

Sitzungsvorlage		Vorlage- Nr:	VO/2017/1131-A6
Federführend: FB 6A Baurecht, Zentrale Vergabe- und Beschaffungsstelle		Status:	öffentlich
Beteiligt: 61 Stadtplanungsamt 62 Bauordnungsamt		Aktenzeichen: Datum: Referent:	29.09.2017 Beese Thomas
Ferienwohnungen in Bamberg - Prüfauftrag			
Beratungsfolge:			
Datum	Gremium	Zuständigkeit	
11.10.2017	Bau- und Werksenat	Kenntnisnahme	

I. Sitzungsvortrag:

1. Aufstellung eines einfachen Bebauungsplanes für das Stadtdenkmal

Die Verwaltung wurde im Konversionsssenat vom 12.07.2017 beauftragt zu prüfen, ob für das Gebiet des Weltkulturerbes oder Teilbereiche ein einfacher Bebauungsplan zur Verhinderung unerwünschter städtebaulicher Missstände mit dem Ziel aufgestellt werden kann, die Umwandlung von Wohnungen in Ferienwohnungen auszuschließen oder alternativ zumindest zu begrenzen (Beschlussziffer 3).

Nach Prüfung kommt das Baureferat zu dem Ergebnis, dass es keine Rechtsgrundlage für ein Bebauungsverfahren mit der dargestellten Zielrichtung gibt. Daneben bestehen praktische Verfahrensprobleme.

Das verbindliche Planungsrecht ist seinem Wesen nach nicht für große Bestandsgebiete, wie beispielsweise das Welterbe oder das Stadtdenkmal, geeignet, isolierte Festsetzungen zu treffen, weil jede Festsetzung für die jeweiligen Grundstücke spezifisch begründet werden muss.

Auf der Ebene des Planungsrechts handelt es sich im Bereich des Welterbes um einzelne Gebiete, die nach den Vorschriften der Baunutzungsverordnung (BauNVO) entweder in ihren Nutzungsarten über Bebauungspläne festgesetzt sind oder um unbeplante, im Zusammenhang bebauten Ortsteile nach § 34 BauGB, in denen die Nutzungsarten ebenfalls nach der BauNVO zu klassifizieren sind. Abgesehen von einzelnen Sondergebieten sind fast alle betroffenen Gebiete als Allgemeine Wohngebiete (WA) oder Mischgebiete (MI) anzusehen. In diesen beiden dominierenden planungsrechtlichen Gebietskategorien sind Ferienwohnungen als „sonstige nicht störende Gewerbebetriebe“ entweder grundsätzlich (MI) oder ausnahmsweise (WA) zulässig. Damit aber ist es ausgeschlossen, für einen solch großen Teil der Stadt eine tragfähige und gerichtsfeste Begründung für den Ausschluss einer grundsätzlich oder ausnahmsweise zulässigen Nutzung zu finden.

Auch muss bei Aufstellung eines Bebauungsplans der Bestandsschutz bereits bestehender, genehmigter Ferienwohnungs-Nutzungen in die Abwägung der planerischen Ziele eingestellt werden, sodass ein Ausschluss dieser Nutzungsmöglichkeit vor dem Hintergrund der Gleichbehandlung nicht zulässig ist. Denn bei einer Beschränkung dieser Nutzungsmöglichkeit über Bauleitplanungsrecht bestünde die Gefahr, dass dem Prinzip von „Windhundrennen“ (siehe auch unter Ziffer 2 dieser Vorlage) Vorschub geleistet würde. "Windhundrennen" darf es nach der hierzu bereits im Rahmen von Einzelhandelsthematiken ergangenen

Rechtsprechung im Planungsrecht nicht geben.

Ein weiterer Grund für die nicht mögliche Steuerung der Zulässigkeit von Umwandlungen über das Planungsrecht besteht darin, dass Bebauungspläne grundsätzlich keine Negativplanungen darstellen dürfen. Auch fehlt es in diesem Zusammenhang an der zwingenden Erforderlichkeit einer Bebauungsplanung aus Gründen der städtebaulichen Entwicklung und Ordnung.

Nicht zuletzt bedürfen Bebauungspläne zeitlich aufwändiger Verfahren mit rechtlich normierten Beteiligungsschritten, die einer zügigen Schaffung von anwendbarem Ortsrecht entgegenstehen. Bei mehreren Tausend oder Zehntausend betroffenen Grundeigentümern (viele Gebäude gehören Erbgemeinschaften oder Wohnungseigentümergeinschaften) bestehen auch erhebliche Zweifel, ob ein dermaßen betroffenenintensives Verfahren überhaupt organisatorisch abgewickelt werden könnte.

2. Kontingentierung von Ferienwohnungen in Allgemeinen Wohngebieten

Des Weiteren hat der Konversionssenat - ebenfalls im Sinne eines Prüfungsauftrags - beschlossen (Beschlussziffer 2), dass Ausnahmen für Ferienwohnungen im überplanten Allgemeinen Wohngebiet (WA) und in Gebieten, die nach der vorhandenen Bebauung einem allgemeinen Wohngebiet entsprechend nur noch zugelassen werden, wenn der Anteil der Ferienwohnungen an der Gesamtzahl der Wohnungen 5% nicht überschreitet und die sonstigen öffentlich-rechtlichen Vorschriften beachtet sind.

