

Inhalt

A. Einleitung	17
I. Ziel der Untersuchung	17
II. Untergliederung der Ausgangsfrage und Einordnung in die planungsrechtlichen Grundstrukturen	20
B. Übersicht und Abgrenzung relevanter Begriffe und Nutzungsformen	23
I. Wohnen, Wohngebäude und Wohnung	23
1. Wohnbegriff	24
a) Eigengestaltung der Haushaltsführung und des häuslichen Wirkungskreises	24
b) Dauerhaftigkeit	25
c) Freiwilligkeit des Aufenthalts	25
2. Wohngebäude	26
3. Wohnung	27
II. Ferienwohnen, Dauerwohnen und Zweitwohnen	28
III. Ferienhäuser und -wohnungen, Wochenendhäuser und -wohnungen	29
1. Wochenendhäuser und Wochenendwohnungen	29
2. Ferienhäuser und Ferienwohnungen	31
IV. Betriebe des Beherbergungsgewerbes	31
1. Zum Begriff des Betriebs des Beherbergungsgewerbes	31
2. Kleine Betriebe des Beherbergungsgewerbes	32
V. Jugendherbergen	33
VI. Boardinghouse – Serviced Apartment	34
VII. Mobiles Unterkommen	35
C. Zulässigkeit typischer Anlagen für Ferien- und Freizeitaufenthalte in den Baugebieten der Baunutzungsverordnung	37
I. Nutzungskonzept und Betriebsbeschreibung als planungsrechtliche Ausgangspunkte	38

II. „Klassische“ Betriebe des Beherbergungsgewerbes	39
III. Nutzung von Ferienhäusern und Ferienwohnungen	40
1. Ausschließliche Eigennutzung	40
2. Vermietung von Ferienhäusern und -wohnungen an wechselnde Gäste	42
a) Vermietung als Wohnnutzung?	42
aa) Zur ablehnenden Sicht der Rechtsprechung	42
bb) Zu den abweichenden Literaturmeinungen	43
b) Vermietung von Ferienwohnungen und -häusern als Betrieb des Beherbergungsgewerbes?	46
aa) Auffassungen in der Rechtsprechung	46
(1) Zur Haltung des 4. Senats des Bundesverwaltungsgerichts	46
(2) Zu den differenzierenden Auffassungen in den unteren Instanzen	48
bb) Literaturmeinungen	51
cc) Kritik und für die Einordnung als Betrieb des Beherbergungsgewerbes sprechende Gründe	52
(1) Zur fehlenden Möglichkeit der Eigengestaltung der Haushaltsführung und der Begründung eines häuslichen Wirkungskreises	53
(2) Innere Systematik der Baunutzungsverordnung	54
(3) Zum vergleichbaren Störpotential	56
(4) Infrastruktur, Ausstattung und Serviceangebot als zu vernachlässigende Anhaltspunkte	57
dd) Zusammenfassung	58
c) Vermietung von Ferienwohnungen und -häusern als sonstige Gewerbebetriebe?	59
aa) Wohngebiete, §§ 2 bis 7 BauNVO	60
bb) Gewerbe- und Industriegebiete, §§ 8, 9 BauNVO	61
d) Sondergebietspezifische Nutzungen nach §§ 10, 11 BauNVO	61
e) Zulässigkeit als bestandssichernde Festsetzung oder Fremdkörperfestsetzung	62
3. Zwischen- oder Weitervermietung zu Zwecken des Ferienaufenthalts	63
a) Gewerbliche Vermietung	63
b) Weitergabe an Freunde und Familie	64
4. Zur gelegentlichen Eigennutzung durch den Eigentümer bei Vermietung an ständig wechselnde Gäste	65

