unberücksichtigt bleiben, ob die Kommune in der Begründung zum Bebauungsplan die dortigen Anlagen unter Umständen nicht ausdrücklich auch einer Ferienwohnungsvermietung zuführen wollte. In Gebieten, wo dies der Fall sei, wäre zu prüfen, ob Befreiungstatbestände einschlägig seien, auf deren Grundlage eine Nutzungsänderung zu erteilen wäre, da die Grundzüge der Planung und damit öffentliche Belange unberührt blieben. In Innenbereichsgebieten scheine dagegen gemäß § 34 Baugesetzbuch die Möglichkeit des „Einfügens“ in die Umgebung nicht ausgeschlossen, sofern das Gebiet hauptsächlich touristisch geprägt sei.

Ausdrücklich sei auf die erforderliche Einzelfallprüfung hinzuweisen, da in der Öffentlichkeit nach der gegenwärtigen Verwaltungspraxis der Eindruck entstehen könnte, dass Ferienwohnungen grundsätzlich illegal und einer Genehmigung zukünftig unter keinem erdenklichen Gesichtspunkt zugänglich seien. Die jeweilige Kommune, der die Planungshoheit obliege, habe selbst darüber zu befinden, ob bestehende Ferienwohnungen Bestandschutz erhalten bzw. Legalisierungsmöglichkeiten geschaffen werden sollten. Die Handreichung des Wirtschaftsministeriums könnte eine Grundlage dafür sein, die Voraussetzungen für ein ordnungsrechtliches Einschreiten der zuständigen Behörden genauer zu definieren und insoweit auch zu einer Vereinheitlichung der Verwaltungspraxis im Land beitragen. Sie sollte sich zunächst mit den gegenwärtig bestehenden Rechtsgrundlagen und den dort definierten Tatbeständen auseinandersetzen, Auslegungshilfen bieten, definieren, in welchen Fällen von einem ordnungsrechtlichen Einschreiten abzusehen sei sowie rechtliche Möglichkeiten darstellen, auf deren Grundlage eine Bestandsüberplanung rechtssicher erfolgen könnte. Sinnvoll erscheine eine Bundesratsinitiative zur Änderung der Baunutzungsverordnung, da die Problematik von Ferienwohnungen im gesamten Bundesgebiet bestehe und der Begriff „Ferienwohnung“ in der Baunutzungsverordnung nicht erwähnt werde. „Alt“-Fälle dürften im Rahmen der Legalisierung unbeachtlich sein, soweit die Ferienwohnung vor dem 3. Oktober 1990 genehmigt worden sei oder unter Berücksichtigung der Verordnung über Bevölkerungsbauwerke der DDR Bestandschutz genieße.

2. Beratungsergebnisse

Die Fraktionen der SPD, der CDU, DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN haben in der 53. Sitzung am 4. September 2014 folgenden gemeinsamen Entschließungsantrag eingebracht, auf den sie sich im Vorfeld bereits verständigt hatten:

„Der Antrag auf Drucksache 6/2967 ist für erledigt erklärt.

Der Landtag stellt fest:

1. Die traditionelle Vermietung von Ferienwohnungen an Feriengäste vor allem in touristisch geprägten Gebieten ist auch vor dem Hintergrund einer weiteren positiven wirtschaftlichen und touristischen Entwicklung Mecklenburg-Vorpommerns von großer Bedeutung. Der Landtag Mecklenburg-Vorpommern unterstützt daher auch zukünftig alle diesbezüglichen Bestrebungen, um dieses abzusichern und zu ermöglichen, sofern sich diese im Rahmen der bundesrechtlichen Vorgaben sowie der tatsächlichen Planungsziele der einzelnen planungsrechtlich verantwortlichen Gemeinde bewegen.
2. Die sich im Rahmen der Rechtsumsetzung der geltenden Rechts- und Gesetzeslage für die betroffenen Gemeinden sowie die Landräte als untere Bauaufsichtsbehörde häufig nur als unbefriedigend darstellende Situation bedarf aus Sicht des Landtages einer klaren und den tatsächlichen Gegebenheiten Genüge tuenden Regelung. Die Frage der zulässigen Nutzung von Ferienwohnungen richtet sich nach den bundesrechtlichen Bestimmungen der Baunutzungsverordnung; eine diesbezügliche Änderung der Baunutzungsverordnung auf Bundesebene ist daher aus Sicht des Landtages hilfreich.

