

MINISTERIUM FÜR INNERES UND BAU MECKLENBURG-VORPOMMERN

Steuerungsmöglichkeiten im Umgang mit Ferienwohnungen und Zweitwohnungen

Hinweise für die Gemeinden des Landes Mecklenburg-Vorpommern

Schwerin

Stand: 17.07.2026

Vorwort

An das Ministerium für Inneres und Bau Mecklenburg-Vorpommern wurde die Bitte herangetragen, den Gemeinden Hilfestellung bei der kommunalen Regulierung und Steuerung von Ferienwohnungen und Zweitwohnungen zu geben.

Mit dem vorliegenden Hinweispapier soll aufgezeigt werden, welche Instrumente den Gemeinden im Umgang mit Ferienwohnungen und Zweitwohnungen zur Verfügung stehen.

Das Hinweispapier bildet den Rechtsstand Juli 2026 ab.

Inhaltsverzeichnis

I.	Ausschluss und Beschränkung von Ferienwohnungen und Zweitwohnungen bei der Aufstellung neuer oder der Änderung bestehender Bebauungspläne.....	5
1.	Allgemeines	5
2.	Instrumente zum Ausschluss von Neben- bzw. Zweitwohnungen.....	5
a.	Festsetzung eines sonstigen Sondergebiets nach § 11 Absatz 2 BauNVO	5
b.	Steuerungsmöglichkeit über § 1 Absatz 9 BauNVO	7
3.	Instrumente zum Ausschluss von Ferienwohnungen.....	8
a.	Regelungsmöglichkeiten in Bezug auf allgemein zulässige Arten von Nutzungen	8
b.	Regelungsmöglichkeiten in Bezug auf ausnahmsweise zuzulassende Arten von Nutzungen	9
4.	Durchsetzung der bauplanungsrechtlichen Vorgaben	11
II.	Fremdenverkehrssatzung	12
1.	Allgemeines	12
2.	Instrument zum Schutz des Fremdenverkehrs: Genehmigungsvorbehalt.....	12
3.	Grundlagen des Erlasses einer Fremdenverkehrssatzung.....	13
a.	Zweckbestimmung des Gebiets für den Fremdenverkehr	13
b.	Beeinträchtigung der Zweckbestimmung des Gebiets für den Fremdenverkehr	14
c.	Beeinträchtigung der geordneten städtebaulichen Entwicklung.....	15
d.	Umfang und Grenzen des Satzungsgebiets	15
e.	Begründungspflicht	15
4.	Vollzug der Fremdenverkehrssatzung	16
a.	Umfang der Genehmigungsprüfung.....	16
b.	Genehmigungsfiktion	17
III.	Soziale Erhaltungssatzung	18
1.	Allgemeines	18
2.	Instrumente des sozialen Erhaltungsschutzes: Genehmigungspflicht und Vorkaufsrecht	18
a.	Instrumente vor Inkrafttreten der sozialen Erhaltungssatzung	18
b.	Genehmigungspflicht	18
c.	Vorkaufsrecht	20
3.	Grundlagen des Erlasses einer sozialen Erhaltungssatzung	20
a.	Durchführung vorbereitender Untersuchungen	21
b.	Festlegung von Verdachtsgebieten	21
c.	Ermittlung der Erhaltungstatbestände.....	22
d.	Festlegung des Erhaltungsgebietes durch Satzung	22
4.	Vollzug der sozialen Erhaltungssatzung	22

a.	Umfang der Genehmigungsprüfung.....	22
b.	Genehmigungsfiktion	23
c.	Nebenbestimmungen.....	23
d.	Rechtsanspruch des Eigentümers auf Genehmigung.....	23
IV.	Zweckentfremdungssatzung	25
1.	Allgemeines	25
2.	Voraussetzungen für den Erlass einer Zweckentfremdungssatzung.....	25
3.	Zulässige Überlassung von Wohnraum an wechselnde Nutzerinnen und Nutzer	27
4.	Genehmigung der Zweckentfremdung.....	27
5.	Durchsetzung des Zweckentfremdungsverbots	28
6.	Datenaustausch mit Onlineplattformen zwecks Regulierung der Kurzzeitvermietung	28
V.	Zweitwohnungssteuersatzung	31
1.	Allgemeines	31
2.	Zulässigkeit eines Lenkungszwecks bei der Zweitwohnungssteuer	31
3.	Die Höhe der Zweitwohnungssteuer als Lenkungsinstrument	31
4.	Unzulässigkeit einer Prohibitivsteuer	31

I. Ausschluss und Beschränkung von Ferienwohnungen und Zweitwohnungen bei der Aufstellung neuer oder der Änderung bestehender Bebauungspläne

1. Allgemeines

In durch Fremdenverkehr geprägten Gemeinden wird dem Wohnungsmarkt oftmals Wohnraum entzogen durch die Bildung von Nebenwohnungen (Zweitwohnungen). Hierbei handelt es sich um Wohnungen, die vom Eigentümer nicht im Sinne von § 21 Absatz 2 Bundesmeldegesetz (BMeldG) als Hauptwohnung, sondern nur vorübergehend als weitere Wohnung im Sinne von § 21 Absatz 3 BMeldG genutzt werden. In der Folge entstehen zum einen vermehrt sogenannte „Rolladensiedlungen“, zum anderen fehlen Dauerwohnraum für die Einwohner und gegebenenfalls auch Ferienwohnungen für den Fremdenverkehr. Aber auch die Umwandlung von Dauerwohnraum in Ferienwohnungen kann zu einer Verknappung des zur Verfügung stehenden Dauerwohnraums in touristisch geprägten Gemeinden führen.

Die Gemeinden stellen gemäß § 1 Absatz 3 Satz 1 und § 2 Absatz 1 Satz 1 BauGB in eigener Verantwortung Bauleitpläne auf, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist. Gemäß § 1 Absatz 6 Nummer 2 BauGB sind bei der Aufstellung der Bauleitpläne u.a. die Wohnbedürfnisse der Bevölkerung, insbesondere auch von Familien mit mehreren Kindern, die Schaffung und Erhaltung sozial stabiler Bewohnerstrukturen sowie die Bevölkerungsentwicklung zu berücksichtigen.

Über entsprechende Bebauungsplanfestsetzungen nach den Regelungen des § 9 Absatz 1 Nummer 1 Variante 1, § 9a Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe a BauGB und der BauNVO bestehen Möglichkeiten, Neben- bzw. Zweitwohnungen oder auch Ferienwohnungen in Baugebieten nach der BauNVO auszuschließen.

Möglichkeit der Gefahr, dem Wohnungsmarkt (Dauer-) Wohnraum zu entziehen, durch:	• Ferienwohnungen • Zweitwohnungen (bzw. Nebenwohnungen)
--	--

2. Instrumente zum Ausschluss von Neben- bzw. Zweitwohnungen

a. Festsetzung eines sonstigen Sondergebiets nach § 11 Absatz 2 BauNVO

Gemeinden haben die Möglichkeit, einer solchen Fehlentwicklung – Entzug von Wohnraum durch die Bildung von Nebenwohnungen (Zweitwohnungen) – entgegenzuwirken, indem sie ein sonstiges Sondergebiet nach § 11 Absatz 2 BauNVO festsetzen. Darin können Fremdenbeherbergung, auch mit einer Mischung von Fremdenbeherbergung oder Ferienwohnen, und Dauerwohnungen als Regelnutzungen nebeneinander zugelassen und die zulässige Wohnnutzung auf eine Dauerwohnnutzung durch Personen, die ihren Lebensmittelpunkt in der Gemeinde haben, beschränkt werden. Im Ergebnis können Neben- bzw. Zweitwohnungen durch Bebauungsplanfestsetzungen somit

explizit ausgeschlossen werden. § 10 BauNVO steht dem nicht entgegen.

Voraussetzung für die Ausweisung sonstiger Sondergebiete nach § 11 BauNVO ist, dass sich das Baugebiet von den typisierten Baugebieten nach den §§ 2 bis 10 BauNVO wesentlich unterscheidet. Bei den in § 11 Absatz 2 Satz 2 BauNVO genannten Gebieten ist dies stets der Fall.

Nach § 11 Absatz 2 BauNVO sind für sonstige Sondergebiete die Zweckbestimmung und die Art der Nutzung darzustellen bzw. festzusetzen.

- Festsetzung der allgemeinen Zweckbestimmung

Nach § 11 Absatz 2 Satz 1 BauNVO besteht bei Festsetzung eines Sondergebiets die Pflicht zur Festlegung der Zweckbestimmung. Die Festsetzung der allgemeinen Zweckbestimmung hat für die sonstigen Sondergebiete die gleiche Funktion, die für Baugebiete nach den §§ 2 bis 10 BauNVO dem jeweiligen ersten Absatz dieser Vorschriften zukommt. Sie muss eindeutig sein, da sich aus ihr Maßstäbe und Grenzen für die Anwendbarkeit des § 15 BauNVO, für die Zulässigkeit von Nebenanlagen im Sinne des § 14 BauNVO sowie von Ausnahmen und Befreiungen ergeben. Ein Bebauungsplan, der ein Sondergebiet ohne eindeutige Zweckbestimmung festsetzt, erfüllt nicht die notwendigen Voraussetzungen, um eine geordnete städtebauliche Entwicklung zu gewährleisten und ist deshalb unwirksam. § 11 Absatz 2 Satz 2 BauNVO nennt ausdrücklich als in Betracht kommende Sondergebiete Gebiete für die Fremdenbeherbergung, auch mit einer Mischung von Fremdenbeherbergung oder Ferienwohnen einerseits sowie Dauerwohnen andererseits. Möglich ist beispielsweise die Festsetzung eines Sondergebiets „Dauerwohnen und Fremdenbeherbergung“.

- Festsetzung der Art der baulichen Nutzung

Bei der Darstellung der Art der baulichen Nutzung ist ein gewisses Maß an Generalisierung einzuhalten sowie die anlagen- und betriebsbezogene Typisierung, die den §§ 2 bis 10 BauNVO zu Grunde liegt, fortzusetzen. Das bedeutet, dass ein entsprechender Nutzungskatalog von der planenden Gemeinde bei der Ausweisung des konkreten Sondergebiets festzusetzen ist. Dabei ist grundsätzlich davon auszugehen, dass eine Auflockerung der durch typisierte Baugebiete und festgelegte Nutzungsartenkataloge gegebenen Bindung der Planung von vornherein bei den Sondergebieten nach § 11 Absatz 2 BauNVO gegeben ist, die ansonsten erst durch Anwendung von § 1 Absatz 4 bis 10 BauNVO ermöglicht wird. Die Festsetzung eines Sondergebiets unterliegt daher geringeren Beschränkungen als die Festsetzung von Baugebieten nach den §§ 2 bis 9 BauNVO. Sie ist weder an bestimmte Nutzungsarten noch an die Möglichkeiten der Feinsteuerung gebunden, die in § 1 Absatz 4 bis 10 BauNVO für die in §§ 2 bis 9 BauNVO geregelten Baugebiete eröffnet sind. Die Definitionsmacht darüber, welche Anlagen zulässig oder ausnahmsweise zulassungsfähig sein sollen, liegt bei der Gemeinde.

Die Beschränkung der Wohnnutzung auf „Dauerwohnungen“ ist deshalb bei der Ausweisung eines Sondergebiets nach § 11 Absatz 2 Satz 2 BauNVO – insbesondere mit Blick auf die ausdrückliche Aufnahme in den Gesetzeswortlaut – unproblematisch, soweit die Festsetzung städtebaulich gerechtfertigt und hinreichend bestimmt ist. Die textliche Festsetzung: *„Zulässig sind nach Ziffer ... Dauerwohnungen, die ausschließlich und auf Dauer einem nicht wechselnden und ortsansässigen Personenkreis dienen (Hauptwohnung/Schwerpunkt der Lebensbeziehungen), ...“* wurde beispielsweise vom OVG Schleswig mit Urteil vom 14.01.2025 – 1 KN 1/21 – als rechtmäßig eingeordnet.

b. Steuerungsmöglichkeit über § 1 Absatz 9 BauNVO

Fehlt es an dem Tatbestandsmerkmal der „wesentlichen Unterscheidung“ im Sinne des § 11 Absatz 1 BauNVO, weil zum Beispiel das Dauerwohnen nicht mit Ferienwohnen oder Fremdenbeherbergung kombiniert festgesetzt werden soll, kommt die Festsetzung eines sonstigen Sondergebiets nach § 11 BauNVO nicht in Betracht.