IV. Planungsrechtliche Einordnung des Boardinghouse –	
Serviced Apartment	65
1. Behandlung in der Rechtsprechung und Literatur	66
2. Kritik am Modell des Nutzungsschwerpunkts	68
3. Zusammenfassung	70
V. Vorliegende Entwürfe zur Änderung der Baunutzungsverordnung ...	70
1. Regierungsentwurf zur Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU –	
Einfügen eines § 13a BauNVO	70
a) Inhalt und Begründung der vorgeschlagenen Änderung	70
b) Auseinandersetzung mit dem geplanten Regelungsinhalt	72
aa) Zur fehlenden Notwendigkeit der Einführung eines	
§ 13a BauNVO	72
bb) Inhalt der Regelung des § 13a BauNVO im Einzelnen	73
(1) Zur Legaldefinition des Begriffs „Ferienwohnung“	73
(2) Zur Einordnung als (nicht störender) Gewerbebetrieb	
nach § 13a Satz 1 BauNVO „in der Regel“	73
(3) Abweichende Einordnung als Betrieb des	
Beherbergungsgewerbes nach § 13a Satz 2 BauNVO	74
(a) Umkehrung des systematischen Verhältnisses	
des Betriebs des Beherbergungsgewerbes zu	
dem sonstigen Gewerbebetrieb	74
(b) Unklarheit hinsichtlich der Anwendungsfälle	
des Satzes 2	74
(c) Keine Anwendung des § 13a BauNVO auf bei	
Inkrafttreten bereits erlassene Bebauungspläne	75
(4) Fazit	75
2. Verordnungsantrag des Landes Mecklenburg-Vorpommern	76
VI. Zulässige Nutzungen in Sondergebieten nach §§ 10,	
11 BauNVO und Konfigurierungsmöglichkeiten	78
1. Allgemeines zu den Sondergebieten nach §§ 10, 11 BauNVO	78
a) Festsetzung der allgemeinen Zweckbestimmung und	
Art der baulichen Nutzung	78
b) Zum Verhältnis der Sondergebiete nach § 10 und § 11	
BauNVO zueinander und zu den übrigen Baugebieten	79
2. Sondergebiete, die der Erholung dienen, § 10 BauNVO	80
a) Grundsätzliches zu den Sondergebieten	
mit Erholungsfunktion	80
b) Gemeinsame Regelungen für alle Sondergebiete	
mit Erholungsfunktion	81

aa) Anlagen und Einrichtungen zur Versorgung des Gebiets und für sportliche Zwecke, § 10 Abs. 2 Satz 2 BauNVO	81
bb) Zulässigkeit von Gebäuden und Räumen für freie Berufe, § 13 BauNVO	82
cc) Zulässigkeit von Stellplätzen und Garagen, § 12 BauNVO	83
dd) Zur Schutzwürdigkeit und Störanfälligkeit der Erholungssondergebiete	84
(1) Geräuschimmissionen	84
(2) Geruchsimmissionen	86
c) Zu den benannten Sondergebieten nach § 10 Abs. 1, 3 bis 5 BauNVO	86
aa) Festsetzung der Zweckbestimmung und Art der baulichen Nutzung	86
bb) Zu den einzelnen benannten Sondergebieten, die der Erholung dienen	87
(1) Wochenendhausgebiete	87
(a) Art der Nutzung und Zweckbestimmung	87
(b) Bauweise	88
(c) Maß der baulichen Nutzung	90
(2) Ferienhausgebiete	91
(a) Art der Nutzung und Zweckbestimmung	92
(b) Bauweise und Maß der baulichen Nutzung	92
(3) Campingplatzgebiete	92
(a) Art der baulichen Nutzung und Zweckbestimmung	93
(aa) Allgemeines	93
(bb) Abgrenzung zur Festsetzung einer Grünfläche nach § 9 Abs. 1 Nr. 15 BauGB	94
(cc) Abgrenzung zu sonstigen Gewerbebetrieben ...	95
(dd) Zur Problematik der Zulässigkeit von Mobilheimen	95
(b) Maß der baulichen Nutzung, Bauweise, überbaubare Grundstücksflächen	96
d) Unbenannte Sondergebiete nach § 10 BauNVO	96
aa) Festsetzung der Zweckbestimmung und der Art der baulichen Nutzung	96
bb) Maß der baulichen Nutzung	97
3. Sonstige Sondergebiete, § 11 BauNVO	98

