
RECHTLICHE STELLUNGNAHME

Von: Rechtsanwältin Dr. Anja Baars

Betreff: Stadt Gescher – Wochenendhausgebiet „Hof Eing“
Möglichkeiten zur Legalisierung des Dauerwohnens

Akte: 4232/18

Datum: 07.11.2018/AJ/D35/404-18

A. Sachverhalt

Für das Wochenendhausgebiet „Hof Eing“ hat die Stadt Gescher in den 1970er Jahren den Bebauungsplan Nr. 25 „Hof Eing“ aufgestellt, der ein Wochenendhausgebiet ausweist. Der Bebauungsplan stimmt nicht mit den heutigen Verhältnissen im Plangebiet überein und ist auch nicht mehr umsetzbar. Er soll daher angepasst werden.

In dem Gebiet findet zu einem erheblichen Teil Dauerwohnen statt. Es stellt sich die Frage, ob es aufgrund der Änderungen der Baurechtsnovelle 2017 – insbesondere des neuen § 12 Abs. 7 BauGB bzw. des § 11 Abs. 2 Satz 2 BauNVO – möglich ist, über den Bebauungsplan eine Rechtsgrundlagen für das Dauerwohnen zu schaffen.

B. Rechtliche Würdigung

I. Festsetzungstechnik

Vor der Baurechtsnovelle 2017 waren Fragen der Kombination bzw. des Nebeneinanders von Dauerwohnen und vorübergehenden Wohnformen etwa in Wochenend- und Ferienhausgebieten Gegenstand der gerichtlichen Auseinandersetzung. In dem Grundsatzurteil

vom 11.07.2013 hat das Bundesverwaltungsgericht entschieden, dass eine dauerhafte Wohnnutzung mit der allgemeinen Zweckbestimmung eines Sondergebiets für die Erholung im Sinne des § 10 BauNVO nicht vereinbar ist. Prägendes Merkmal der in einem Sondergebiet nach § 10 BauNVO zulässigen Unterbringungsmöglichkeiten ist das gelegentliche Wohnen während der Freizeit. Sondergebiete nach § 10 BauNVO kommen daher grundsätzlich nicht für Unterbringungsmöglichkeiten in Betracht, die dem dauernden Wohnen dienen; dies ist den Baugebieten nach den §§ 2 ff. BauNVO vorbehalten. Die allgemeine Wohnnutzung und die Wochenend- und Ferienhausnutzung wertet die Baunutzungsverordnung als städtebaulich relevante eigenständige Nutzungsarten. Bei einer Mischung von Wochenendhausgebiet und Wohngebiet handele es sich um miteinander nicht verträgliche Nutzungen.

BVerwG, Urteil vom 11.07.2013, Az.: 4 CN 7/12, juris, Rn. 11 f.

Fraglich ist, ob an dieser Wertung nach der Bauchrechtsnovelle 2017 noch festzuhalten ist. Im Rahmen der Novelle hat der Gesetzgeber insbesondere den § 11 Abs. 2 Satz 2 BauNVO modifiziert und darin ausdrücklich festgehalten, dass die Festsetzung eines sonstigen Sondergebietes nach § 11 BauNVO in Betracht kommt, um Gebiete für den Fremdenverkehr festzusetzen, auch mit einer Mischung von Fremdenbeherbergung oder Ferienwohnen einerseits sowie Dauerwohnen andererseits.

Eine solche Mischung von Fremdenunterbringung und Dauerwohnen hat das Bundesverwaltungsgericht in einem aktuellen Urteil, welches allerdings noch auf die alte Rechtslage bezogen war, als zulässige Zweckbestimmung eines sonstigen Sondergebietes i.S.d. § 11 BauNVO angesehen, wenn den Störpotenzialen der unterschiedlichen Nutzungsformen innerhalb des Gebietes im Rahmen der Abwägung ausreichend Rechnung getragen wird.

BVerwG, Urteil vom 18.10.2017, Az.: 4 C 5/16, juris, Rn. 34

Grundlage der Argumentation des Bundesverwaltungsgerichts ist die Aussage, dass § 10 BauNVO die Fälle des Erholungswohnens nicht abschließend regelt.

BVerwG, Urteil vom 18.10.2017, Az.: 4 C 5/16, juris, Rn. 37 ff.

Ob auch eine Kombination des Dauerwohnens mit Wochenendhausgebieten in einem sonstigen Sondergebiet nach § 11 BauNVO denkbar ist, hat das Bundesverwaltungsgericht offengelassen. Aus der neuen Klarstellung in § 11 Abs. 2 Satz 2 BauNVO lässt sich dies nicht unmittelbar herleiten, weil dort ausdrücklich nur Gebiete zur Fremdenbeherbergung angesprochen sind und nicht auch andere Erholungsgebiete wie Gebiete mit Wochenendhäusern, die nicht dem wechselnden Aufenthalt unterschiedlicher Nutzergruppen dienen, sondern dem bloß zeitweiligen Aufenthalt einer begrenzten Nutzergruppe.