Aus der Festsetzung eines Gebiets in einem Bebauungsplan als „Wohngebiet“ (zum Beispiel nach den §§ 3 oder 4 BauNVO) ergeben sich keine Beschränkungen in Bezug auf Zweitwohnungen. Denn der Wohnungsbegriff der BauNVO erfasst Haupt- und Nebenwohnungen gleichermaßen. Entsprechendes gilt für die bauplanerische Festlegung der Wohnungshöchstzahl eines Gebäudes gemäß § 9 Absatz 1 Nummer 6 BauGB. Die nach § 1 Absatz 3 Satz 1 und 2 BauNVO vorgesehenen typisierenden Regelungen der Art der zulässigen baulichen Nutzung stehen jedoch unter dem Vorbehalt abweichender modifizierender Festsetzungen nach § 1 Absatz 4 bis 10 BauNVO.

§ 1 Absatz 9 BauNVO erlaubt der Gemeinde, „bei Anwendung der Absätze 5 bis 8“, das heißt innerhalb einzelner Nutzungsarten oder Ausnahmen und unter Wahrung der allgemeinen Zweckbestimmung des Baugebiets, noch weiter zu differenzieren. Somit können auch „nur bestimmte Arten“ von Anlagen, also Unterarten von Nutzungen, erfasst werden. § 1 Absatz 9 BauNVO ist grundsätzlich die richtige Rechtsgrundlage, wenn es um einen differenzierten Ausschluss einzelner Erscheinungsformen geht. Nach § 1 Absatz 9 BauNVO können im Gegensatz zu § 1 Absatz 5 BauNVO noch stärker ins Einzelne gehende Differenzierungen und Verfeinerungen planungsrechtlicher Festsetzungen erfolgen.

Zu der Frage, ob es sich bei der Dauerwohnnutzung um eine Unterart der Wohnnutzung handelt, hat das OVG Lüneburg in seinem Urteil vom 07.10.2021 – 1 KN 92/19 (ZfBR 2022, 160) ausgeführt:

„Voraussichtlich unbedenklich dürfte die Beschränkung der Zulässigkeit von Wohngebäuden „mit Dauerwohnungen“ sein. Diese dürfte als Ausschluss von Zweitwohnungen, einer sonst im Allgemeinen Wohngebiet allgemein zulässigen Art der Nutzung, zu verstehen sein und als solcher von § 1 Absatz 9 in Verbindung mit Absatz 5 BauNVO gedeckt sein.“ Eine abschließende Entscheidung zu dieser Frage erfolgte in dem Urteil nicht, weil sich die gewählte Regelung in dem beklagten Bebauungsplan bereits aus anderen Gründen als rechtswidrig erwiesen hatte. Das OVG Lüneburg sah sich allerdings veranlasst, dennoch auf eine rechtssichere Möglichkeit zur Umsetzung eines Ausschlusses von Zweitwohnungen hinzuweisen.

Die ausdrückliche Aufnahme des Dauerwohnens in den § 11 Absatz 2 Satz 2 BauNVO spricht ebenfalls dafür, Dauerwohnen als eine Unterart der Wohnnutzung einzuordnen. Und auch das BauGB spricht in § 22 Absatz 1 Nummer 5 BauGB von der *Nutzung von Räumen in Wohngebäuden oder Beherbergungsbetrieben als Nebenwohnung* in Abgrenzung von der Nutzung als Dauerwohnung und erkennt sie entsprechend als eine Art der Wohnnutzung an.

Die Festsetzung nach § 1 Absatz 9 BauGB erfolgt durch entsprechende textliche Festsetzungen im Bebauungsplan. Die Festsetzung muss städtebaulich gerechtfertigt und hinreichend bestimmt sein. Die Gemeinde muss darlegen, warum Dauerwohnungen generell oder doch jedenfalls unter Berücksichtigung der besonderen örtlichen Verhältnisse eine bestimmte Art von baulichen Anlagen darstellen, also objektiv bestimmbare Typen von Anlagen, die von den übrigen Typen von Anlagen ausreichend abgrenzbar sind, hier von Neben- bzw. Zweitwohnungen. Die besonderen städtebaulichen Gründe zur Rechtfertigung müssen nach der Rechtsprechung des BVerwG eine spezielle Qualität haben. Mit „besonderen“ städtebaulichen Gründen in § 1 Absatz 9 BauNVO ist gemeint, dass es spezielle Gründe gerade für die gegenüber § 1 Absatz 5 BauNVO noch feinere Ausdifferenzierung der

zulässigen Nutzungen geben muss. Die Gründe sind plausibel darzulegen und müssen die feiner strukturierte Festsetzung auch „rechtfertigen“. Es muss insofern dargelegt werden, warum es gerade des Ausschlusses oder der Beschränkung der Zweitwohnungen als eines bestimmten Typs baulicher Anlagen bedarf. Die besonderen städtebaulichen Gründe setzen dagegen nicht das Vorliegen besonders gewichtiger städtebauliche Gründe voraus.

3. Instrumente zum Ausschluss von Ferienwohnungen

Seit Einführung des § 13a BauNVO im Jahr 2017 gehören Ferienwohnungen entweder in der Regel zu den nicht störenden Gewerbebetrieben, zu den Gewerbebetrieben (§ 13a Satz 1 BauNVO) oder – insbesondere bei einer baulich untergeordneten Bedeutung gegenüber der in dem Gebäude vorherrschenden Hauptnutzung – zu den (kleineren) Betrieben des Beherbergungsgewerbes (§ 13a Satz 2 BauNVO). Jeweils abhängig davon, was für ein Baugebiet konkret betroffen ist, können damit Ferienwohnungen allgemein zulässig sein oder ausnahmsweise zugelassen werden. Die nach § 1 Absatz 3 Satz 1 und 2 BauNVO vorgesehenen typisierenden Regelungen der Art der zulässigen baulichen Nutzung stehen aber auch hier unter dem Vorbehalt abweichender modifizierender Festsetzungen.

a. Regelungsmöglichkeiten in Bezug auf allgemein zulässige Arten von Nutzungen

Weist eine Gemeinde ein typisiertes Baugebiet im Sinne der §§ 2 bis 9 BauNVO aus, so ist in § 1 Absatz 3 Satz 2 BauNVO festgelegt, dass die Vorschriften der §§ 2 bis 14 BauNVO Bestandteil des Bebauungsplans werden. Die im einschlägigen Absatz 2 der §§ 2 bis 9 BauNVO aufgeführten Nutzungen werden damit grundsätzlich in dem Baugebiet allgemein zulässig. Erfasst der im konkreten Fall einschlägige Absatz 2 dabei auch Nutzungen, die nach § 13a BauNVO Ferienwohnungen miteinschließen, z.B. (nicht wesentlich störende) Gewerbebetriebe, werden Ferienwohnungen in dem betroffenen Baugebiet ebenfalls allgemein zulässig. Möchte die Gemeinde die allgemeine Zulässigkeit von Ferienwohnungen als Rechtfolge verhindern, kann sie von verschiedenen Feinsteuerungsoptionen Gebrauch machen. Diese sind in § 1 Absätze 4 bis 10 BauNVO aufgeführt. Danach lassen sich unter der Voraussetzung der Wahrung der allgemeinen Zweckbestimmung der Gebiete eintretende Rechtsfolgen nach den Vorschriften der §§ 2 bis 9, 13 sowie 13a BauNVO in bestimmtem Umfang umgestalten. Die relevanten Steuerungsmöglichkeiten in Bezug auf allgemein zulässige Nutzungsarten finden sich in § 1 Absatz 5 und 9 BauNVO.

- Nach § 1 Absatz 5 BauNVO kann in einem Bebauungsplan festgesetzt werden, dass bestimmte Arten von Nutzungen, die nach den §§ 2 bis 9 sowie 13 und 13a BauNVO allgemein zulässig sind, nicht zulässig sind oder nur ausnahmsweise zugelassen werden können, sofern die allgemeine Zweckbestimmung des Baugebiets gewahrt bleibt.
Ferienwohnungen sind allgemein zulässig nach § 13a BauNVO in Verbindung mit § 4a Absatz 2 Nummer 2 oder 3, § 5 Absatz 2 Nummer 5 oder 6, § 5a Absatz 2 Nummer 6 oder 7, § 6 Absatz 2 Nummer 3 oder 4, § 6a Absatz 2 Nummer 3 oder 4, § 7 Absatz 2 Nummer 2 oder 3 BauNVO. In der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist geklärt, dass bereits nach § 1 Absatz 5 BauNVO einzelne der unter einer Nummer in einer Baugebietsvorschrift der Baunutzungsverordnung zusammengefassten Nutzungen ausgeschlossen werden können. Weil § 1 Absatz 5 BauNVO ausdrücklich auch § 13a BauNVO verweist, können

Ferienwohnungen, die entsprechend § 13a BauNVO in Verbindung mit §§ 2 bis 7 BauNVO bestimmten Nutzungsbegriffen zugeordnet sind, bereits über § 1 Absatz 5 BauNVO ausgeschlossen werden; differenzierender Festsetzungen nach § 1 Absatz 9 BauNVO bedarf es insofern nicht.

- Nach § 1 Absatz 9 BauNVO können grundsätzlich auch Nutzungsunterarten in Form bestimmter Arten der in den Baugebieten allgemein zulässigen baulichen oder sonstigen Anlagen zum Regelungsgegenstand der zulässigkeitsbestimmenden Feinsteuerung gemacht werden.

Aus der gesetzlich normierten Anwendbarkeit des § 1 Absatz 5 BauNVO folgt aber, dass es differenzierender Festsetzungen nach § 1 Absatz 9 BauNVO nicht mehr bedarf.

Eine solche Abweichung von einem vorgegebenen Gebietstyp erfordert in allen Fällen eine städtebauliche Begründung, die sich aus der jeweiligen konkreten Planungssituation ergeben muss und diese Abweichung rechtfertigt. Der Ausschluss muss durch hinreichend gewichtige städtebauliche Allgemeinwohlbelange in nachvollziehbarer Weise gerechtfertigt sein. Die städtebaulichen Gründe können darin liegen, bestehende städtebauliche Probleme und Zielsetzungen wie auch künftig erwartete Entwicklungen einer Lösung zuzuführen. Anerkannt ist, dass sich die städtebaulichen Gründe für den Ausschluss auf ein städtebauliches Entwicklungskonzept stützen können (§ 1 Absatz 6 Nummer 11 BauGB), aber auch auf sonstige Planungskonzepte.

Dabei sind die Anforderungen des Abwägungsgebots nach § 1 Absatz 7 BauGB sowie die Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes, d.h. die Schranke der Erforderlichkeit, zu beachten. So kann es gegebenenfalls aus Gründen der Verhältnismäßigkeit geboten sein, anstelle eines generellen Ausschlusses der nach den Baugebietsvorschriften allgemein zulässigen Nutzungen die Festsetzung auf die Umwandlung in die ausnahmsweise Zulässigkeit zu beschränken.

Voraussetzung ist zudem, dass bei Festsetzungen nach § 1 Absatz 5 BauNVO die allgemeine Zweckbestimmung des Baugebiets gewahrt bleibt. Die Festsetzung darf nicht dazu führen, dass das Baugebiet seine Prägung verliert und im Ergebnis ein anderer, unter Umständen gar nicht in der BauNVO vorgesehener neuer Baugebietstyp geschaffen wird.

b. Regelungsmöglichkeiten in Bezug auf ausnahmsweise zuzulassende Arten von Nutzungen

Weist eine Gemeinde ein typisiertes Baugebiet im Sinne der §§ 2 bis 9 BauNVO aus, so können gemäß § 1 Absatz 3 Satz 2 BauNVO in Verbindung mit dem einschlägigen Absatz 3 der §§ 2 bis 9 BauNVO die dort aufgeführten Vorhaben grundsätzlich ausnahmsweise zugelassen werden. Nach § 13a BauNVO können Ferienwohnungen den Gewerbebetrieben und Beherbergungsbetrieben zuzuordnen sein, die in den §§ 2 bis 7 BauNVO geregelt sind. Damit können Ferienwohnungen nach § 13a BauNVO in Verbindung mit § 2 Absatz 3 Nummer 4, § 3 Absatz 3 Nummer 1, § 4 Absatz 3 Nummer 1 oder 2 BauNVO in Kleinsiedlungsgebieten, reinen Wohngebieten und allgemeinen Wohngebieten ausnahmsweise zugelassen werden. Möchte die Gemeinde von einer ausnahmsweisen Zulässigkeit abweichen und festsetzen, dass eine Ausnahme nicht Bestandteil des Bebauungsplans wird, muss sie auch hier von Feinsteuerungsoptionen in § 1 Absätze 4 bis 10 BauNVO Gebrauch machen.