Der Landtag fordert die Landesregierung auf,

1. die Möglichkeit einer Bundesratsinitiative zur Änderung der Baunutzungsverordnung insbesondere im Hinblick auf eine klarstellende Einordnung von Ferienwohnungen zwecks Schaffung größerer Rechtssicherheit bei der Nutzung von Ferienwohnungen unverzüglich zu prüfen und als Voraussetzung für eine zukünftige, ordnungsgemäße Nutzung von Ferienwohnungen zu ergreifen;
2. die unteren Bauaufsichtsbehörden darauf aufmerksam zu machen, dass sie über ein Einschreiten im Einzelfall zu entscheiden haben;
3. die unteren Bauaufsichtsbehörden auf einen ihnen im Rahmen der jeweiligen Einzelfallbeurteilung zur Verfügung stehenden Ermessensspielraum bezüglich einer Nutzungsuntersagung von Ferienwohnungen in geeigneter Form hinzuweisen;
4. die unteren Bauaufsichtsbehörden darauf hinzuweisen, dass, sofern eine Verletzung Rechte Dritter nicht gegeben ist, bei der zu treffenden Einzelfallentscheidung u. a. folgende Kriterien für eine (befristete) Aussetzung der sofortigen Vollziehung sprechen:
 - Es bahnt sich eine Planänderung, -erweiterung oder Planaufhebung an, mit der der Widerspruch zu den öffentlich-rechtlichen Vorschriften offensichtlich aufgelöst werden kann. Hierfür kann es ausreichend sein, dass die Gemeinde einen entsprechenden Aufstellungsbeschluss fasst, ihn bekannt macht und das Verfahren fortführt.
 - Das Vorliegen einer baurechtlichen Genehmigung oder einer schriftlich bestätigten Duldung. Einer baurechtlichen Genehmigung gleichgestellt werden kann eine Genehmigung nach der Verordnung über Bevölkerungsbauwerke der DDR.
 - Das zu Ferienwohnzwecken genutzte Objekt wurde bereits vor dem 3. Oktober 1985 zu Erholungszwecken genutzt.
 - Der Eigentümer hat zum Zeitpunkt des Einschreitens bereits Vermietungsverträge für die laufende Saison abgeschlossen, die noch zu erfüllen sind, und bei deren Abschluss er noch nicht mit einer Nutzungsuntersagung rechnen konnte.
5. die planungsrechtlich zuständigen Gemeinden darauf aufmerksam zu machen, dass vor dem Hintergrund der rechtlich und tatsächlich schwierigen Sach- und Rechtslage der konkrete Handlungsbedarf vor Ort genau zu ermitteln und zu prüfen ist, ob und inwieweit Bebauungspläne ergänzt, geändert oder aufgehoben werden können;
6. die durch die Landesregierung angekündigte Handreichung zum Umgang mit der Nutzung von Ferienwohnungen in Wohngebieten sowie im unbeplanten Innenbereich schnellstmöglich fertigzustellen und diese den Gebietskörperschaften des Landes zur Verfügung zu stellen, um insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Vereinheitlichung der Rechtsanwendung in den verschiedenen Landkreisen und kreisfreien Städten mehr Rechtssicherheit für alle Betroffenen zu schaffen.“

Die Fraktion DIE LINKE hatte beantragt, in Ziffer 4 das Wort „sofortigen“ zu streichen.

Der Ausschuss hat dem Änderungsantrag einstimmig zugestimmt.

Die Fraktion DIE LINKE hatte beantragt, die Ziffer 6 zu streichen.

Zur Begründung ist ausgeführt worden, dass das Ministerium für Wirtschaft, Bau und Tourismus am 10. Juli 2014 bereits einen Handlungsleitfaden zur bauplanungs- und bauordnungsrechtlichen Zulässigkeit von Ferienwohnungen veröffentlicht hat.

Der Ausschuss hat dem Änderungsantrag einstimmig zugestimmt.

Der Ausschuss hat der geänderten Entschließung einvernehmlich mit den Stimmen der Fraktionen der SPD, der CDU, DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Enthaltung seitens der Fraktion der NPD zugestimmt.

Mit diesem Beschluss haben die Antragsteller, die Fraktionen DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, den Antrag auf Drucksache 6/2967 für erledigt erklärt.

Schwerin, den 4. September 2014

Dietmar Eifler
Berichterstatter