

Wohnraumentwicklungskonzept Text Teil A „Einsatz öffentlichen Planungsrechtes und ergänzende privatrechtliche Absicherungen“

Inhalt	Kreis Nord (Planung)	Landesplanung SH / Referat für Städtebau und Ortsplanung, Städtebaurecht SH	Bewertung/Änderung Inselbauamt
Stand 07.11.2014	Stellungnahme vom 18.12.2014 und 06.01.2015	Stellungnahme vom 19.01.2015	
Allgemein		Darüber hinaus sollte vor dem Hintergrund der Wohnungsmarkproblematik die Notwendigkeit und Erforderlichkeit der rechtlichen Sicherungsinstrumente stärker in den Vordergrund gestellt werden und im Hinblick auf die erforderliche Selbstbindung der Gemeinden der empfehlende Charakter der Aussagen vermieden werden. Vielmehr sollte deutlich gemacht werden, dass der Handlungsleitfaden unter Beachtung der kommunalen Planungshoheit Maßstäbe für die Planung der Gemeinden setzt. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund der regionalplanerische Beurteilung zukünftiger kommunaler insularer Planungen von Bedeutung.	Der Text wird dahingehend überarbeitet.
1. Methodik	-	-	-
2. Bewertung der Instrumente und Kooperationspartner	S. 6: Der Unterschied zwischen "bedingt geeignet" und "mäßig geeignet" erscheint zu gering. Besser wäre m.E. eine Unterscheidung zwischen "geeignet" für "o" und "bedingt" bzw. "wenig geeignet" für o/x		Dem Hinweis wird teilweise gefolgt. Es wird nun zwischen "bedingt geeignet" für "o" und "kaum geeignet" für "o/x" unterschieden. Ein "geeignet" für "o" passt nicht, da entsprechend bewertete Kriterien nur eingeschränkt erfüllt werden können.
		Im Rahmen der Handlungsleitfäden sollte eine klare Prioritätensetzung der einzelnen Instrumente angestrebt werden. Grundsätzlich sollte deutlich erkennbar werden, ob Instrumente gleichrangig nebeneinander stehen oder (basierend auf den gutachterlichen Ausarbeitungen) einzelne Instrumente favorisiert werden. In diesem Zusammenhang wird auf die Anregung des Kreises NF verwiesen, wonach die fünfstufige Unterteilung der Eignung der Instrumente möglicherweise zu ausdifferenziert und insoweit nicht mehr trennscharf unterscheidbar ist.	Bei dem Handlungsleitfaden "Bestandsüberplanung" gibt es nun eine klare Prioritätensetzung. Um die Prioritätensetzung aus der Untersuchung der Instrumente im Kapitel 2 ableiten zu können, wurde ein weiteres Untersuchungskriterium eingeführt: Erweiterung von Dauerwohnraum. Bei dem Handlungsleitfaden "Neue Dauerwohnungsbauvorhaben" wird eindeutig der kommunale Wohnungsbau vor der Vergabe von Erbbaurechten priorisiert. Planungen auf privaten Grundstücken werden so gut wie ausgeschlossen. Falls aus besonderen städtebaulichen Gründen dieser Fall eintritt, muss die Gemeinde entscheiden, welches Instrument sie anwendet, denn es hängt oftmals vom Einzelfall ab. Zudem liegt es im Ermessensspielraum der Gemeinde, da keines der vorgeschlagenen Instrumente einwandfrei rechtssicher ist. Sie stehen also gleichwertig nebeneinander. Die Vor- und Nachteile sind im Text aufgezeigt.
	S. 8: Planungsrechtliche Sicherung von DW im WA kritisch. Zum Einen dürfte es in der Praxis schwierig sein zu beurteilen, ob eine Zweitwohnung als echter Zweitwohnsitz (z.B. berufsbedingt) oder als Zweitwohnung <i>ausschließlich für Erholungszwecke</i> genutzt wird. Zum Anderen hat das OVG MV 2007 festgestellt, dass "Wohnen als auf Dauer angelegte Häuslichkeit einen Zweitwohnsitz nicht ausschließt". Die Konklusion, dass die Nutzungsstruktur Dauerwohnen in einem WA planungsrechtlich gesichert werden kann, ist daher m.E. zu optimistisch.		Dem Hinweis wird gefolgt. Laut dem Gutachten von Wickel scheint zwar die Möglichkeit zu bestehen, Erholungszwecken dienende Zweitwohnungen auszuschließen. Es gibt jedenfalls keine gegenteiligen Rechtsurteile. Zudem sind die Nutzungsarten sehr wohl zu unterscheiden. Ansonsten wäre ein SO "Dauerwohnen und Fremdenbeherbergung" unter Ausschluss von Erholungszwecken dienenden Zweitwohnungen ebenfalls nicht möglich. Auch muss eine Unterscheidung machbar sein, denn die BauNVO kennt Erholungszwecken dienende Wohnungen innerhalb von Wochenendhausgebieten. Ansonsten wäre die Nutzungsstruktur innerhalb von Wochenendhausgebieten auch nicht von einer Dauerwohnnutzung, die eine berufsbedingte Zweitwohnnutzung einschließt, unterscheidbar. Erholungszwecken dienende Zweitwohnungen sind regelmäßig dort vorhanden, wo eine Zweitwohnungssteuer abgeführt wird. Da die Festsetzung jedoch aufgrund der fehlenden Rechtsprechung mit großen Unsicherheiten behaftet ist, wird die Anwendung eines WA nicht mehr empfohlen.