Eindeutiger sieht die Situation aus, was den neuen § 12 Abs. 7 BauGB angeht. Danach kann die Gemeinde nach Maßgabe des § 12 Abs. 1 bis 6 BauGB einen vorhabenbezogenen Bebauungsplan aufstellen, der insbesondere die Zulässigkeit von baulichen Anlagen zu Wohnzwecken regelt, wenn in bisherigen Erholungssondergebieten nach § 10 BauNVO auch Wohnnutzung zugelassen werden soll. Über das Instrument des vorhabenbezogenen Bebauungsplanes gibt der Gesetzgeber der Gemeinde also die Festsetzungstechnik an die Hand, das Dauerwohnen auch in Wochenendhausgebieten abzusichern. Der Gesetzgeber sieht in dieser Neuregelung eine Klarstellung unter dem Hinweis darauf, dass die Gemeinde im Bereich des Vorhaben- und Erschließungsplans nicht an den Festsetzungskatalog nach § 9 BauGB und die Baugebietsvorschriften der Baunutzungsverordnung gebunden ist (§ 12 Abs. 3 Satz 2 BauGB).

Erscheint damit eine planerische Absicherung des Dauerwohnens im Gebiet „Hof Eing“ nur über einen vorhabenbezogenen Bebauungsplan nach § 12 Abs. 7 BauGB überhaupt erfolgversprechend, erweist sich das Instrument bei näherer Betrachtung jedoch nicht als geeignet für die vorliegende Planungssituation.

Das Instrument des vorhabenbezogenen Bebauungsplans gibt einem Vorhabenträger und der Gemeinde die Möglichkeit, ein bestimmtes Vorhaben und seine Erschließung zu planen, dessen rechtliche Grundlagen in einem Bebauungsplan zu schaffen und sich über die Durch-

führung und ihren zeitlichen Rahmen vertraglich zu verständigen. Kennzeichnend ist der Bezug zu einem „Vorhaben“. Im Vorhaben- und Erschließungsplan wird nicht etwa allgemein irgendeine Bebauung des Plangebiets, sondern die Errichtung eines oder mehrerer konkreter Vorhaben i.S.v. § 29 Abs. 1 BauGB geregelt. Zu konkretisieren ist nicht nur die Art der baulichen Nutzung sondern auch das Maß der baulichen Nutzung. Allein Höchstmaße festzulegen – etwa für die Höhe und hinsichtlich der überbaubaren Fläche durch die Baugrenzen –, genügt nicht: Wenn die Festsetzungen in einem Umfang unterschritten werden können, der die Identität des vereinbarten Vorhabens in Frage stellt und die durch den Vorhabensbegriff begrenzte Variationsbreite verlässt, bedarf es zusätzlich Mindestfestsetzungen. Denn es gilt zu vermeiden, dass der vorhabenbezogene Bebauungsplan ein anderes Vorhaben zulässt, als es im Durchführungsvertrag in Verbindung mit dem Vorhaben- und Erschließungsplan vereinbart worden ist

BVerwG, Beschluss vom 02.05.2018, Az.: 4 BN 7/18, juris, Rn. 7; OVG Münster, Urteil vom 15.11.2017, Az.: 7 D 55/16.NE, juris, Rn. 35

Mit anderen Worten: beim vorhabenbezogenen Bebauungsplan muss der zugehörige Vorhaben- und Erschließungsplan annähernd die Detailschärfe einer Genehmigungsplanung aufweisen. Bei dem Gebiet „Hof Eing“ müsste jedes der über 200 Bestandsbauwerke bereits auf Ebene des Bebauungsplanes auf seine spätere Genehmigungsfähigkeit hin zugeschnitten und als Teilvorhaben in den Vorhaben- und Erschließungsplan aufgenommen werden. Der Vorhabenträger – hier also Herr Eing – müsste sich in dem zu schließenden Durchführungsvertrag zur Durchführung des gesamten Vorhabens, also aller Teilvorhaben einschließlich des Rückbaus der künftig nicht genehmigungsfähigen Bauten, innerhalb einer bestimmten Frist verpflichten und nachweisbar in der Lage sein, dieser Verpflichtung auch nachzukommen.

Die Überplanung eines derartig komplexen Gebietes wie „Hof Eing“ mit einem vorhabenbezogenen Bebauungsplan ist äußerst fehleranfällig und kann daher nicht empfohlen werden.

II. Planungsmöglichkeiten im Übrigen

Ungeachtet der notwendigen Festsetzungstechnik, ob es also überhaupt möglich ist, in einem Bebauungsplan Dauerwohnen und Wochenendhauswohnen in einem Baugebiet zu kombinieren, gelten die übrigen Vorschriften des Baugesetzbuches über die Bauleitplanung uneingeschränkt auch für solche Bebauungspläne. Ein Bebauungsplan, mit dem das Dauerwohnen im Gebiet „Hof Eing“ zugelassen werden soll, muss sich daher – ebenso wie jeder andere Bebauungsplan – an § 1 Abs. 3, 4 und 7 BauGB messen lassen.