Steuerungsmöglichkeiten in Bezug auf alle oder einzelne Ausnahmen, die in den Baugebieten nach den §§ 2 bis 9 BauNVO vorgesehen sind, finden sich in § 1 Absatz 6 und 9 BauNVO.

- Nach § 1 Absatz 6 Nummer 1 BauNVO kann im Bebauungsplan festgesetzt werden, dass alle oder einzelne Ausnahmen, die in den Baugebieten nach den §§ 2 bis 9 BauNVO vorgesehen sind, nicht Bestandteil des Bebauungsplans werden.

Die Festsetzungsmöglichkeit ist parallel zu der Festsetzungsmöglichkeit nach § 1 Absatz 5 BauNVO über die Modifizierung der allgemeinen Zulässigkeit von Nutzungen zu beurteilen. Ein Unterschied besteht jedoch darin, dass § 13a BauNVO in § 1 Absatz 6 BauNVO nicht benannt wird. Wegen dieses fehlenden Verweises auf § 13a BauNVO in § 1 Absatz 6 BauNVO sind Festsetzungen nach § 1 Absatz 6 BauNVO von weitergehenden, Unterarten von Nutzungen betreffenden Festsetzungen nach § 1 Absatz 9 BauNVO abzugrenzen.

Gegenstand der Festsetzung nach § 1 Absatz 6 BauNVO können einzelne oder allein den einzelnen Nummern der Absätze 3 der §§ 2 bis 9 BauNVO bezeichneten Nutzungen sein, da § 1 Absatz 6 BauNVO ausdrücklich „alle oder einzelne“ Ausnahmen als möglichen Gegenstand der Festsetzung bestimmt.

Da Ferienwohnungen selber in den jeweiligen einschlägigen Absätzen 3 der §§ 2, 3 und 4 BauNVO nicht als Nutzungsart aufgeführt werden und es sich deshalb um eine Unterart der nicht störenden Gewerbebetriebe bzw. der (kleinen) Betriebe des Beherbergungsgewerbes handelt, kommt hier nur eine Festsetzungsmöglichkeit über § 1 Absatz 9 BauNVO in Verbindung mit § 1 Absatz 6 BauNVO in Betracht.

- Nach § 1 Absatz 9 BauNVO kann im Bebauungsplan bei Anwendung des § 1 Absatz 5 bis 8 BauNVO festgesetzt werden, dass nur bestimmte Arten der in den Baugebieten ausnahmsweise zulässigen baulichen oder sonstigen Anlagen zulässig oder nicht zulässig sind, wenn besondere städtebauliche Gründe dies rechtfertigen.

„Bei Anwendung der Absätze 5 bis 8“ BauNVO bedeutet, dass im Rahmen der Festsetzungsmöglichkeiten nach § 1 Absatz 5 bis 8 BauNVO auch die Festsetzungen nach § 1 Absatz 9 BauNVO getroffen werden können. Insofern erfolgen diese Festsetzungen in Kombination mit den Möglichkeiten nach § 1 Absatz 5 bis 8 BauNVO, hier also mit § 1 Absatz 6 BauNVO.

Notwendig ist, dass mit der Festsetzung nach § 1 Absatz 9 BauNVO ein bestimmter Typ von baulichen oder sonstigen Anlagen erfasst wird. Sie müssen von übrigen Typen von Anlagen ausreichend abgrenzbar sein, die zu der betreffenden Art der Nutzung gehören. Dies betrifft hier die Ferienwohnungen in Abgrenzung zu anderen nicht störenden Gewerbebetrieben bzw. anderen (kleinen) Betrieben des Beherbergungsgewerbes.

Auch hier müssen für modifizierende Festsetzungen städtebauliche Gründe gegeben sein, die sich aus der jeweiligen konkreten Planungssituation ergeben und die es rechtfertigen, von dem Grundsatz der ausnahmsweisen Zulässigkeit von Ferienwohnungen als Unterart der nicht störenden Gewerbebetriebe bzw. der (kleinen) Betriebe des Beherbergungsgewerbes abzuweichen. Mit „besonderen“ städtebaulichen Gründen nach § 1 Absatz 9 BauNVO ist gemeint, dass es spezielle Gründe gerade für eine gegenüber § 1 Absatz 6 BauNVO noch feinere Ausdifferenzierung der zulässigen Nutzung gehen muss.

§ 1 Absatz 6 Nummer 1 BauNVO (Ausnahmen werden nicht Bestandteil des Bebauungsplans) verlangt als Voraussetzung für die Festsetzung nicht – anders als § 1 Absatz 5 BauNVO – die Wahrung der Zweckbestimmung des Baugebiets, da sich die Frage der Wahrung der Zweckbestimmung in diesen Fällen nicht stellt.

Im Übrigen wird auf die weitergehenden Ausführungen unter I. 3. a. verwiesen.

4. Durchsetzung der bauplanungsrechtlichen Vorgaben

Die Gemeinden haben – wie dargestellt – die Möglichkeit, über entsprechende Bebauungsplanfestsetzungen nach den Regelungen des § 9 Absatz 1 Nummer 1 Variante 1, § 9a Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe a BauGB und der BauNVO Neben- bzw. Zweitwohnungen oder auch Ferienwohnungen in Baugebieten nach der BauNVO auszuschließen. Die Durchsetzung solcher bauplanungsrechtlichen Vorgaben zum Ausschluss und zur Beschränkung von Ferienwohnungen und Zweitwohnungen erfolgt demgegenüber gegebenenfalls mittels bauaufsichtlicher Maßnahmen. Verstößt eine Nutzung gegen die planungsrechtlichen Festsetzungen (z.B. im reinen oder allgemeinen Wohngebiet), kann nur die zuständige Bauaufsichtsbehörde die notwendigen Maßnahmen ergreifen, wie Nutzungsuntersagungen aussprechen, Zwangsgelder androhen oder Bußgelder verhängen sowie Versiegelungen vornehmen. Die Gemeinde selber kann festgestellte Verstöße dazu an die untere Bauaufsichtsbehörde weiterleiten. Das konkrete Vorgehen ist dann im bauordnungsbehördlichen Verfahren zu klären.

II. Fremdenverkehrssatzung

1. Allgemeines

Die Gemeinden, die oder deren Teile überwiegend durch den Fremdenverkehr geprägt sind, können gemäß § 22 Absatz 1 Satz 1 BauGB in einem Bebauungsplan oder durch eine sonstige Satzung Gebiete bestimmen, in denen die Fremdenverkehrsfunktionen gesichert werden sollen. Die Fremdenverkehrssatzung dient dem Ziel, Beherbergungsmöglichkeiten, die für die Wahrnehmung der Aufgaben von Ferienorten erforderlich sind, zu erhalten. Zudem sollen die aus der Zweitwohnung (bzw. Nebenwohnnutzung) entstehenden Nachteile auf die Struktur des betreffenden Gebiets und die Gefahr der Unterausnutzung von Infrastruktur verhindert werden. Damit soll auch das Entstehen sogenannter „Rolladensiedlungen“ bzw. „Geisterstädte“ vermieden werden. Darunter fallen Gebiete mit Wohnungen, die hauptsächlich aus Eigentumswohnungen bestehen, welche vorwiegend als Zweitwohnung genutzt und daher nur kurze Zeit im Jahr bewohnt werden mit u.a. der Konsequenz, dass die auf viele Besucher zugeschnittene Infrastruktur des Feriengebiets nicht mehr ausgelastet wird.

Mögliche Beeinträchtigung der
Fremdenverkehrsfunktion eines
Ferienortes durch:

- Zweitwohnung
(bzw. Nebenwohnung)

2. Instrument zum Schutz des Fremdenverkehrs: Genehmigungsvorbehalt

Im Geltungsbereich einer Fremdenverkehrssatzung bedürfen gemäß § 22 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 bis 5 BauGB folgende Rechtsvorgänge und Sachverhalte der Genehmigung durch die Gemeinde:

- die Begründung oder Teilung von Wohnungseigentum oder Teileigentum nach § 1 WEG (Nummer 1),
- die Begründung von Wohnungserbbaurecht nach § 30 WEG und von Dauerwohnrecht nach § 31 WEG (Nummer 2),
- die Begründung von Bruchteilseigentum im Sinne von § 1008 BGB an Grundstücken mit Wohngebäuden oder Beherbergungsbetrieben, wenn zugleich der Eintrag einer Belastung im Grundbuch nach § 1010 Absatz 1 BGB vorgenommen werden soll, dass Räume einem oder mehreren Miteigentümern zur ausschließlichen Benutzung zugewiesen sind und die Aufhebung der Gemeinschaft ausgeschlossen ist oder bei bestehendem entsprechenden Bruchteilseigentum der Eintrag selber* (Nummer 3 und 4),
- die Nutzung von Räumen in Wohngebäuden oder Beherbergungsbetrieben als Nebenwohnung, wenn die Räume insgesamt an mehr als der Hälfte der Tage eines Jahres unbewohnt sind (Nummer 5).

Erfordert im Geltungsbereich einer
Fremdenverkehrssatzung eine
Genehmigung durch die Gemeinde:

- Begründung von Wohnungs- oder Teileigentum
- bestimmte Wohnrechte
- Zweitwohnungen, die mehr als die Hälfte der Tage pro Jahr leerstehen

Die Steuerungsmöglichkeiten einer Gemeinde nach den Nummern 1 bis 4 des § 22 Absatz 1 Satz 1 BauGB beziehen sich nur auf die Schaffung neuer Zweitwohnungen, die infolge der Begründung von Wohnungs- oder Teileigentum oder anderer Wohnformen entstehen können.

Lediglich nach der Nummer 5 des § 22 Absatz 1 Satz 1 BauGB wird auch für „die Nutzung von Räumen in Wohngebäuden oder Beherbergungsbetrieben als Nebenwohnung, wenn die Räume insgesamt an mehr als der Hälfte der Tage eines Jahres unbewohnt sind“, eine Genehmigung erforderlich. Hier wird also die beabsichtigte Nutzung als Nebenwohnung direkt zum Anknüpfungspunkt für einen Genehmigungsvorbehalt gemacht. Der Nachweis einer Nutzung als Nebenwohnung dürfte sich in der Praxis jedoch nicht einfach führen lassen.

Gemäß § 22 Absatz 5 BauGB entscheidet über die Genehmigung die Baugenehmigungsbehörde im Einvernehmen mit der Gemeinde.

Das Grundbuchamt darf die von § 22 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 bis 4 BauGB erfassten Eintragungen in das Grundbuch nur vornehmen, wenn der Genehmigungsbescheid oder ein Zeugnis gemäß § 22 Absatz 5 Satz 5 BauGB vorgelegt wird oder wenn die Freistellungserklärung der Gemeinde gemäß § 22 Absatz 8 BauGB beim Grundbuchamt eingegangen ist. Ist dennoch eine Eintragung in das Grundbuch vorgenommen worden, kann die Baugenehmigungsbehörde, falls die Genehmigung erforderlich war, das Grundbuchamt um die Eintragung eines Widerspruchs ersuchen.

