

Uhlig, Raith und Partner Freie Stadtplaner und Architekten
Büro für Stadtforschung, Planung und Architektur

Prof. Dr.Ing. Günther Uhlig
Dr.Ing. Frank-Bertolt Raith
Dipl. Ing. Lars Hertelt

Waldhornstraße 25
D - 76131 Karlsruhe

Tel / Fax: 0721 37 85 64
Tel: 0172 96 83 511

mail: uhlig-partner@arcor.de
www.uhligundpartner.de

**2. Änderung
des
Bebauungsplans mit örtlichen Bauvorschriften
Nr. 11
„Ferien- und Freizeitpark Glowe“**

im vereinfachten Verfahren nach § 13 BauGB ohne Umweltprüfung / Umweltbericht

Gemeinde Glowe / Rügen

Satzung

Begründung

1) Grundsätze / Ausgangslage

1.1) Umfang der Änderung

Die 2. Änderung erstreckt sich ausschließlich auf die Textliche Festsetzung (Teil B) I.1 zur Art der baulichen Nutzung.

Räumlich bezieht sich die Änderung ausschließlich auf den als sonstiges Sondergebiet nach § 11 BauNVO dargestellten nördlichen Bereich des B-Plans Nr. 11 „Ferien- und Freizeitpark Glowe“.

In der Planzeichnung (Teil A) sowie den anderen Abschnitten der Textlichen Festsetzungen werden keine Änderungen vorgenommen.

Die Grundzüge der Planung, insbesondere die generelle Ausweisung der Art der baulichen Nutzung (Sondergebiete nach 11 BauNVO) sowie das Maß der Grundstücksnutzung, bleiben unverändert, so dass das vereinfachte Verfahren nach § 13 (1) BauGB angewandt wird. Umweltprüfung / Umweltbericht sind nicht notwendig (vgl. Kap. 3).

1.2) Ausgangspunkt / Ziele der Planung

Die Gemeinde Glowe erfreut sich bei Gästen zunehmender Beliebtheit, so dass in den letzten Jahren im Ort eine rege Bautätigkeit insbesondere im Segment der Ferienhäuser zu verzeichnen war.

Dabei musste jedoch festgestellt werden, dass die allgemeinen Entwicklungs- und Planungsziele der Gemeinde insbesondere hinsichtlich der räumlichen Verteilung von Erholungsgebieten sowie Wohngebieten nicht umgesetzt werden konnten. Besonders deutlich stellt sich die Situation im neuen Wohngebiet „An den Boddenwiesen“ dar (B-Plan Nr. 2.1. „Ortsmittelpunkt Glowe“), in dem die Mehrzahl der Gebäude der Fremdenbeherbergung dienen. Von den insgesamt rund 28 fertiggestellten Gebäuden dienen nach Melderegister (Auszug vom 21.08.2006) nur fünf dem Wohnen im eigentlichen Sinne (als erster bzw. zweiter Wohnsitz). Es ist anzunehmen, dass alle übrigen Gebäude als Ferienhäuser für einen kurzfristigen Aufenthalt vermietet werden. Entgegen der allgemeinen Zweckbestimmung als Wohngebiet ist das Gebiet durch Anlagen zur Fremdenbeherbergung gekennzeichnet.

Diese, den Planungszielen der Gemeinde zuwiderlaufende Entwicklung geht auf mehrere Ursachen zurück:

- Bauordnungsrechtlich wird nur ungenügend zwischen einem „normalen Wohngebäude“ sowie einem „Wohngebäude mit Fremdenbeherbergung“ unterschieden. Hinter der Baugenehmigung für das Vorhaben „Wohnhaus mit 9 WE“ kann sich auch eine Ferienappartementanlage in einem Sondergebiet nach § 10 BauGB verbergen, die bauplanungsrechtlich im Falle einer einheitlichen Bewirtschaftung als „gewerblicher“ Betrieb des Beherbergungsgewerbes einzustufen wäre. Ferienhäuser, die auf Dauer einem wechselnden Personenkreis zur Verfügung gestellt werden sollen, werden bauordnungsrechtlich als Wohngebäude eingestuft und sind nach § 62 LBauO MV genehmigungsfrei.

Angesichts der bauordnungsrechtlichen Gleichsetzung von Wohngebäuden und Ferienhäusern ist die Durchsetzung der allgemeinen Zweckbestimmung von Baugebieten in der Praxis erschwert.