a) Wesentlicher Unterschied zu den Baugebieten nach §§ 2 bis 10 BauNVO	98
b) Festsetzung der Zweckbestimmung und der Art der baulichen Nutzung	99
aa) Festsetzung der allgemeinen Zweckbestimmung	99
bb) Festsetzung der Art der baulichen Nutzung	99
cc) Zum Verbot der Kontingentierung von Nutzungen („Windhundrennen“)	101
c) Maß der baulichen Nutzung, Bauweise und überbaubare Grundstücksflächen	101
d) Gebiete für den Fremdenverkehr	101
e) Unbenannte Gebiete, insbesondere Mischung von Anlagen zur Fremdenbeherbergung und Freizeitwohnen	102
f) Schutzwürdigkeit und Störanfälligkeit der Sondergebiete	102
g) Stellplätze und Garagen nach § 12 BauNVO und Nebenanlagen nach § 14 BauNVO	103
h) Zulässigkeit von Gebäuden und Räumen für freie Berufe, § 13 BauNVO	103
4. Problemfeld Dauerwohnen in Sondergebieten nach § 10 und § 11 BauNVO	103
a) Planungsziel: Parallele Zulässigkeit von Dauer- und Freizeitwohnen	104
aa) Bestandssichernde Festsetzungen oder Fremdkörperfestsetzungen	104
(1) Festsetzungen zur Art der baulichen Nutzung im Bebauungsplan	104
(2) Erhaltungssatzung, § 172 Abs. 1 Nr. 2 BauGB („Milieuschutzsatzung“)	105
bb) Über die Bestandssicherung hinausgehende Festsetzungen zur Ermöglichung des Dauerwohnens („Nutzungsmix“)	106
cc) Festsetzungen zum Ausschluss von Zweitwohnungen	109
b) Planungsziel: Erschwerung des Dauerwohnens in Sondergebieten nach § 10 und § 11 BauNVO	110
aa) Bestimmung von Ausstattungsmerkmalen	111
bb) Festsetzung der höchstzulässigen Zahl der Wohnungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 6 BauGB	111
cc) Erschließung, Lage des Gebiets und Einrichtungen zur Versorgung	113

dd) Erlass einer Fremdenverkehrssatzung nach § 22 BauGB	113
ee) Sicherung durch Baulast und Dienstbarkeit	114
ff) Schuldrechtliche Vereinbarungen	114
gg) Gemeindlicher Erwerb und Verpachtung in Wochenendhausgebieten	114
5. Zur Funktionslosigkeit des Bebauungsplans	115
VII. Rücksichtnahmegebot, § 15 BauNVO	117
D. Darstellungen in Flächennutzungsplänen	119
I. Allgemeines zum Zweck und zu den Bindungswirkungen des Flächennutzungsplans	119
II. Darstellungen, die nicht auf die Realisierung von Sondergebieten gerichtet sind	120
III. Darstellungen von Sondergebieten nach § 10 und § 11 BauNVO und Sonderbauflächen nach § 1 Abs. 1 Nr. 4 BauNVO	120
1. Darstellung einer Sonderbaufläche nach § 1 Abs. 1 Nr. 4 BauNVO	120
2. Sondergebiete nach § 10 Abs. 2 Satz 1 und § 11 Abs. 2 Satz 1 BauNVO	121
E. Erhaltungssatzungen – Milieuschutzsatzungen nach § 172 BauGB	123
F. Aspekte der Raumordnung	125
G. Vorhaben im unbeplanten Innenbereich, § 34 BauGB	127
I. Zur Bestimmung des Innenbereichs	127
1. Bebauungszusammenhang mit Ortsteilqualität	127
2. Wochenend-, Ferienhäuser und mobile Unterkunftsmöglichkeiten als maßstabbildende Anlagen?	128
a) Meinungsstand in Literatur und Rechtsprechung	128
b) Zur Notwendigkeit einer Differenzierung nach Wochenendhäusern und Ferienhäusern	130
II. Zum Einfügen in die Eigenart der näheren Umgebung nach § 34 Abs. 1 BauGB	133
1. Bestimmung der Eigenart der näheren Umgebung	133
2. Einfügen in die Eigenart der näheren Umgebung	134

3. Beurteilung nach § 34 Abs. 2 BauGB	136
a) Sonstige Sondergebiete nach § 11 BauNVO	136
b) Sondergebiete nach § 10 BauNVO	137
H. Vorhaben im Außenbereich, § 35 BauGB	139
I. Zulässigkeit von Vorhaben zur Vermietung an Feriengäste	139
1. Zulässigkeit als privilegiertes Vorhaben nach § 35 Abs. 1 BauGB	139
a) Privilegierung nach § 35 Abs. 1 Nr. 1 und 2 BauGB	140
aa) Zum Fehlen des Merkmals des Dienens bei isolierter Betrachtung der betriebsfremden Nutzung	140
bb) Zur Möglichkeit der Privilegierung über die Figur des „mitgezogenen Betriebsteils“	141
(1) Allgemeine Voraussetzungen	142
(2) Einzelfragen	143
(a) Anforderungen an den betrieblichen Zusammenhang	144
(aa) Meinungsstand	144
(bb) Bewertung	144
(b) Unterordnung der Vermietung	146
(aa) Verhältnis der Einnahmen aus privilegierter und nichtprivilegierter Nutzung	146
(bb) Zu Anzahl und Größe der Unterkunftsmöglichkeiten	147
(c) Schaffung neuer Gebäude	148
cc) Merkmale „Dienen“ und „untergeordneter Teil der Betriebsfläche“	150
dd) Entgegenstehen öffentlicher Belange und ausreichende Erschließung	150
b) Vorhaben nach § 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB	151
2. Zulässigkeit als sonstiges Vorhaben nach § 35 Abs. 2 BauGB	151
3. Zulässigkeit als sog. teilprivilegiertes Vorhaben nach § 35 Abs. 4 BauGB	152
a) Zur Anwendung des Tatbestandes des § 35 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 BauGB	152
aa) Gebäude im Sinne des § 35 Abs. 1 Nr. 1 BauGB	153
bb) Änderung der Nutzung eines Gebäudes	154
cc) Zweckmäßige Verwendung erhaltenswerter Bausubstanz (Buchst. a))	155