	S. 9: § 11 "SO DW" mit Unsicherheit behaftet. Rechtsprechung hierzu steht noch aus.	Das empfohlene sonstige Sondergebiet „Dauerwohnen“ zeichnet sich durch einen vollständigen Ausschluss aller weiteren Nutzung aus. Insofern kann dieser Gebietstypus allenfalls für kleine räumliche Einheiten zur Anwendung kommen und erfordert des Weiteren eine besondere städtebauliche Rechtfertigung. Allerdings ist zu hinterfragen, ob für das empfohlene SO „Dauerwohnen“ (i. S. § 11 Abs. 1 BauNVO) eine hinreichende Unterscheidung zu den sonstigen Baugebieten der BauNVO, insbesondere zum WA und WR (§§ 3 und 4 BauNVO), argumentativ entwickelt werden kann (vgl. auch die kritische Stellungnahme des Kreises NF). Auch wenn die Festsetzung des Dauerwohnens unter Ausschluss des Zweitwohnens nicht eindeutig geregelt und in der höchstrichterlichen Rechtsprechung bislang nicht behandelt wurde, sollte das Dauerwohnen (unter Ausschluss des Zweitwohnens) in den bauplanungsrechtlichen Regelungsansätzen für Wohnnutzungen grundsätzlich weiterhin verankert werden.	Eine Rechtssicherheit gibt es weder beim SO "Dauerwohnen" noch bei der Festsetzung eines WR oder WA unter Ausschluss von Erholungszwecken dienenden Zweitwohnungen, wenn man alleine die Nutzungsstruktur Dauerwohnen sichern möchte. In Abwägung der drei genannten Möglichkeiten und aufgrund der Einschätzung von GGSC wird in diesen Fällen ein SO "Dauerwohnen" empfohlen.

	S. 9: Gemäß aktueller Rechtsprechung des BVerwG (2013) stellen (Dauer-) Wohnen und Ferienwohnen miteinander unverträgliche Nutzungen dar. Die Festsetzung eines SO "DW & Fremdenbeherbergung" ist - zumindest soweit die Zulässigkeit von Ferienwohnungen vorgesehen ist - somit nicht zulässig.		Das angesprochene Urteil bezieht sich auf ein Sondergebiet, in dem neben einem Wochenendhausgebiet auch Wohnen zulässig ist. Es ist nicht generell auf das Sondergebiet "Dauerwohnen und Fremdenbeherbergung" übertragbar. Die wesentliche Fragestellung, die sich aus dem Urteil ergab, war, ob Dauerwohnen und Ferienwohnen verträgliche Nutzungen darstellen. Da im WA und im MI Betriebe des Beherbergungsgewerbes zulässig sind und nicht von einer höheren Störwirkung von Ferienwohnungen als von Beherbergungsbetrieben auszugehen ist, ist eine generelle Störwirkung von Wohnen nicht anzunehmen. Zudem wird diese Festsetzung zur Sicherung der Bestandsstrukturen herangezogen. Diese Auffassung wird von GGSC und Wickel bestätigt. Auch ein neueres Urteil des OVG Lüneburg vom 18.09.2014 (1 KN 123/12) zu einem Bebauungsplan, der Ferienwohnungen und Dauerwohnungen unter Ausschluss von Zweitwohnungen als Regelnutzungen nebeneinander zulässt bestätigt diese Rechtsauffassung. Ein Sondergebiet "Dauerwohnen und Fremdenbeherbergung" wird weiterhin empfohlen.
3. Handlungsleitfaden "Bestandsüberplanung"	Seiten 22 & 23: Wieso werden <i>Nutzungsänderungen</i> als "städtebauliches Phänomen" bezeichnet?		Weil Nutzungsänderungen im Gegensatz zu Teilungen nach dem WEG eine direkte städtebauliche Relevanz haben.