Nähere Ausführungen zur Genehmigungspflicht finden sich unter *Ziffer II. 4.*

3. Grundlagen des Erlasses einer Fremdenverkehrssatzung

Die Anwendungsvoraussetzungen für den Erlass einer Fremdenverkehrssatzung richten sich nach dem Zweck und Schutzzweck des § 22 BauGB: In bestimmten Gebieten soll die Begründung von Wohnungseigentum oder bestimmter Wohnrechte verhindert werden, wenn dies dort nach der Erfahrung regelmäßig zu Nebenwohnungen führt, wodurch Wohnungen der wechselnden Benutzung durch Fremdenbeherbergung entzogen werden oder sogenannte „Rolladensiedlungen“ und „Geisterstädte“ zu erwarten sind. Diese können wiederum die Fremdenverkehrsfunktion beeinträchtigen und zu finanziell und städtebaulich nicht vertretbaren Belastungen einer nicht ausgenutzten Infrastruktur führen. Liegen diese Anwendungsvoraussetzungen nicht vor, kann eine Satzung nicht erlassen werden.

a. Zweckbestimmung des Gebiets für den Fremdenverkehr

Im Sinne des § 22 Absatz 1 Satz 2 BauGB beurteilt sich die Zweckbestimmung des Gebiets für den Fremdenverkehr danach, ob das Gebiet in bestimmter Weise Fremdenverkehrsfunktionen wahrnimmt oder wahrnehmen soll. In der Praxis setzt dies Gebiete voraus, in denen innerhalb eines Fremdenverkehrszwecken dienenden Ortes Beherbergungszwecken dienende Einrichtungen wie Beherbergungsbetriebe sowie gewerbliche und private Zimmervermietung dominieren.

§ 22 Absatz 1 Satz 3 BauGB enthält keine abschließende Aufzählung der Gebiete, für die eine Zweckbestimmung für den Fremdenverkehr anzunehmen ist. Bei den aufgezählten Gebieten – unterteilt in drei Fallgruppen – handelt es sich um folgende:

- **Erste Fallgruppe:** Betrifft die in Bebauungsplänen festgesetzten Kurgelände, Gebiete für die

Fremdenbeherbergung sowie Wochenend- und Ferienhausgebiete. Diese Gebiete sind den entsprechenden in der BauNVO geregelten Sondergebieten, die der Erholung dienen (§ 10 BauNVO für Wochenend- und Ferienhausgebiete), und den sonstigen Sondergebieten (§ 11 Absatz 1 und 2 BauNVO, wie Kur- und Fremdenbeherbergungsgebiete) gleichzusetzen. Die nach § 22 Absatz 1 Satz 3 BauGB maßgebliche Zweckbestimmung ergibt sich bereits aus der Festsetzung des Bebauungsplans.

- **Zweite Fallgruppe:** Betrifft die im Zusammenhang bebauten Ortsteile im Sinne des § 34 BauGB, deren Eigenart „solchen Gebieten entspricht“. Bezuggenommen wird damit auf die in der ersten Fallgruppe bezeichneten Gebiete (Kurgebiete, Gebiete für die Fremdenbeherbergung, Wochenend- und Ferienhausgebiete), die durch Bebauungsplan als Sondergebiete festgesetzt werden können. Mit dem Abstellen auf die „Eigenart“ verwendet die Vorschrift die Voraussetzung für die Anwendung der Baugebietsvorschriften in Fällen des § 34 Absatz 2 BauGB. Damit wird anerkannt, dass es innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile Gebiete geben kann, deren Eigenart nach § 10 oder § 11 BauNVO festgesetzten Sondergebieten entspricht.
- **Dritte Fallgruppe:** Betrifft sonstige Gebiete mit Fremdenverkehrsfunktionen, die durch Beherbergungsbetriebe und Wohngebäude mit Fremdenbeherbergung geprägt sind. Entscheidend ist hierbei, ob in diesen Gebieten Beherbergungsbetriebe und Wohngebäude mit Fremdenbeherbergung in einem Umfang vorhanden sind, dass von einer Prägung dieser Gebiete durch diese Betriebe ausgegangen werden kann. Die Betriebe und Wohngebäude müssen nach den §§ 30 ff. BauGB zulässig sein. Zu den Beherbergungsbetrieben zählen Hotels, Pensionen, Gasthöfe, Gästehäuser und Fremdenheime. Für den bebauten Bereich im Außenbereich ist Voraussetzung, dass die Bebauung des Außenbereichs im Verhältnis zur umgebenden nicht baulichen sonstigen Nutzung, z.B. landwirtschaftlichen Flächen, den betreffenden Bereich entsprechend prägt.
- **Weitere Fallgruppen** über die in § 22 Absatz 1 Satz 3 BauGB bezeichneten Fallgruppen hinaus können für Gebiete, die eine Zweckbestimmung für den Fremdenverkehr haben, in Betracht kommen. Voraussetzung ist, dass es sich entsprechend dem Sicherungszweck des § 22 BauGB um Gebiete handelt, in denen Fremdenverkehr im dargelegten Sinne stattfindet oder vorgesehen ist. Nicht zuletzt muss die entsprechende Nutzung, für die der Sicherungszweck einer Satzung nach § 22 BauGB in Betracht kommt, von städtebaulicher Bedeutung sein.

b. Beeinträchtigung der Zweckbestimmung des Gebiets für den Fremdenverkehr

Weitere Voraussetzung für den Erlass einer Fremdenverkehrssatzung ist, dass durch die Begründung oder Teilung der Rechte, durch die Regelung nach § 1010 BGB oder durch die Nutzung als Nebenwohnung die Zweckbestimmung des Gebiets für den Fremdenverkehr beeinträchtigt werden kann. Es reicht aus, wenn nach den allgemeinen Erfahrungen in der betreffenden Gemeinde davon ausgegangen werden kann, dass ein entsprechendes Gefährdungspotenzial vorliegt, wenn die genannten Rechte und Regelungen oder Leerstände aufgrund von Nebenwohnungen entstehen. Zu berücksichtigen ist, dass dem § 22 BauGB eine entsprechende Vermutung des Gesetzgebers zu Grunde liegt.

Wenn in der Gemeinde oder in dem betreffenden Satzungsgebiet Anhaltspunkte dafür bestehen, dass

diese Einschätzung nicht zutreffen könnte, bedarf es einer weitergehenden Begründung. Dabei können gleich gelagerte Fälle in der Gemeinde oder in Gemeinden mit gleicher Situation herangezogen werden. Zu beurteilen sind die gleich gelagerten Fälle, in denen die Zweckbestimmung des Gebiets durch die erstmalige oder zusätzliche Begründung von Rechten sowie durch den Leerstand in Nebenwohnungen beeinträchtigt wird. Ein konkreter Nachweis der Beeinträchtigung oder die Widerlegung einer entsprechenden Vermutung ist beim Erlass der Satzung nicht erforderlich. Denn § 22 BauGB will auch die schleichende Umstrukturierung des betroffenen Gebiets durch Nebenwohnungen verhindern.

c. Beeinträchtigung der geordneten städtebaulichen Entwicklung

§ 22 Absatz 1 Satz 2 BauGB setzt weiter voraus, dass durch die mögliche Beeinträchtigung der Zweckbestimmung des Gebiets die geordnete städtebauliche Entwicklung beeinträchtigt werden kann. Damit ist klargestellt, dass letztlich städtebauliche Gründe maßgeblich sind; die Gemeinde muss also das Gebiet nach ihren städtebaulichen Entwicklungsvorstellungen (bestätigt in Bauleitplänen, sonstigen Beschlüssen der Gemeinde oder durch Darlegungen in der Begründung zur Satzung nach § 22 Absatz 10 BauGB) in seiner Funktion für Fremdenverkehrszwecke erhalten oder hierfür entwickeln wollen. Im Allgemeinen kann davon ausgegangen werden, dass bei Vorliegen einer Gefahr der Beeinträchtigung von Fremdenverkehrsfunktionen in den in § 22 Absatz 1 Satz 3 BauGB bezeichneten Gebieten auch eine Beeinträchtigung für die geordnete städtebauliche Entwicklung besteht. Dies lässt sich im Wesentlichen durch die städtebaulich bestimmten Gebietsbezeichnungen des § 22 Absatz 1 Satz 3 BauGB erkennen.

d. Umfang und Grenzen des Satzungsgebiets

Der zulässige räumliche Umfang des Satzungsgebiets bestimmt sich aus den Anwendungsvoraussetzungen des § 22 Absatz 1 BauGB. Der Umfang des Satzungsgebiets reicht nicht weiter als die in § 22 Absatz 1 Satz 2 und 3 BauGB bezeichneten Gebiete für den Fremdenverkehr. Darüber hinaus können nur diejenigen durch Fremdenverkehr geprägten Gebiete innerhalb der Grenzen der Satzung liegen, in denen eine Gefährdung durch die Begründung von Wohnungseigentum erwartet werden kann. Dies schließt es aus, dass eine Fremdenverkehrsgemeinde, auch wenn sie überwiegend entsprechende Funktionen erfüllt, von vornherein für ihr gesamtes Gebiet eine Satzung nach § 22 BauGB erlassen kann. Kommt es aber in der Gemeinde überhaupt zu solchen Gefährdungen, dann ist allgemein anzunehmen, dass in allen der in einer Gemeinde vorhandenen, von § 22 Absatz 1 Satz 3 BauGB erfassten Gebiete ein Sicherheitsbedarf besteht.

Die Abgrenzung der von der Satzung zu schützenden Gebiete muss sich aus der Satzung ergeben. Bei Bestimmung des Genehmigungsvorbehalts durch Bebauungsplan ergibt sich der räumliche Umfang gemäß § 9 Absatz 7 BauGB aus den festgesetzten Grenzen seines räumlichen Geltungsbereichs. Die Grenzen des räumlichen Geltungsbereichs können bei einer selbständigen Satzung nach § 22 BauGB durch textliche Umschreibung in der Satzung oder auf einer Karte als Bestandteil der Satzung eindeutig bestimmt werden.

e. Begründungspflicht

Gemäß § 22 Absatz 10 Satz 1 BauGB ist die Gemeinde verpflichtet, der sonstigen Satzung eine Begründung beizufügen. Das Vorliegen der Begründung ist Wirksamkeitsvoraussetzung. Im Fall der

Einführung des Genehmigungsvorbehalts durch Bestimmung im Bebauungsplan ergibt sich die Begründungspflicht aus § 9 Absatz 8 BauGB.

Gemäß § 22 Absatz 10 Satz 2 BauGB ist darzulegen, dass die in Absatz 1 Satz 2 bezeichneten Voraussetzungen für die Festlegung des Gebiets, d.h. für die Einführung des Genehmigungsvorbehalts, vorliegen. Relevant für die Begründung sind Ausführungen über die vorhandene oder vorgesehene Zweckbestimmung des Gebiets für den Fremdenverkehr (dazu die Darlegung, welche der Fallgruppen vorliegen), die mögliche Beeinträchtigung der Zweckbestimmung des Gebiets und die städtebauliche Bedeutung.

4. Vollzug der Fremdenverkehrssatzung

a. *Umfang der Genehmigungsprüfung*

§ 22 Absatz 4 Satz 1 BauGB regelt die Voraussetzungen zur Versagung der Genehmigung. § 22 BauGB kennt nur zwei Ausnahmen von diesem Grundsatz, zum einen die in § 22 Absatz 4 Satz 2 BauGB vorgesehene Pflicht zur Erteilung der Genehmigung in den dort bezeichneten Fällen der eingetragenen Vormerkung und zum anderen die in § 22 Absatz 4 Satz 3 BauGB vorgesehene Möglichkeit der Erteilung einer Genehmigung im Härtefall. In allen anderen Fällen ist die Genehmigung zu versagen, wenn die Versagungsgründe vorliegen. Ein Anspruch auf Genehmigung besteht folglich dann, wenn kein Versagungsgrund vorliegt. Ein Ermessen steht der Genehmigungsbehörde nicht zu.

Ausnahmen von der
Genehmigungspflicht:

- Erfüllung von Ansprüchen Dritter
- Vermeidung wirtschaftlicher Nachteile, die für den Eigentümer eine besondere Härte bedeuten würden

Voraussetzung für die Versagung ist eine Beeinträchtigung der Zweckbestimmung des Gebiets für den Fremdenverkehr. Zu prüfen ist, ob durch die in § 22 Absatz 1 Nummer 1 bis 5 BauGB genannten Fälle Nutzungen oder Verhältnisse entstehen, durch die Gebiete mit Fremdenverkehrsfunktionen gefährdet werden. Dies ist für gewöhnlich anzunehmen, wenn in den Gebieten für den Fremdenverkehr eine eigentumsrechtlich selbstständig nutzbare Wohnung entsteht. Nach der Vermutung des Gesetzgebers wird in diesen Fällen die so entstandene Wohnung als Nebenwohnung genutzt, die in der Regel auch städtebaulich nachteilige Auswirkungen hat. Diese Gefährdungen entstehen entweder, indem die vorhandenen oder zulässigen Beherbergungsmöglichkeiten dem wechselnden Personenkreis von Feriengästen entzogen werden oder indem die Tendenz zu städtebaulich nachteiligen „Rolladensiedlungen“ gefördert wird.