dd) Die äußere Gestalt des Gebäudes bleibt im Wesentlichen gewahrt (Buchst. b))	155
(1) Allgemeines	155
(2) Abgrenzung von Neubau und Umbau zur Nutzungsänderung	156
ee) Aufgabe der bisherigen Nutzung darf nicht länger als 7 Jahre zurückliegen (Buchst. c))	157
ff) Gebäude vor mehr als 7 Jahren zulässigerweise errichtet (Buchst. d))	158
gg) Räumlich-funktionaler Zusammenhang mit der Hofstelle (Buchst. e))	158
hh) Keine Anwendung der Einschränkung des Buchst. f)	159
ii) Verpflichtung, keinen Neubau als Ersatz vorzunehmen (Buchst. g))	159
b) Vorhaben nach § 35 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 BauGB	159
c) Vorhaben nach § 35 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 BauGB	159
d) Änderung von die Kulturlandschaft prägenden Gebäuden, § 35 Abs. 4 Satz 1 Nr. 4 BauGB	160
aa) Erhaltenswerte, das Bild der Kulturlandschaft prägende Gebäude	161
bb) Zweckmäßige Verwendung der Gebäude und Erhaltung des Gestaltswerts	162
e) Vorhaben nach § 35 Abs. 4 Satz 1 Nr. 5 BauGB	163
f) Vorhaben nach § 35 Abs. 4 Satz 1 Nr. 6 BauGB	163
aa) Gewerblicher Betrieb	163
bb) Zulässigerweise errichteter Betrieb	164
cc) Bauliche Erweiterung des Betriebs	165
dd) Angemessenheit	166
(1) Im Verhältnis zum vorhandenen Gebäude	166
(2) Im Verhältnis zum vorhandenen Betrieb	167
(3) Zur wiederholten Betriebserweiterung	167
g) Vorhaben nach § 35 Abs. 4 Satz 2 BauGB, Neuerrichtung in begründeten Einzelfällen	168
aa) Begründeter Einzelfall	168
bb) Zur Wahrung der Kulturlandschaft erhaltenswert	169
cc) Übrige Voraussetzungen § 35 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 Buchst. b) bis g) BauGB	170
II. Eigennutzung zu Ferien- und Erholungszwecken durch den Eigentümer oder Dauermieter	170

1. Kein privilegiert zulässiges Vorhaben nach § 35 Abs. 1 Nr. 1, 2 und 4 BauGB	170
2. Sonstiges Vorhaben nach § 35 Abs. 2 BauGB	171
3. Zulässigkeit als sog. teilprivilegiertes Vorhaben nach § 35 Abs. 4 BauGB	172
a) Vorhaben nach § 35 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 BauGB	172
b) Vorhaben nach § 35 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 BauGB	174
aa) Längere Eigennutzung durch den Eigentümer oder seine Familie	174
bb) Zukünftige Eigennutzung durch den Eigentümer	175
c) Ersatzbau für ein zerstörtes Gebäude, § 35 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 BauGB	175
d) Änderung von die Kulturlandschaft prägenden Gebäuden, § 35 Abs. 4 Satz 1 Nr. 4 BauGB	175
e) Vorhaben nach § 35 Abs. 4 Satz 1 Nr. 5 BauGB	176
f) Vorhaben nach § 35 Abs. 4 Satz 1 Nr. 6 BauGB	176
g) Vorhaben nach § 35 Abs. 4 Satz 2 BauGB, Neuerrichtung in begründeten Einzelfällen	176