Dazu müsste vertieft geprüft werden, wie sich die Lage im Plangebiet konkret darstellt, insbesondere ob die Verhältnisse vor dem Hintergrund von § 1 Abs. 3 und 7 BauGB eine dauerhafte Etablierung des Dauerwohnens städtebaulich verträglich erscheinen lassen. Insoweit würden sich eine Reihe von Fragen stellen, etwa nach der Erschließung, der Versorgung mit (sozialer) Infrastruktur, der Siedlungsdichte und der Höchstgrenzen des § 17 BauNVO, aber auch nach der technischen Aufwertung der Bestandsbauten im Hinblick auf Brandschutzanforderungen und Anforderungen des Schall- und Wärmeschutzes.

Dies kann vorerst dahinstehen. Als Planungshindernis erweist sich insofern die regionalplanerische Ausgangssituation. § 1 Abs. 4 BauGB verlangt, dass Bauleitpläne an die Ziele der Raumordnung anzupassen sind. Ein Bebauungsplan darf also Zielaussagen in übergeordneten Planwerken schärfen und konkretisieren, sich jedoch nicht in Widerspruch zu ihnen setzen. Dies wäre vorliegend allerdings der Fall, wenn das Gebiet vorwiegend für das Dauerwohnen geöffnet würde.

Der maßgebliche Regionalplan Münsterland stellt das Gebiet als Allgemeinen Siedlungsbereich (ASB) mit einer Zweckbindung für Ferieneinrichtungen und Freizeitanlagen dar. In den textlichen Festsetzungen heißt es dazu als Ziel 5 unter Nr. 5.1, dass es sich bei den zeichnerisch dargestellten Allgemeinen Siedlungsbereichen für zweckgebundene Nutzungen um Vorranggebiete handelt. Gemäß Nr. 5.2 sind diese Allgemeinen Siedlungsbereiche für zweckgebundene Nutzungen den jeweils genannten Zweckbindungen vorbehalten. Weitere

Nutzungen sind nur untergeordnet und in engem funktionalem Zusammenhang mit der Zweckbindung zulässig. Als Ziel der Raumordnung entfaltet die regionalplanerische Zweckvorgabe Zielbindung für die Bauleitplanung. Die planende Kommune muss der Zweckbindung Rechnung tragen und darf nur solche Vorhaben planerisch ermöglichen, die dem Charakter des Vorranggebietes entsprechen.

Mithin muss für das Gebiet „Hof Eing“ der Erholungszweck und der Ferien- bzw. Freizeitcharakter des Bereichs im Vordergrund stehen. Damit ist eine Legalisierung des Dauerwohnens nicht vereinbar. Es fehlt einerseits an dem nach Nr. 5.2 erforderlichen Funktionszusammenhang mit der Nutzung als Wochenendhausgebiet und andererseits an dem Merkmal einer bloß untergeordneten Nutzung gegenüber der mit Vorrang versehenen Hauptnutzung.

C. Ergebnis

- Auch nach der Baurechtsnovelle 2017 erscheint es nicht erfolgversprechend über einen Bebauungsplan das Dauerwohnen im Gebiet „Hof Eing“ zu legalisieren. Insbesondere die Überplanung eines derartig komplexen Gebietes wie „Hof Eing“ mit einem vorhabenbezogenen Bebauungsplan ist äußerst fehleranfällig und kann daher nicht empfohlen werden.
- Ein Bebauungsplan, mit dem das Dauerwohnen im Gebiet „Hof Eing“ zugelassen werden soll, muss sich an § 1 Abs. 3 und 7 BauGB messen lassen. Insoweit würden sich eine Reihe von Fragen stellen, etwa nach der Erschließung, der Versorgung mit (sozialer) Infrastruktur, der Siedlungsdichte und der Höchstgrenzen des § 17 BauNVO, aber auch nach der technischen Aufwertung der Bestandsbauten im Hinblick auf Brandschutzanforderungen und Anforderungen des Schall- und Wärmeschutzes.
- Als echtes Planungshindernis erweist sich jedoch die regionalplanerische Ausgangssituation. Der maßgebliche Regionalplan Münsterland stellt das Gebiet als Allgemeinen Siedlungsbereich (ASB) mit einer Zweckbindung für Ferieneinrichtungen und Freizeit-

anlagen dar. Mithin muss für das Gebiet „Hof Eing“ der Erholungszweck und der Ferien- bzw. Freizeitcharakter des Bereichs im Vordergrund stehen. Damit ist eine Legalisierung des Dauerwohnens nicht vereinbar. Es fehlt einerseits an dem nach Nr. 5.2 des Regionalplanes erforderlichen Funktionszusammenhang mit der Nutzung als Wochenendhausgebiet und andererseits an dem Merkmal einer bloß untergeordneten Nutzung gegenüber der mit Vorrang versehenen Hauptnutzung.

Münster, den 07.11.2018



Dr. Anja Baars
Rechtsanwältin
Fachanwältin für Verwaltungsrecht