Die Prüfung hat zum Ergebnis geführt, dass ein derartiger Beschluss und die Umsetzung durch die Bauverwaltung rechtswidrig wäre, weil die vorgesehene Beschränkung von Genehmigungen für Ferienwohnungen auf einer Quotenregelung fußen würde, was nicht auf eine Rechtsgrundlage zurückgeführt werden kann.

Mit Urteil vom 03.04.2008 (4 CN 3/07) hat das Bundesverwaltungsgericht sich zu Kontingentierungen geäußert:

„Eine vorhabenunabhängige Kontingentierung von Nutzungsoptionen ist der Baunutzungsverordnung grundsätzlich fremd (vgl. auch OVG Münster, Urteil vom 17. Oktober 2007 - OVG 10 A 3914/04). Dort, wo die Verordnung die Festlegung von Nutzungsanteilen (Quoten) oder die Quantifizierung einer Nutzungsart zulässt, wie in § 4a Abs. 4 Nr. 2 und § 7 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 BauNVO und in Gestalt der Beschränkung freiberuflicher Berufsausübung auf „Räume“ in den Baugebieten der §§ 2 bis 4 (vgl. § 13 BauNVO), wird dies ausdrücklich geregelt. Eine Kontingentierung der Verkaufsflächen, die auf das Sondergebiet insgesamt bezogen ist, öffnet das Tor für sog. „Windhundrennen“ potentieller Investoren und Bauantragsteller und schließt die Möglichkeit ein, dass Grundeigentümer im Fall der Erschöpfung des Kontingents von der kontingentierten Nutzung ausgeschlossen sind. Dieses Ergebnis widerspricht dem der Baugebietstypologie (§§ 2 bis 9 BauNVO) zugrunde liegenden Regelungsansatz, demzufolge im Geltungsbereich eines Bebauungsplans im Grunde jedes Baugrundstück für jede nach dem Nutzungskatalog der jeweiligen Baugebietsvorschrift zulässige Nutzung soll in Betracht kommen können (vgl. auch Urteil vom 21. Februar 1986 - BVerwG 4 C 31.83). (...).“

Dieses Urteil ist auf die angedachte Quotenregelung für Ferienwohnungen entsprechend anzuwenden und würde zur Rechtswidrigkeit führen. Diese Rechtsprechung bezieht sich auf Festsetzungen in Bebauungsplänen. Wenn aber eine Gemeinde derartige Quoten nicht einmal in einer städtischen Satzung (Bebauungsplan) festschreiben darf, so darf sie dies erst recht nicht durch einfachen Beschluss.

Neben der fehlenden Rechtsgrundlage steht die faktische Nicht-Vollziehbarkeit. Die als Berechnungsgrundlagen erforderlichen Daten sind weder vorliegend noch korrekt ermittelbar. Zum einen fehlt es an einer Abgrenzung der Gebiete innerhalb des Stadtgebietes, zum anderen an zugänglichen Daten zur „Gesamtzahl der Wohnungen“ als Bezugsgröße, die noch dazu (durch Neubau, Abriss, Vergrößerungen und Verkleinerungen, Umnutzungen) einem ständigen Änderungsprozess unterworfen sein können. Selbst in durch Bebauungsplan festgesetzten Gebieten ist die „Gesamtzahl“ der dort vorhandenen Wohnungen nicht bekannt bzw. festgelegt. Eine korrekte mathematische Berechnung wäre daher nicht möglich, aber unerlässlich für die Nachprüfbarkeit.

Für den erforderlichen Arbeitsaufwand zur Ermittlung dieser Zahlen sind zudem keine personellen Ressourcen vorhanden.

3. Restriktive Haltung im Sanierungsrecht

Die Verwaltung wurde zudem (in Beschlussziffer 1) beauftragt, die sanierungsrechtlichen Möglichkeiten für eine restriktive Haltung gegenüber Ferienwohnungsanträgen in Sanierungsgebieten zu nutzen.

Im Nachgang zum Beschluss im Konversionssenat kam aus den Reihen des Stadtrates der Wunsch nach einer klaren Stichtagsregelung zu diesem Punkt. Die Verwaltung wird deshalb den Beschluss in folgender Weise vollziehen: Die restriktive Haltung wird ab Antragseingang 13.07.2017 angewandt und nicht für zuvor eingegangene Anträge.

II. Beschlussvorschlag:

Der Bau- und Werksenat nimmt den Sitzungsvortrag zur Kenntnis.

III. Finanzielle Auswirkungen:

Der unter II. empfohlene Beschlussantrag verursacht

X	1.	keine Kosten
	2.	Kosten in Höhe von für die Deckung im laufenden Haushaltsjahr bzw. im geltenden Finanzplan gegeben ist
	3.	Kosten in Höhe von für die keine Deckung im Haushalt gegeben ist. Im Rahmen der vom Antrag stellenden Amt/Referat zu bewirtschaftenden Mittel wird folgender Deckungsvorschlag gemacht:
	4.	Kosten in künftigen Haushaltsjahren: Personalkosten: Sachkosten:

Verteiler:

Amt 61
Amt 62