Die Vermutung, dass aufgrund einer Nebenwohnung eine Beeinträchtigung der Fremdenverkehrsfunktion eines Ferienortes vorliegt, kann nicht ohne Weiteres widerlegt werden.

Unerheblich ist beispielsweise,

- ob ein Wohnhaus bereits zuvor als Nebenwohnung genutzt und damit der Fremdenbeherbergung entzogen worden ist, denn die Begründung zweier rechtlich selbstständiger und damit unabhängig voneinander verkehrsfähiger Wohneinheiten würde die bereits eingeleitete Entwicklung weiter verfestigen,

- dass ein Wohngebäude zu keinem Zeitpunkt für den Fremdenverkehr genutzt wurde, z.B. weil es aufgrund bestehender Beschränkungen der Nutzungsart auch in Zukunft nicht für den Fremdenverkehr zur Verfügung gestellt werden kann oder über eine besondere (z.B. behindertengerechte) Ausstattung verfügt,
- ob es sich um eine erstmalige Begründung von Rechten oder um eine weitere Zunahme handelt, denn je nach Sachlage kann bereits die erstmalige Begründung der genannten Rechte und Nutzungen die Genehmigungsversagung rechtfertigen, z.B. wenn dies den Beginn einer Umstrukturierung des Gebiets darstellen würde, oder wenn wegen der vorhandenen Nebenwohnungen jede weitere Zunahme die Fremdenverkehrsfunktion der Gemeinde oder des Gemeindeteils beeinträchtigen würde,
- dass es sich um bisher nicht für Beherbergungszwecke genutzte (z.B. unbebaute) Grundstücke handelt, unabhängig davon, ob die Nutzung des Grundstücks für Beherbergungszwecke vorgesehen ist oder eine Zunahme von Nebenwohnungen zu einer Beeinträchtigung der vorhandenen oder vorgesehenen Funktion des Gebiets für den Fremdenverkehr führen kann.

Für die Nutzung einer Nebenwohnung, die zur Hälfte der Tage eines Jahres unbewohnt ist, kann grundsätzlich angenommen werden, dass sie eine Beeinträchtigung der Zweckbestimmung des Gebietes darstellt, weswegen die Versagung der Genehmigung einer solchen Wohnnutzung stets gerechtfertigt ist.

b. Genehmigungsfiktion

Über die Genehmigung ist gemäß § 22 Absatz 5 Satz 2 BauGB innerhalb eines Monats nach Eingang des Antrags bei der Baugenehmigungsbehörde zu entscheiden. Kann die Gemeinde die Prüfung des Antrags nicht rechtzeitig abschließen, hat sie gemäß Satz 3 die Monatsfrist vor ihrem Ablauf in einem dem Antragsteller mitzuteilenden Zwischenbescheid zu verlängern. Die Frist ist um den Zeitraum zu verlängern, der notwendig ist, um die Prüfung abschließen zu können, höchstens jedoch um drei Monate. Nach § 22 Absatz 5 Satz 4 BauGB gilt die Genehmigung als erteilt, wenn sie nicht innerhalb der Frist versagt wird.

III. Soziale Erhaltungssatzung

1. Allgemeines

Die Gemeinde kann gemäß § 172 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 BauGB in einem Bebauungsplan oder durch eine sonstige Satzung Gebiete zur Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung bezeichnen. Die soziale Erhaltungssatzung, die in der Praxis auch als „Milieuschutzsatzung“ bekannt ist, ist eine Form der Erhaltungssatzungen. Sie dient dazu, den Bestand der Umgebung für die in einem intakten Gebiet wohnenden Menschen zu sichern und so die Bevölkerungsstruktur in einem bestimmten Ortsteil vor unerwünschten Veränderungen zu schützen.

Infolge der Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen besteht generell die Gefahr der Veränderung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung. In städtebaulicher Hinsicht können sowohl Ferienwohnungen als auch Zweitwohnungen (bzw. Nebenwohnungen) vielfältige negative Auswirkungen haben, z.B. die Verknappung von Wohnraum und die Verdrängung der einheimischen Wohnbevölkerung durch zahlungskräftigere Feriennutzer. Daher kann die Einschränkung oder gar Unterbindung derartiger Wohnnutzungen ein legitimes Ziel der Gemeinden darstellen.

Mögliche Gefahr für die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung in einem Gebiet durch:

- Ferienwohnungen
- Zweitwohnungen
(bzw. Nebenwohnungen)

2. Instrumente des sozialen Erhaltungsschutzes: Genehmigungspflicht und Vorkaufsrecht

a. Instrumente vor Inkrafttreten der sozialen Erhaltungssatzung

§ 172 Absatz 2 BauGB erlaubt mit der Anwendung des § 15 Absatz 1 BauGB die befristete Zurückstellung von Vorhaben auf Antrag der Gemeinde bei der Baugenehmigungsbehörde. Damit sollen die Erhaltungsziele vorläufig vor Beeinträchtigungen gesichert werden. Voraussetzung ist die ortsübliche Bekanntmachung eines Beschlusses über die Aufstellung einer sozialen Erhaltungssatzung.

Die Zurückstellung hat die Wirkung, dass die Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens aufgeschoben wird. Die Höchstdauer der Zurückstellung beträgt ein Jahr. Das anhängige Verfahren wird vorübergehend ausgesetzt.

Darüber hinaus kann die Gemeinde nach § 25 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 BauGB durch Satzung ein Vorkaufsrecht in Gebieten begründen, in denen sie die Einführung einer sozialen Erhaltungssatzung in Betracht zieht. An den Erlass dieser Satzung stellt das Gesetz nur geringe tatbestandliche Anforderungen. Die wesentliche Voraussetzung ist, dass diese zur Sicherung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung erforderlich sein muss.

b. Genehmigungspflicht

In einem sozialen Erhaltungsgebiet bedürfen gemäß § 172 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 BauGB der

Rückbau, die Änderung oder die Nutzungsänderung baulicher Anlagen der Genehmigung nach § 173 BauGB in Verbindung mit § 172 Absatz 4 BauGB.

Zudem darf für Grundstücke in sozialen Erhaltungsgebieten gemäß § 1 der Umwandlungsgenehmigungs-Landesverordnung vom 16.07.2024 (UmwLVO M-V) auch Wohnungseigentum oder Teileigentum im Sinne von § 1 WEG an Gebäuden, die ganz oder teilweise Wohnzwecken zu dienen bestimmt sind, nicht ohne Genehmigung der Gemeinde nach § 173 BauGB in Verbindung mit § 172 Absatz 4 BauGB begründet werden.

- Die Begründung von Wohnungseigentum wird dadurch bewirkt, dass der Eigentümer eines Grundstücks, auf dem sich ein Gebäude mit mehreren Wohnungen befindet, gegenüber dem Grundbuchamt eine Teilungserklärung abgibt. Mit Anlegung der Wohnungsgrundbücher wird aus dem einheitlichen Eigentum am Grundstück (einschließlich des darauf stehenden Gebäudes) Sondereigentum an den einzelnen Wohnungen. Diese können nun einzeln veräußert werden.

Erfordert im Geltungsbereich einer sozialen Erhaltungssatzung eine Genehmigung durch die Gemeinde:

- Rückbau baulicher Anlagen
- Änderung baulicher Anlagen
- Nutzungsänderung baulicher Anlagen
- Begründung von Wohnungs- oder Teileigentum

Für die Neuerrichtung von Gebäuden besteht keine Genehmigungspflicht. Auch im Umgang mit bestehenden Ferienwohnungen und Zweitwohnungen eröffnet die sozialen Erhaltungssatzung insofern keine Handlungsoptionen.

- Im Rahmen des sozialen Erhaltungsschutzes können sich die Steuerungsmöglichkeiten einer Gemeinde in Bezug auf Ferienwohnungen und Zweitwohnungen folglich nur auf die Schaffung neuer Ferienwohnungen und Zweitwohnungen erstrecken, die infolge eines Abrisses, einer Änderung oder Nutzungsänderung baulicher Anlagen oder einer Begründung von Wohnungs- oder Teileigentum entstehen.

Ist für bauliche Maßnahmen der Nutzungsänderung oder der Änderung einer baulichen Anlage eine baurechtliche Genehmigung im Sinne der Landesbauordnung erforderlich, wird die Genehmigung gemäß § 173 Absatz 1 Satz 2 BauGB durch die Baugenehmigungsbehörde im Einvernehmen mit der Gemeinde erteilt.

Ist eine baurechtliche Genehmigung nicht erforderlich, ist eine gesonderte Genehmigung der Gemeinde nach § 172 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 BauGB einzuholen.

Als Mittel zur Sicherung des Genehmigungsvorbehalts dient gemäß § 172 Absatz 1 Satz 6 BauGB die Grundbuchsperrung. Danach darf das Grundbuchamt eine Rechtsänderung nur nach Vorlage des Bescheids in das Grundbuch eintragen. Wird eine Eintragung ohne Genehmigung vorgenommen, kann die Gemeinde gemäß § 22 Absatz 6 Satz 2 BauGB das Grundbuchamt um Eintragung eines Widerspruchs ersuchen.

Werden Vorhaben ohne die erforderliche Genehmigung nach § 172 BauGB durchgeführt, kann hiergegen nach den Vorschriften des Bauordnungsrechts eingeschritten werden. Zugelassen sind z.B.

die Einstellung der baulichen Maßnahme einschließlich der ungenehmigten Nutzung und (bei materiell-rechtlicher Rechtswidrigkeit) die Beseitigung des ungenehmigten Zustands.

Nähere Ausführungen zur Genehmigungspflicht finden sich unter *Ziffer III. 4.*

c. Vorkaufsrecht

§ 24 Absatz 1 Satz 1 Nummer 4 BauGB begründet ein Vorkaufsrecht an Grundstücken, die im Gebiet einer Erhaltungssatzung nach § 172 BauGB liegen. Im Geltungsbereich von sozialen Erhaltungssatzungen besteht das Vorkaufsrecht nach dem Schutzzweck dieser Satzungen nur an bebauten Grundstücken.

Die Ausübung des Vorkaufsrechts ist gemäß § 26 Nummer 4 BauGB jedoch ausgeschlossen, wenn ein Grundstück entsprechend den Festsetzungen des Bebauungsplans oder den Zielen und Zwecken der städtebaulichen Maßnahme bebaut ist und genutzt wird und eine auf ihm errichtete bauliche Anlage keine Missstände oder Mängel im Sinne von § 177 Absatz 2 und 3 Satz 1 BauGB aufweist. Infolge der Grundsatzentscheidung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG, Urteil vom 9. November 2021 – 4 C 1/20 –, BVerwGE 174, 109-118) greift dieser Ausschlussgrund auch bei Vorkaufsfällen im Gebiet einer Erhaltungssatzung, wenn das Grundstück entsprechend deren Zielen und Zwecken bebaut ist und genutzt wird. Dabei kommt es maßgeblich auf die tatsächlichen Verhältnisse im Zeitpunkt der letzten Behördenentscheidung über die Ausübung des Vorkaufsrechts an, während mögliche zukünftige Entwicklungen nicht von Bedeutung sind.

- Das bedeutet, dass die bis dahin von den Gemeinden in Deutschland angewandte Verwaltungspraxis, mit dem Vorkaufsrecht einer erwarteten negativen Entwicklung zu begegnen, nicht zulässig ist. Zur Umsetzung der in sozialen Erhaltungsgebieten verfolgten Zielsetzung, die Bevölkerungsstruktur nicht nur vor gegenwärtigen, sondern auch vor zukünftigen Veränderungen zu schützen, kann das Vorkaufsrecht damit aktuell nicht mehr dienen. Der vom Bundesverwaltungsgericht definierte verbleibende Anwendungsbereich betrifft allenfalls Einzelfälle.

Hinweis: Die Bundesregierung ist sich der Problemlage bewusst und hat angekündigt, das Vorkaufsrecht für Gemeinden in sozialen Erhaltungsgebieten zu stärken. Die Regelungen des Vorkaufsrechts (§§ 24-28 BauGB) erfahren dementsprechend im Rahmen der laufenden BauGB-Novelle („Gesetz zur Modernisierung des Städtebau- und Raumordnungsrechts“) eine Anpassung.