	S. 23: Gemäß aktueller Rechtsprechung des BVerwG (2013) stellen (Dauer-) Wohnen und Ferienwohnen miteinander unverträgliche Nutzungen dar. Die Festsetzung eines SO "DW & Fremdenbeherbergung" ist - zumindest soweit die Zulässigkeit von Ferienwohnungen vorgesehen ist - somit nicht zulässig.		s. o.
	Seite 24, Abb. 2 <i>WA unter Ausschluss von Zweitwohnungen</i> : s. Stellungnahme zu S. 8		s. o.
	Seite 25, Tabelle: Siehe Stellungnahme zu S. 23.		s. o.
	Seiten 25 & 26, Tabelle, Festsetzungsvorschlag: In einem Sondergebiet sind <i>ausschließlich</i> die Nutzungen zulässig, die in der Festsetzung genannt werden. Es macht also keinen Sinn darüber hinaus "Nicht zulässige" Nutzungen aufzuführen. Sofern es erforderlich sein sollte, die getroffenen Festsetzungen zur Klarstellung näher zu erläutern, wäre die Begründung der richtige Ort dafür, nicht aber der Text (Teil B).		Um zwischen den drei Nutzungsarten Dauerwohnen, Ferienwohnen und Erholungszwecken dienendes Zweitwohnen differenzieren zu können, werden bereits bei den textlichen Festsetzungen Erholungszwecken dienenden Zweitwohnungen als "nicht zulässig" festgesetzt. Laut dem Dialog mit GGSC ist dies jedenfalls rechtlich möglich. Da nicht immer die Begründung gelesen wird, soll diese Differenzierung bereits in den textlichen Festsetzungen verankert bleiben.
		Die Festsetzung prozentualer Anteile im SO Dauerwohnen und Fremdenbeherbergung wird grundsätzlich als bedenklich angesehen. Derartige Festsetzungen begünstigen letztlich ein „Windhunderennen“, das die Rechtsprechung bei baugrundstücksübergreifenden Festsetzungen für unzulässig erachtet.	Da sich der Mindestanteil für Dauerwohnen auf jedes Gebäude mit Wohnungen und nicht auf das gesamte Plangebiet bezieht, begünstigt diese Festsetzung kein "Windhunderennen".
	Seite 26 Tabelle "Empfehlung 3": Ferienwohnungen sind in einem WA nicht zulässig (s. Stellungnahme zu S. 9)		Es gibt diesbezüglich keine eindeutige Rechtsprechung. Es sind auch Ferienwohnungen im Rahmen von Betriebsmodellen denkbar. Da ein WA jedoch nicht mehr empfohlen wird, erübrigt sich die Stellungnahme.
Seite 28, letzter Absatz: Durch die aktuelle Rechtsprechung des BVerwG (2013) ist diese Aussage überholt.		Aufgrund der oben ausgeführten Sachverhalte zu dem Urteil des BVerwG (2013) wird der Absatz beibehalten.	
	Die im WEK formulierte Forderung (S. 28, Ziffer 3.3.2), den Handlungsempfehlungen für Bestandsgebiete bereits konkrete und vorrangige Gebiete in den Gemeinden vorzuschlagen, wird seitens des Landes unterstützt. Dies sollte jedoch deutlicher als Anforderung für das weitere Vorgehen artikuliert werden		Das Kapitel Prioritätenliste steht unter dem Punkt Handlungsempfehlungen, da verbindliche Aussagen zu diesem Thema nur schwer definierbar sind. Zum Beispiel wäre eine verbindliche Zeitschiene zur Aufstellung von Bebauungsplänen nicht machbar. Zudem können neben den hier genannten Kriterien, auch noch andere Zielsetzungen für die Bauleitplanung der Gemeinden hinzukommen, die nicht das Dauerwohnen betreffen. Es wird aber verdeutlicht, dass zur Sicherung und Erweiterung von Dauerwohnraum, die Bestandsüberplanung eine sehr wichtige Rolle spielt und beide Strategien (Bestandssicherung und neue Dauerwohnvorhaben) mit gleicher Intensität zu verfolgen sind. Spätestens wenn die Gemeinde ein Bebauungsplan aufstellt, muss der Handlungsleitfaden angewandt werden. Es gibt im LEP und Regionalplan keine Grundlage, aufgrund derer eine Erstellung einer Prioritätenliste gefordert werden kann. Die Landesplanung kann mit Hilfe der aufgezeigten Handlungsweisen beurteilen, ob die Gemeinden die richtigen Instrumentarien zur Verhinderung von Fehlentwicklungen einsetzen.
4. Handlungsleitfaden "Neue Dauerwohnungsbauvorhaben"	S. 30, 2. Absatz: "Kapazitäten" - Gemeint sind hier wohl eher ausreichende <i>finanzielle</i> Mittel bzw. Haushaltsmittel		Dem Hinweis wird gefolgt. Es wird klargestellt, was unter Kapazitäten zu verstehen ist.