I. Einführung eines Genehmigungsvorbehalts nach § 22 BauGB	177
I. Zu den vom Genehmigungsvorbehalt erfassten Rechtsvorgängen ...	179
II. Zur Struktur des § 22 BauGB	181
III. Überblick zur Entwicklung des § 22 BauGB	182
IV. Formelle und materielle Voraussetzungen zur Einführung eines Genehmigungsvorbehalts	183
1. Zum Satzungsrecht der Gemeinde	183
a) Zu den Maßstäben an die Bestimmung der Fremdenverkehrsprägung	185
b) Vorschriften über die Anerkennung von Orten als Kur- und Erholungsorte	187
c) Grenzwerte aus Kommunalabgabengesetzen	188
d) Darstellungen in Raumordnungsplänen, Regionalplänen, Flächennutzungsplänen und informellen Planungen	188
e) Zur Frage der Zuerkennung des Satzungsrechts bei nur beabsichtigter Fremdenverkehrsprägung	189
f) Zum Fehlen eines Beurteilungsspielraums hinsichtlich der Frage des Vorliegens des Satzungsrechts	191

2. Materielle Voraussetzungen des Erlasses einer Fremdenverkehrssatzung	195
a) Vorhandene oder vorgesehene Zweckbestimmung für den Fremdenverkehr	196
aa) Fallgruppen des § 22 Abs. 1 Satz 4 BauGB als unwiderlegliche Fiktion	197
bb) Kurgebiete, Gebiete für die Fremdenbeherbergung, Wochenend- und Ferienhausgebiete, die in einem Bebauungsplan festgesetzt sind	197
(1) Nennung von Wochenend- und Ferienhausgebieten ...	198
(2) Eingrenzung des Merkmals der nur vorgesehenen Zweckbestimmung	200
cc) Im Zusammenhang bebaute Ortsteile	206
dd) Sonstige Gebiete mit Fremdenverkehrsfunktionen	206
ee) Unbenannte Fälle der Annahme einer Zweckbestimmung für den Fremdenverkehr	208
b) Möglichkeit der Beeinträchtigung der Zweckbestimmung für den Fremdenverkehr	210
c) Möglichkeit der Beeinträchtigung der geordneten städtebaulichen Entwicklung	211
d) Zur Annahme einer Teilnichtigkeit der Fremdenverkehrssatzung	212
3. Einführung des Genehmigungsvorbehalts – Inhalte und Verfahren	214
a) Satzungsinhalt und Begründung der Satzung	215
aa) Zum konkreten Satzungsinhalt	215
bb) Begründungserfordernis	216
cc) Begrenzung der höchstzulässigen Zahl der Wohnungen nach § 22 Abs. 9 BauGB	216
b) Aufstellungsverfahren	218
c) Bekanntmachung und Inkrafttreten	219
d) Information des Grundbuchamtes	219
V. Voraussetzungen und Verfahren der Genehmigungserteilung	220
1. Zu den materiellen Voraussetzungen der Genehmigungserteilung	220
a) Beeinträchtigung der Fremdenverkehrsfunktion	221
b) Vermutete Beeinträchtigung bei Einräumung der Rechte	221
c) Keine Ausräumung der Vermutung der Beeinträchtigung durch Fremdenverkehrsdienstbarkeit oder Baulast	224

d) Beeinträchtigung der städtebaulichen Entwicklung und Ordnung	225
e) Durch Vormerkung gesicherte Übereignungsansprüche Dritter	225
f) Besondere Härte	225
2. Genehmigungsverfahren im Überblick	227
3. Übernahme des Grundstücks und Entschädigung	230
VI. Zur Aufhebung des Genehmigungsvorbehalts und Freistellung einzelner Grundstücke	231
VII. Miteigentümersmodell – Umgehung des Genehmigungsvorbehalts durch die Bildung von Bruchteilseigentum	232
1. Bildung von Bruchteilseigentum als verbotenes Umgehungsgeschäft	233
2. Umwandlung von Bruchteils- in Wohnungseigentum als Anwendungsfall des Genehmigungsvorbehalts	236
3. Zur geplanten Erweiterung des Anwendungsbereichs des § 22 BauGB auf die Bildung von Bruchteilseigentum	236
a) § 22 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 und Nr. 4 BauGB – Bruchteilseigentum	238
b) § 22 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 BauGB – Nutzung von Räumen als Nebenwohnung	239
aa) Zu Inhalt und Begründung der vorgeschlagenen Änderung	239
bb) Kritik	239
(1) Zur fehlenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes	240
(2) Konflikt mit den Regelungen der Baunutzungsverordnung	240
J. Zweckentfremdungsverbote – Exkurs	243
K. Thesen und Ergebnisse	247
L. Literaturverzeichnis	257