3. Grundlagen des Erlasses einer sozialen Erhaltungssatzung

Arbeitsschritte

1. Durchführung vorbereitender Untersuchungen
2. Grobabschätzung von Verdachtsgebieten
 - Auswahl relevanter Kriterien zum Nachweis der Tatbestandsvoraussetzungen als Grundlage für die Festlegung von Erhaltungsgebieten bzw. Verdachtsgebieten
 - Erstellung des Kriterienkatalogs
 - Durchführung empirisch fundierter Analysen sämtlicher relevanter Kriterien
3. Ermittlung der Erhaltungstatbestände

- Entwicklung der Prüfliste aus dem Kriterienkatalog
 - Festlegung von Schwellenwerten zur Bestimmung erhaltenswerter sozialer Strukturen, deren Über- oder Unterschreitung die Gemeinde vor städtebauliche Probleme stellen würde
4. Räumliche Bestimmung der eigentlichen Erhaltungssatzungszonen im Radius der Verdachtsgebiete
- Flurstücksscharfe Abgrenzung
 - Beifügung einer Begründung

a. Durchführung vorbereitender Untersuchungen

Für Festlegungen nach § 172 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 BauGB sind Untersuchungen erforderlich, insbesondere über die Bevölkerungsstruktur, die mit der Satzung erhalten werden soll, und über die sich aus der Veränderung der Zusammensetzung der Bevölkerung ergebenden städtebaulichen Auswirkungen.

Es handelt sich dabei insgesamt um umfangreiche Grundlagenarbeiten. Die Zeitspanne zwischen der Problemfindung und dem Inkrafttreten einer Satzung beträgt etwa ein Jahr. Um zu verhindern, dass Erhaltungsziele vor der endgültigen Satzungsaufstellung unterlaufen werden, können gemäß § 172 Absatz 2 BauGB die Vorschriften zur Zurückstellung von Baugesuchen nach § 15 Absatz 1 BauGB entsprechend angewendet werden (siehe *Ziffer III. 2. a.*).

Die Gemeinde kann auf vorliegende Daten zurückgreifen, sofern sie noch ausreichend aktuell sind. Aus der Analyse dieser Daten kann sie die Voraussetzungen für den Erlass einer sozialen Erhaltungssatzung ableiten, ohne dass es besonderer Voruntersuchungen bedarf. Die Datenbestände müssen Aufschluss geben über den Umfang und die Wahrscheinlichkeit baulicher Maßnahmen und Rechtsvorgänge, die einen Strukturwandel auslösen könnten. Zudem müssen die aufgrund der Durchführung dieser Vorhaben auftretenden Änderungen in der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung und die sich hieraus ergebenden städtebaulichen Folgen bzw. Auswirkungen erkennbar werden. Der Zweck der sozialen Erhaltungssatzung wäre verfehlt, wenn der Strukturwandel bereits abgeschlossen oder so weit fortgeschritten ist, dass die wesentlichen Auswirkungen auf die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung bereits eingetreten sind.

b. Festlegung von Verdachtsgebieten

In den Verdachtsgebieten ist empirisch zu überprüfen, ob die Voraussetzungen für den Erlass einer sozialen Erhaltungssatzung tatsächlich vorliegen. Die Gemeinde ist dabei auf die Mitwirkung der Bevölkerung angewiesen, wobei zu berücksichtigen ist, dass es stets auch um sensible Daten wie die Einkommensverhältnisse geht. Im Gegensatz zum Sanierungsrecht kennt das Erhaltungsrecht aber keine Auskunftspflicht der Bewohner.

Um eine systematische, strukturierte Ermittlung und Begründung der Erhaltungswürdigkeit einer bestimmten Bevölkerungsstruktur zu ermöglichen, kann ein Kriterienkatalog aufgesetzt werden. Dabei sollten Merkmale der Bevölkerungszusammensetzung und Aussagen über gebietsspezifische Verbindungen zwischen Bevölkerungsstruktur und baulicher Struktur zusammentragen werden. Beispiele für solche Kriterien können z.B. Altersstruktur und Wohndauer, Einkommen,

Wohnungsausstattung und Miethöhe, Mietwohnungsgröße, Haushaltsgrößen, Wohnbesitzverhältnisse, Motorisierungsgrad usw. sein.

c. Ermittlung der Erhaltungstatbestände

Durch die Gemeinde ist sodann eine Prüfliste zu entwickeln. Für jedes der in dem Kriterienkatalog festgelegten Merkmale werden Schwellenwerte festgelegt. Anhand dieser lässt sich feststellen, ob und ggf. in welchem Umfang Erhaltungstatbestände in einem Verdachtsgebiet vorliegen (bspw. bei einer Abweichung um einen bestimmten Prozentsatz). Die Schwellenwerte stützen sich auf die Referenzwerte von Vergleichsgebieten und werden im Falle der Anwendung stets fortgeschrieben.

Geeignete Grundlage für die sachgerechte Gebietsabgrenzung können die über das einzelne Verdachtsgebiet hinausgehende Untersuchungen und besonders auch stadtentwicklungspolitische Gesamtplanungen darstellen. Die Untersuchungen können auch Dringlichkeitsstufen bei stufenweisen Festlegungen sowie dem Nachweis, dass die Gemeinde sich planvoll der Gebiete annimmt, die von unerwünschten Entwicklungen bedroht sind, dienen.

d. Festlegung des Erhaltungsgebietes durch Satzung

Das Erhaltungsgebiet ist flurstücksscharf abzugrenzen. Hierauf folgt die endgültige Festlegung des Gebiets durch die Gemeindevertretung. Es gibt keine „ideale Größe“ von Erhaltungsgebieten. Die Größe ergibt sich allein aus den sachlichen Erfordernissen. Zu bedenken ist, dass die für die Wirksamkeit von sozialen Erhaltungsschutzregelungen wichtige Kontrolle der Einhaltung mit zunehmender Größe schwieriger wird.

Wird das soziale Erhaltungsgebiet in einem Bebauungsplan festgelegt, ist die Festlegung gemäß § 9 Absatz 8 BauGB zu begründen. Wenn die Gemeinde die förmliche Festlegung in einer sonstigen Satzung vornimmt, verlangt das Gesetz keine Begründung. Dennoch erscheint es zweckmäßig, auch bei Festlegung in einer sonstigen Satzung eine Begründung beizufügen und diese von der Gemeindevertretung beschließen oder zumindest zustimmend zur Kenntnis nehmen zu lassen.

4. Vollzug der sozialen Erhaltungssatzung

Der Vollzug des sozialen Erhaltungsschutzes erfolgt in einem zweistufigen Verfahren:

1. Aufstellung der Satzung, in der ein genereller gemeindlicher Genehmigungsvorbehalt wirksam wird
2. Einzelgenehmigungsverfahren bei der Prüfung konkreter Genehmigungsanträge

a. Umfang der Genehmigungsprüfung

Die soziale Erhaltungssatzung führt in dem betroffenen Gebiet ein präventives Verbot mit Genehmigungsvorbehalt für die in § 172 Absatz 1 Satz 1 und Satz 4 BauGB bezeichneten Vorhaben ein. Erst im Genehmigungsverfahren für ein geplantes Vorhaben wird die Erhaltungswürdigkeit einer baulichen Anlage oder ihrer bisherigen Nutzung geprüft.

Die Versagungsgründe für Vorhaben in sozialen Erhaltungsgebieten sind in § 172 Absatz 4 BauGB abschließend bestimmt. Sie dürfen durch die Gemeinde in der Satzung weder erweitert noch

eingeschränkt werden. Deshalb ist im Genehmigungsverfahren der anwendbare gesetzliche Versagungstatbestand zur Beurteilung des Vorhabens heranzuziehen. Sind in der Erhaltungssatzung mehrere Erhaltungsziele bezeichnet, so ist die Zulässigkeit des Vorhabens unter allen sich daraus ergebenden gesetzlichen Versagungsgründen zu untersuchen.

Sind die Voraussetzungen für die Genehmigung eines Vorhabens nicht erfüllt, besteht kein Rechtsanspruch auf Genehmigung des Vorhabens.

b. Genehmigungsfiktion

Gemäß § 173 Absatz 1 Satz 1 BauGB in Verbindung mit § 22 Absatz 5 Satz 2 bis 5 BauGB ist über den Antrag auf Genehmigung des Vorhabens innerhalb eines Monats nach Eingang des Antrags bei der Gemeinde zu entscheiden. Kann die Gemeinde die Prüfung des Antrags nicht rechtzeitig abschließen, hat sie die Monatsfrist vor ihrem Ablauf in einem dem Antragsteller mitzuteilenden Zwischenbescheid zu verlängern. Die Frist ist um den Zeitraum zu verlängern, der notwendig ist, um die Prüfung abschließen zu können, höchstens jedoch um drei Monate. Die Genehmigung gilt als erteilt, wenn sie nicht innerhalb der Frist versagt wird.

In den Fällen des § 173 Absatz 1 Satz 2 BauGB, in denen über die erhaltungsrechtlichen Fragen im Baugenehmigungsverfahren mit entschieden wird, ist § 69 Absatz 1 Satz 2 der Landesbauordnung (LBauO M-V) einschlägig. Danach gilt das Einvernehmen als erteilt, wenn die Erteilung der Baugenehmigung des Einvernehmens der Gemeinde bedarf und dieses nicht innerhalb eines Monats nach Eingang des Ersuchens verweigert wird.

c. Nebenbestimmungen

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verpflichtet zur Prüfung, ob die Verwirklichung des Gesetzeszwecks durch Nebenbestimmungen, insbesondere durch Auflagen, zum Verwaltungsakt gewährleistet werden kann.

Regelmäßig wird im Vollzug von sozialen Erhaltungssatzung die Genehmigung von Modernisierungsmaßnahmen bei Verdrängungsgefahr mit befristeten Auflagen zur Begrenzung von Mieterhöhungen verbunden. Durch die Nebenbestimmung ist der Schutz der Erhaltungsziele gewährleistet, der sonst durch die Versagungsentscheidung erreicht würde. Dabei besteht für die Gemeinde die Schwierigkeit darin, dass sie einen anderen Beurteilungs- und Prognosehorizont zugrunde legen muss als bei einer Genehmigungsversagung. Bei der Versagung ist die Prognose der Auswirkungen des Vorhabens auf in einen kurzen, überschaubaren Zeitraum nach dessen Durchführung zu beziehen. Bei der Genehmigung mit einer befristeten Auflage muss sich die Gemeinde dagegen auf einen bestimmten, regelmäßig wesentlich späteren Zeitpunkt festlegen, zu dem die Verdrängungsgefahr spätestens – trotz der dann erlaubten Mieterhöhung – entfällt. Mit Rücksicht auf Artikel 14 GG darf der Zeitraum aber auch nicht zu lang ausfallen.

d. Rechtsanspruch des Eigentümers auf Genehmigung

Das Vorhaben darf nicht verwirklicht werden, wenn die Genehmigung versagt wird. Dabei ist bereits auf der Tatbestandsseite die Frage der wirtschaftlichen Unzumutbarkeit zu prüfen. Ist die wirtschaftliche Unzumutbarkeit auf Grund einer Versagung zu bejahen, besteht für den Eigentümer gemäß § 172 Absatz 4 Satz 2 BauGB ein Rechtsanspruch auf Genehmigung.