	Seite 31 Tab. 3, Zeile 1, Spalte 2: anstatt "sollte" müsste es m.E. "muss" heißen.		Dem Hinweis wird gefolgt.
	Seite 31 Tab. 3, Zeile 1, Spalte 3: anstatt "städtebauliche Vertrag" müsste es m.E. "Durchführungsvertrag" heißen.		Dem Hinweis wird gefolgt.

		Zur Empfehlung, Ziffer 4.2: Grundsätzlich ist zu prüfen, ob das vorgeschlagene Modell „städtebaulicher Vertrag mit beschränkt persönlicher Dienstbarkeit“ im Hinblick auf die Voraussetzungen des § 11 Abs. 2 BauGB rechtlich gesichert angewendet werden kann, zumal ein Bebauungsplan nicht aufgestellt bzw. eine Änderung des bauplanungsrechtlichen Zulassungsrahmen nicht erfolgen soll. Die Gemeinde wird demnach nicht in die Situation versetzt, von profitierenden Bauherren Gegenleistungen in Form von einzugehenden Verpflichtungen verlangen zu können.	In diesem Fall wurde nicht explizit erwähnt, dass entweder ein neues Baugebiet ausgewiesen oder das Maß der baulichen Nutzung erhöht werden muss, da: - neue Dauerwohnungsbauvorhaben im Sinne des Handlungsleitfadens eine Änderung des Baurechts voraussetzen ("Der folgende Handlungsleitfaden ist bei Vorhaben zur Schaffung von Dauerwohnraum auf Flächen anzuwenden, auf denen kein entsprechendes Baurecht besteht.") und - der Bebauungsplan in diesem Fall nicht als Sicherungsinstrument für Dauerwohnen herangezogen wird.
5. Fortschreibung und Monitoring	-	-	-
Verfahren		[...] insular abgestimmte Regelungsstandards im Rahmen eines Selbstbindungsbeschlusses grundsätzlich zu Eigen machen. In diesem Rahmen sollten auch Verfahrensweisen der insularen Abstimmung für im Einzelfall erforderliche Abweichungen beschlossen werden.	In dem Teil A und Teil B sind einige Verfahrensweisen zu Ausnahmen aufgezeigt, die im Einzelfall ohne weitere Abstimmung möglich sind ("Überspringen" von Prioritäten, Ausnahmen zur Entwicklung privater Flächen für Dauerwohnraum, Ermittlung neuer Flächen, neue Rechtsprechung). Darüber hinausgehende Abweichungen müssen, entsprechend des Verfahrens zum WEK, mit der Landesplanung abgestimmt und insular beschlossen werden. Da es möglichst keine Abweichungen geben sollte, wird dies nicht im WEK thematisiert.
		Von besonderer Notwendigkeit für die weitere Umsetzung ist der verbindliche Beschluss des WEK mit den Teilen A und B durch die Inselgemeinden. Hierbei ist ein Bekenntnis nicht nur zu den identifizierten Flächen, sondern auch zur Anwendung der Rechtsinstrumente bzw. zu möglichst inselweit einheitlichen Regelungsstandards erforderlich. Darüber hinaus sind die Umsetzungs-, Kontroll- und Monitoringmechanismen (z. B. Prioritätensetzung, zeitliche Abfolge etc.) des WEK Teil und Teil B zu konkretisieren und in die Beschlüsse einzubeziehen, damit auch deutlich wird, dass die Gemeinden das Konzept mittragen. Das Inselbauamt sollte hier im Hinblick auf seine zentrale Funktion in der Erarbeitung des Wohnungsmarktkonzeptes und der besonderen Ortskenntnisse die steuernde Funktion weiterhin innehaben.	Der Teil B wurde inklusive der Prioritätensetzung zur Flächenentwicklung sowie der Umsetzungs-, Kontroll- und Monitoringmechanismen der Potenzialflächen und der zielgruppenspezifischen Bedarfe bereits im Sommer/Herbst 2014 von allen Gemeinden beschlossen. Der Teil A wird ebenso selbstbindend beschlossen. Es ist im WEK zudem angedacht - für den Teil B sogar schon beschlossen -, dass das Inselbauamt die Fortschreibung und das Monitoring übernimmt. Hierfür müssen die Gemeinden, wie in dem Konzept beschrieben, dem Inselbauamt entsprechende Daten zukommen lassen. Die Kontrolle unter dem Handlungsleitfaden "Bestandsüberplanung" ist empfehlend, da diese Aufgabe grundsätzlich der Bauaufsichtsbehörde obliegt. Falls die Gemeinde hier ebenfalls aktiv wird, sind verstärkt Absprachen mit dem Kreis Nordfriesland zur genauen Vorgehensweise notwendig. Zur Prioritätenliste siehe oben.