Überdies ist die Gemeinde zur Erteilung der Genehmigung verpflichtet, wenn einer der Tatbestände des § 172 Absatz 4 Satz 3 Nummer 1 bis 6 BauGB erfüllt ist. Im Einzelnen geht es um folgende sieben Fälle:

- bauliche Modernisierungsmaßnahmen, die der Herstellung eines zeitgemäßen Ausstattungszustands einer durchschnittlichen Wohnung unter Berücksichtigung der bauordnungsrechtlichen Mindestanforderungen dienen (Nummer 1).
- die Änderung einer baulichen Anlage dient der Anpassung an die baulichen oder anlagentechnischen Mindestanforderungen des Gebäudemodernisierungsgesetzes oder der Energieeinsparverordnung vom 24.07.2007, die zuletzt durch Artikel 257 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1328) geändert worden ist, wenn diese nach § 111 Absatz 1 des Gebäudemodernisierungsgesetzes weiter anzuwenden ist (Nummer 1a),
- das Grundstück gehört zu einem Nachlass und Wohnungseigentum oder Teileigentum soll zugunsten von Miterben oder Vermächtnisnehmern begründet werden (Nummer 2),
- das Wohnungseigentum oder Teileigentum soll zur eigenen Nutzung an Familienangehörige des Eigentümers veräußert werden (Nummer 3),
- ohne die Genehmigung können Ansprüche Dritter auf Übertragung von Wohnungseigentum oder Teileigentum nicht erfüllt werden, zu deren Sicherung vor dem Wirksamwerden des Genehmigungsvorbehalts eine Vormerkung im Grundbuch eingetragen ist (Nummer 4),
- das Gebäude wird im Zeitpunkt der Antragstellung zur Begründung von Wohnungseigentum oder Teileigentum nicht zu Wohnzwecken genutzt (Nummer 5),
- der Eigentümer verpflichtet sich, innerhalb von sieben Jahren ab der Begründung von Wohnungseigentum Wohnungen nur an die Mieter zu veräußern; eine Frist nach § 577a Absatz 2 Satz 1 des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB) verkürzt sich um fünf Jahre; die Frist nach § 577a Absatz 1 BGB entfällt (Nummer 6).

IV. Zweckentfremdungssatzung

1. Allgemeines

Wesentliches Ziel des Zweckentfremdungsgesetzes des Landes Mecklenburg-Vorpommern (ZwG M-V) ist es, die zuständigen Gemeinden in die Lage zu versetzen, gezielt auftretenden Formen der Zweckentfremdung von Wohnraum, insbesondere durch Nutzung als Ferienwohnungen, zu begegnen.

Es gibt den Gemeinden die Möglichkeit, die Nutzung von Wohnraum zu anderen als zu Wohnzwecken mit einer Satzung unter Genehmigungsvorbehalt zu stellen, soweit dem Wohnraummangel nicht in absehbarer Zeit durch andere Maßnahmen abgeholfen werden kann. Die Satzung ist auf höchstens fünf Jahre zu befristen.

Die Gemeinden entscheiden gemäß ihres Selbstverwaltungsrechts in eigener Verantwortung, ob sie von den Möglichkeiten, die dieses Gesetz bietet, Gebrauch machen.

Mit dem Zweckentfremdungsverbot soll in den betroffenen Gemeinden nicht nur die Nutzung zu Wohnzwecken im Einzelfall sichergestellt, sondern im Interesse der Wohnraumversorgung eine Zweckentfremdung prinzipiell unterbunden werden, sofern nicht ein berechtigtes Interesse an der zweckfremden Nutzung das öffentliche Interesse am Erhalt der Wohnnutzung überwiegt.

Gleichzeitig soll gleichwohl gewährleistet bleiben, dass eine moderate gewerbliche oder freiberufliche Nutzung von Räumen der Privatwohnung weiterhin möglich bleibt. Diesem Ziel wird bei Hauptwohnungen mit einer räumlichen und zeitlichen Ausnahme Rechnung getragen.

Die räumliche Ausnahme gestattet es, weniger als 50 Prozent der Gesamtwohnfläche genehmigungsfrei zu anderen als Wohnzwecken zu nutzen. Die zeitliche Ausnahme erlaubt eine genehmigungsfreie Nutzung zu anderen als Wohnzwecken, wenn diese höchstens bis zu acht Wochen innerhalb eines Kalenderjahres umfasst.

Bei Nebenwohnungen werden die Genehmigungen der Gemeinden dahingehend gebunden, als dass überwiegende schutzwürdige Interessen nur anzuerkennen sind, wenn die Überlassung der Wohnung an wechselnde Nutzer an höchstens 90 Tagen im Jahr erfolgt.

2. Voraussetzungen für den Erlass einer Zweckentfremdungssatzung

§ 1 Absatz 1 ZwG M-V lautet:

„Die Gemeinden können für Gebiete, in denen die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist, durch Satzung bestimmen, dass Wohnraum nur mit Genehmigung der Gemeinde anderen als Wohnzwecken zugeführt werden darf. Die Satzung darf nur erlassen werden, wenn die Gemeinde dem Wohnraummangel nicht auf andere Weise mit wirtschaftlich vertretbaren Mitteln in angemessener Zeit abhelfen kann. Die Satzung ist auf höchstens fünf Jahre zu befristen.“

Mit Absatz 1 verfügen die Gemeinden über eine Ermächtigungsgrundlage, die Zweckentfremdung von Wohnraum unter Genehmigungsvorbehalt zu stellen.

Ein Zweckentfremdungsverbot stellt einen Eingriff in das Grundrecht auf privates Eigentum dar. Das Bundesverfassungsgericht hat die Anwendung dieses wohnungspolitischen Instruments aufgrund der Sozialpflichtigkeit des Eigentums für verfassungsgemäß erklärt. Dies gilt jedoch nur für Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten, wo sich der soziale Bezug, der dem Wohnraum ohnehin innewohnt, noch erheblich verstärkt. In einer solchen Situation ist es eine im Sinne von Artikel 14 Absatz 1 Satz 2 GG sachgerechte, am Gemeinwohl orientierte Maßnahme, die Zweckbestimmung des vorhandenen Wohnraums dadurch zu erhalten, dass seine Zweckentfremdung grundsätzlich verboten wird (BVerfG, Beschluss vom 4. Februar 1975 – 2 BvL 5/74).

Der Gebrauch der Satzungsermächtigung fällt in den Bereich der freiwilligen Selbstverwaltung der Gemeinden.

Satz 1 beschränkt den Anwendungsbereich der Satzungsermächtigung auf Gemeinden, in denen die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist.

Die Ermächtigungen zum Erlass von mieterschutzrechtlichen Landesverordnungen in den §§ 556d und 558 Absatz 3 BGB sehen nahezu wortgleiche Formulierungen vor. Gehört eine Gemeinde zur Gebietskulisse einer der auf Grundlage dieser Vorschriften erlassenen Landesverordnungen, gilt dies als Indiz dafür, dass sie zum Erlass einer Zweckentfremdungssatzung ermächtigt ist.

Zudem können Gemeinden vorhandene gemeindliche Informationen heranziehen, wie zum Beispiel zur Bautätigkeit, zur Anzahl unversorgter Wohnberechtigter, zur örtlichen Mietpreisentwicklung, zur Bevölkerungsstatistik und zum Wohnungsbestand. Satzungen nach diesem Gesetz können nicht nur für das gesamte Gemeindegebiet, sondern auch für einzelne Gemeindeteile erlassen werden. Damit wird eine räumliche Beschränkung des Geltungsbereiches auf Gebiete mit sehr hohem Umwandlungsdruck, etwa auf touristisch besonders nachgefragte Innen- oder Altstadtlagen, möglich.

Satz 2 stellt klar, dass die Satzungsbefugnis im Hinblick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit subsidiär ist. Die Genehmigungspflicht kann nur das letzte Mittel zur Minderung des Wohnraummangels sein, wenn die Gemeinde mit anderen, wirtschaftlich und zeitlich vertretbaren Mitteln dem Wohnraummangel nicht abhelfen kann. Als Maßnahmen kommen hierfür zum Beispiel die Ausweisung von neuen Wohngebieten und die Wiedernutzbarmachung von Flächen in Betracht.

Ob dem Wohnraummangel in einer Gemeinde mit anderen wirtschaftlich vertretbaren Mitteln in angemessener Zeit begegnet werden kann, hängt maßgeblich von den individuellen Gegebenheiten des Wohnungsmarktes, den zur Verfügung stehenden Flächen innerhalb der Gemeinde bzw. des betreffenden Gemeindeteils sowie von der Leistungsfähigkeit der Gemeinde ab und ist im Einzelfall zu prüfen.

Legen Gemeinden beispielsweise nachvollziehbar dar, dass sie zwar intensiv Möglichkeiten oder Mittel geprüft und teilweise ergriffen haben, die das Ziel verfolgen, das Angebot an Wohnungen auszuweiten, dabei jedoch an die Grenzen ihrer flächenmäßigen und finanziellen Ressourcen stoßen, so untersetzt dies die Zulässigkeit einer Satzung. Gleiches gilt, wenn etwa die in Aussicht genommenen wirtschaftlich vertretbaren Maßnahmen nicht zu einer spürbaren Entspannung des Wohnungsmarktes in angemessener Zeit führen würden.

Sollten Gemeinden aufgrund einer gefährdeten oder weggefallenen dauernden Leistungsfähigkeit

nicht in der Lage sein, z.B. über Kreditfinanzierungen für Investitionen den Neubau von Wohnraum vornehmen zu können, so wird dies bei der Frage, ob die Gemeinde dem Wohnraummangel abhelfen kann, ebenso zu berücksichtigen sein.

Dasselbe gilt für andere Maßnahmen, die zu einer Verbesserung der Wohnraumbilanz oder zu einer Erhöhung des Wohnungsbestandes führen könnten. Diesen sind naturgemäß Grenzen gesetzt, sowohl in räumlicher als auch in zeitlicher Hinsicht. So dürfte ein zeitlich nicht mehr vertretbarer Zeitraum jedenfalls dann vorliegen, wenn die Umsetzung einer Maßnahme einen Zeitraum von fünf Jahren deutlich überschreiten würde, da auf diesen Zeitraum eine Zweckentfremdungssatzung gemäß § 1 Absatz 1 Satz 3 ZwG M-V zu befristen wäre. Da nicht jeder regelungsbedürftige Sachverhalt antizipiert werden kann, wird eine einzelfallbezogene Anwendung der Norm mit Blick auf den Wohnraumbedarf in den betroffenen Gemeinden ermöglicht.

Da die Wohnungsmarktlage sich fortlaufend ändert, regelt Satz 3 die Begrenzung der Geltungsdauer der Satzung auf maximal fünf Jahre. Die Satzung kann erneut erlassen werden, wenn die Voraussetzungen dafür weiter vorliegen.

3. Zulässige Überlassung von Wohnraum an wechselnde Nutzerinnen und Nutzer

Um eine moderate gewerbliche oder freiberufliche Nutzung von Räumen der Wohnung, etwa während der Urlaubszeit) zu ermöglichen, sieht § 1 Absatz 3 Satz 3 und 4 ZwG M-V vor, dass eine zeitlich oder räumlich begrenzte anderweitige Nutzung der Hauptwohnung keine Zweckentfremdung darstellt und damit genehmigungsfrei ist, wenn

- die anderweitige Nutzung auf höchstens acht Wochen im Kalenderjahr beschränkt bleibt oder
- die anderweitige Nutzung weniger als 50 Prozent der Gesamtwohnfläche der Wohnung ausmacht.

In diesen Fällen wird davon ausgegangen, dass dem Wohnungsmarkt kein Wohnraum entzogen wird.

Um den zuständigen Behörden eine Kontrolle der aufgezeigten Möglichkeiten einer genehmigungsfreien Vermietung an Feriengäste zu ermöglichen, wurden Anzeige-, Auskunfts-, Duldungs- und Mitwirkungspflichten sowohl für Gastgeber als auch für Online-Plattformen normiert.

4. Genehmigung der Zweckentfremdung

Das Zweckentfremdungsverbot mit Erlaubnisvorbehalt ist ein ordnungsrechtliches Instrument, das die Nutzung von Wohnraum für andere als Wohnzwecke (z.B. Ferienwohnungen, Leerstand, Gewerbe) untersagt, es sei denn, eine Ausnahmegenehmigung wurde erteilt.

Eine Genehmigung ist im Einzelfall zu erteilen, wenn vorrangige öffentliche Belange oder schutzwürdige private Interessen das öffentliche Interesse an der Erhaltung des betroffenen Wohnraums überwiegen.

Öffentliche Interessen für eine Zweckentfremdung sind insbesondere gegeben, wenn Wohnraum zur Versorgung der Bevölkerung mit sozialen Einrichtungen oder lebenswichtigen Diensten verwendet werden soll, die gerade an dieser Stelle dringend benötigt werden und für welche andere Räume nicht zur Verfügung stehen oder nicht zeitgerecht geschaffen werden können. Dies ist grundsätzlich bei

Einrichtungen der Fall, die der Stabilisierung und Aufrechterhaltung sozial stabiler Nachbarschaften dienen (zum Beispiel Kindertagesstätten, Stadtteiltreffs, Mieter-Cafés oder Ähnliches).

Schutzwürdige private Interessen liegen vor allem dann vor, wenn ohne Nutzung der betreffenden Räume die Nutzungs- oder die Verfügungsberechtigten in ihrer bestehenden wirtschaftlichen Existenz unausweichlich bedroht sind oder der Wohnraum nicht mehr erhaltungswürdig ist.

Bei einer Nebenwohnung werden überwiegende schutzwürdige private Interessen in der Regel nur anerkannt, wenn die Vermietung an Feriengäste an höchstens 90 Tagen im Kalenderjahr erfolgt. Besteht daneben eine Hauptwohnung oder mindestens eine weitere Nebenwohnung des Antragstellers oder der Antragstellerin in derselben Gemeinde, soll keine Genehmigung erteilt werden.

Nach der Grundsatzentscheidung des Bundesverfassungsgerichts ist ein Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum bei einer Wohnraummangellage jedenfalls dann verfassungsrechtlich zulässig, wenn dem Eigentümer die Renditechance einer regulären Vermietung und die Möglichkeit, in besonders gelagerten Fällen eine Ausnahmegenehmigung zu erhalten, verbleiben (vgl. BVerfG, Beschluss vom 4. Februar 1975 -2 BvL 5/74-, juris Rn. 68).

Die Genehmigung kann erteilt werden, wenn dem Interesse an der Erhaltung von Wohnraum durch Ausgleichsmaßnahmen Rechnung getragen wird. Die Ausgleichsleistung kann darin bestehen, dass neu geschaffener Ersatzwohnraum zu angemessenen Bedingungen bereitgestellt oder eine einmalige oder laufende Ausgleichsleistung geleistet wird. Die Höhe der Ausgleichsleistung soll den Verlust, der dem Wohnungsmarkt durch die Zweckentfremdung des Wohnraums entsteht, ausgleichen. Die Höhe der einmaligen Ausgleichszahlung orientiert sich an den Durchschnittskosten für die Schaffung von öffentlich gefördertem Wohnraum.

Über die Genehmigung entscheidet die Gemeinde innerhalb einer Frist von drei Monaten. Nach Ablauf der Frist gilt die Genehmigung als erteilt.

5. Durchsetzung des Zweckentfremdungsverbots

Wurde Wohnraum in einer Gemeinde mit Zweckentfremdungssatzung ungenehmigt zweckentfremdet, soll die Gemeinde gem. § 3 Absatz 1 ZwG M-V ein Wohnnutzungsgebot erlassen. Das heißt, die Gemeinde soll anordnen, dass die Verfügungs- oder Nutzungsberechtigten den Wohnraum innerhalb einer bestimmten Frist wieder Wohnzwecken zuzuführen haben. Wurde der Wohnraum ungenehmigt baulich derart verändert, dass er für Wohnzwecke nicht mehr geeignet ist, soll die Gemeinde die Wiederherstellung des früheren oder eines gleichwertigen Zustands anordnen (§ 3 Absatz 2 Satz 1 und 2 ZwG M-V). Ist die Wiederherstellung nicht oder nur mit unzumutbarem Aufwand möglich, soll die Schaffung von Ersatzwohnraum oder eine Ausgleichszahlung verlangt werden (§ 3 Absatz 2 Satz 4 ZwG M-V).

6. Datenaustausch mit Onlineplattformen zwecks Regulierung der Kurzzeitvermietung

Das Zweckentfremdungsgesetz M-V wurde mit dem Gesetz zur Neuregelung des Zweckentfremdungsrechts vom 07.05.2026 novelliert.

Hintergrund:

Bislang scheiterten Regulierungen der Zweckentfremdung von Wohnraum häufig am Widerstand der Plattformbetreiber. Dies gilt für Deutschland ebenso wie für andere Mitgliedstaaten der Europäischen Union.

Da die Zahl der Kurzzeitvermietungen von möbliertem Wohnraum in der Europäischen Union über beispielsweise Airbnb, Booking.com, Expedia Group oder Tripadvisor beträchtlich zugenommen hat, ist nunmehr die Europäische Union mit der Verordnung (EU) 2024/1028 tätig geworden.

Im Mittelpunkt der Verordnung (EU) 2024/1028 steht der verpflichtende, regelmäßig stattfindende Datenaustausch zwischen Plattformbetreibern, Behörden und Gastgebern. Den zuständigen Behörden soll auf diese Weise eine effizientere Durchsetzung ihrer Regelungen ermöglicht werden. Die Plattformbetreiber müssen sich nicht mehr mit einer Vielzahl von Registrierungsverfahren beschäftigen, sondern es gelten EU-weit einheitliche Anforderungen.

Zu diesem Zweck sieht die genannte Verordnung eine digitale Infrastruktur vor, über die Daten zu Kurzzeitvermietungen erhoben und ausgetauscht werden können.

Die Kurzzeitvermietungs-Verordnung (EU) 2024/1028 gilt seit dem 20.05.2026 unmittelbar in jedem Mitgliedstaat.

Sie regelt, dass Daten von Online-Plattformen zur Kurzzeitvermietung (Vermietung von Wohnraum an Urlauber, Geschäftsreisende etc.) nur von den zuständigen Behörden angefordert werden dürfen, wenn diese ein digitales Registrierungsverfahren eingerichtet haben. Dieses muss den Anforderungen der vorbezeichneten Verordnung entsprechen

Im Ergebnis der Novellierung des Zweckentfremdungsgesetzes M-V wurden die Regelungen überall dort ergänzt, wo die Verordnung es den Mitgliedstaaten auferlegt, Maßnahmen zu ergreifen, wenn sie an dem System des Datenaustausches teilnehmen wollen, bzw. dies ihren Gemeinden ermöglichen wollen.

Gleichzeitig wurden Regelungen gestrichen, die aufgrund des in der Verordnung verankerten Systems des verpflichtenden digitalen Datenaustausches als nicht mehr notwendig erachtet werden. Somit wird der Aufwand für Behörden und Gastgeber reduziert.

Bislang konnten illegale Angebote nur dadurch identifiziert werden, dass die Behörden Personal zum Sichten der Internetseiten der Online-Plattformen abstellen. Dies soll mit der Schaffung von digitalen Registrierungssystemen der Vergangenheit angehören.

Ein zentrales Element der digitalen Infrastruktur ist eine einheitliche, digitale Zugangsstelle. Diese wird auf Ebene des jeweiligen Mitgliedstaates eingerichtet. Sie dient als digitales Zugangstor, über das berechnigte Behörden Zugriff auf die Buchungsdaten der Online-Plattformen erhalten. Mit dem Kurzzeitvermietung-Datenaustausch-Gesetz ist die Bundesnetzagentur (BNetzA) mit dieser Aufgabe betraut worden.

Das zweite zentrale Element sind die ebenfalls digitalen sogenannten Registrierungsverfahren. Sie sind auf derjenigen staatlichen Ebene zu etablieren, wo Daten zur Steuerung von Kurzzeitvermietungen benötigt werden. In Mecklenburg-Vorpommern ist dies die Gemeindeebene.

Unter der Voraussetzung des Vorhandenseins eines solchen Registrierungssystems sind die

betreffenden Behörden künftig zur Abfrage von Buchungsdaten der Online-Plattformen berechtigt.

Die Pflichten aus der Kurzzeitvermietungs-Verordnung (EU) 2024/1028 über das Zweckentfremdungsgesetz M-V gelten nur dann für die Plattformbetreiber, Behörden und Gastgeber, wenn die jeweilige Gemeinde festgestellt hat, dass die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen besonders gefährdet ist, und eine entsprechende Zweckentfremdungssatzung erlassen hat.

V. Zweitwohnungssteuersatzung

1. Allgemeines

Eine weitere gemeindliche Steuerungsmöglichkeit im Umgang mit Ferienwohnungen und Zweitwohnungen bietet die Erhebung einer Zweitwohnungssteuer.

Die Gemeinden sind gemäß § 3 Abs. 1 KAG M-V ermächtigt, eine Zweitwohnungssteuer als örtliche Aufwandsteuer auf der Grundlage einer gemeindlichen Satzung zu erheben.

Aufwandsteuern im Sinne des Art. 105 Abs. 2a GG sind Steuern, die auf die in der Einkommensverwendung für den persönlichen Lebensbedarf zum Ausdruck kommende wirtschaftliche Leistungsfähigkeit erhoben werden. Im Falle der Zweitwohnungssteuer bringt das Innehaben einer weiteren Wohnung für den persönlichen Lebensbedarf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zum Ausdruck.

2. Zulässigkeit eines Lenkungszwecks bei der Zweitwohnungssteuer

Auch wenn die Einnahmeerzielung bei der Zweitwohnungssteuererhebung im Vordergrund steht, ist es zulässig, mit der Zweitwohnungssteuer den Nebenzweck (Lenkungszweck) zu verfolgen, das Halten von Zweitwohnungen einzudämmen, um dadurch das Wohnungsangebot für die einheimische Bevölkerung zu erhöhen. Mit der Zweitwohnungssteuer kann der Nebenzweck verfolgt werden, sogenannte „Rolladensiedlungen“ einzudämmen, die sich negativ auf die Auslastung der kommunalen Infrastruktur auswirken und zur Verödung des Ortes beitragen können.

Auch der auf die Förderung der Motivation abzielende Lenkungszweck der Zweitwohnungssteuer, sich im melderechtlich zulässigen Rahmen zur Verlegung des Erstwohnsitzes zu entscheiden, ist nicht zu beanstanden. Es bestehen grundsätzlich keine Bedenken, dass eine Zweitwohnungssteuersatzung eine Lenkungsfunction in der Weise ausübt, durch Ummeldung von Neben- in Hauptwohnsitze Schlüsselzuweisungen im kommunalen Finanzausgleich zu erhalten, die höher liegen als die durch die Zweitwohnungssteuer zu erzielenden Einnahmen.

3. Die Höhe der Zweitwohnungssteuer als Lenkungsinstrument

Der meistens in einem Bereich zwischen 10 % und 25 % des jährlichen Mietaufwandes festgelegte Steuersatz begegnet keinen rechtlichen Bedenken. Mit zunehmender Höhe des Steuersatzes verstärken sich mögliche Lenkungseffekte der Zweitwohnungssteuer, ohne jedoch diese Effekte konkret zu ordnen und in die gewünschte Richtung dirigieren zu können. So kann selbst ein relativ hoher Steuersatz, von dem sich die Gemeinde ein erhöhtes Wohnungsangebot für die einheimische Bevölkerung erhofft, ohne Wirkung für den Dauermietwohnungsmarkt bleiben und den Bestand an Zweitwohnungen unberührt lassen, wie dies z. B. in der Stadt Konstanz bei einem Steuersatz in Höhe von 30 % der Fall war (siehe dazu VGH Mannheim, Urteil vom 24.06.2013 – 2 S 2116/12 –).

4. Unzulässigkeit einer Prohibitivsteuer

Nach dem sog. Erdrosselungsverbot darf eine Steuer nicht in einer Höhe festgesetzt werden, die die Erfüllung des Steuertatbestands (hier: das Innehaben einer Zweitwohnung) praktisch unmöglich

machen würde. Eine Erdrosselungsgefahr liegt nicht schon dann vor, wenn einzelne Steuerpflichtige die Steuer nicht tragen können. Vielmehr ist von einer Erdrosselungswirkung erst dann auszugehen, wenn der Durchschnitt der Steuerpflichtigen unter normalen Umständen die Steuer nicht aufbringen kann. Entscheidend für die verfassungsrechtliche Beurteilung einer steuerrechtlichen Erdrosselungswirkung ist nicht, ob ein bestimmter – mehr oder weniger willkürlich bestimmter – Steuersatz überschritten wird. Der Blick ist vielmehr auf die konkreten Auswirkungen der Steuererhebung zu richten. Eine unzulässige Prohibitivsteuer liegt hiernach erst dann vor, wenn das besteuerte Verhalten durch seine Belastung mit unbezahlbaren Abgabepflichten vollständig unterbunden werden soll. Die Grenze der zulässigen Steuerregelung ist erst dann überschritten, wenn infolge der Höhe der Besteuerung das Innehaben einer Zweitwohnung wirtschaftlich unmöglich gemacht wird. Bleibt der Bestand an Zweitwohnungen bei einem als relativ hoch empfundenen Steuersatz nahezu unverändert, kann kein Fall einer unzulässigen Prohibitivsteuer vorliegen.