- Die bauordnungsrechtlichen Abgrenzungsschwierigkeiten werden überlagert durch bauplanungsrechtliche. Nach einem auch von Fickert/Fieseler zustimmend zitierten Grundsatz eines Urteils des Bundesfinanzhofs von 1976 liegt (gewerbliche) Ferienhausbewirtschaftung dann vor, „wenn eine für kurzfristiges Wohnen voll eingerichtete und ausgestattete Eigentumswohnung ... im Verband mit einer Vielzahl gleichartig genutzter Wohnungen anderer Wohnungseigentümer liegt, zu einer einheitlichen Wohnanlage gehört, und wenn die Werbung für kurzzeitige Vermietung an laufend wechselnde Mieter und die Verwaltung einer für die Wohnanlage bestehenden Feriendienstorganisation übertragen wurde“ (zit. nach Fickert/Fieseler zu § 10, Rn 34.1).

Diese Einschätzung kann bauplanungsrechtlich jedoch nicht genügen, da die Auswirkungen, die von privaten Ferienhäusern ausgehen (z.B. hinsichtlich Verkehr, Wechsel der Besucher), bei räumlicher Konzentration denen einer Ferienanlage entsprechen können. Zum Einen können einzelne Ferienhäuser unterschiedlicher Eigentümer über gewerbliche Vermittlungsbüros angeboten werden (z.B. Frosch Ferienhäuser), zum Anderen besteht mit dem Internetauftritt des Tourismusvereins Glowe e.V. eine einheitliche Außendarstellung auch der nichtgewerblichen Vermieter.

Mit Recht wird deshalb auch bei Fickert/Fieseler darauf hingewiesen, dass der planungsrechtliche Begriff „Betrieb“ nicht auf den Gewerbebetrieb im Sinne des Gewerberechts zu reduzieren ist (zu § 1, Rn 80). „Zu den Merkmalen eines Betriebs im bauplanungsrechtlichen Sinne gehört i.d.R. die organisatorische Zusammenfassung von Betriebsanlagen und Betriebsmitteln zu einem bestimmten Betriebszweck.“ Dies ist bei (privater) Vermietung eines zum kurzzeitigen (touristischen) Aufenthalts geeigneten, voll eingerichteten und ausgestatteten Ferienhauses an einen wechselnden Personenkreis zweifelsohne gegeben.

Als Betriebe des Beherbergungsgewerbes wären Ferienhäuser in Wohngebieten nach § 4 BauNVO jedoch nur ausnahmsweise zulässig.

- In der Realität freilich werden sich eine betriebliche Nutzung als Anlagen der Fremdenbeherbergung (Ferienhaus) sowie die Wohnnutzung als privates Wochenendhaus überlagern. Damit bekommt das Wohngebiet aber aus Sicht vieler Investoren einen deutlichen Standortvorteil gegenüber den ausgewiesenen Erholungsgebieten, da nur hier die breite Nutzungsmöglichkeit der Gebäude sowohl als Wohnsitz, als Zweitwohnung bzw. als Wohngebäude mit privater oder gewerblicher Fremdenbeherbergung (d.h. als Ferienhaus) zulässig scheint. In den Erholungsgebieten wie dem „Ferien- und Freizeitpark Glowe“ werden die Käufer bereits im Kaufvertrag auf die Nutzungseinschränkung als Ferienhaus hingewiesen.

Die von Investoren im Wohngebiet gesuchte Offenheit hinsichtlich der Nutzung der Gebäude entspricht der heute zunehmend individuellen Gestaltung des eigenen Lebens, das weniger ein geradlinig verlaufender, vorhersehbarer Weg ist, sondern angesichts vielfältiger Brüche, risikoreicher Auszeiten und spannender Neuanfänge in unterschiedlichste Lebensabschnitte zerfällt (vgl. z.B. Ulrich Beck, Ulf Erdmann Ziegler, Eigenes Leben. Ausflüge in die unbekannte Gesellschaft, in der wir leben, München 1997). Wie das Beispiel „An den Boddenniesen“ zeigt, geht es dabei vor allem um die Option auf zeitweise Eigennutzung in einer nicht vorhersehbaren / nicht planbaren Zukunft, nicht jedoch um eine bereits fest eingeplante, kurz- bis mittelfristig zu realisierende Ansiedlung der Eigentümer in der Gemeinde.

Mit der 2. Änderung des B-Plan Nr. 11 „Ferien- und Freizeitpark Glowe“ soll deshalb die Akzeptanz der ausgewiesenen Erholungsgebiete verbessert werden, damit das Freizeitwohnen verstärkt in den dafür vorgesehenen Sondergebieten konzentriert werden kann und die Wohngebiete wieder für dauerhafte Ansiedlungen zur Verfügung stehen (z.B. im Rahmen des erwarteten Zuzugs in Folge der arbeitsplatzintensiven Einrichtungen am Standort Rügen-Radio).

Die 2. Änderung reagiert dabei auf die Erkenntnisse, die bei der bisherigen Umsetzung des 1. Bauabschnitts aus den Gesprächen mit möglichen Investoren (sowie deren Ausweichen in das Wohngebiet) gewonnen werden konnten.

1.3) Ableitung aus dem Flächennutzungsplan

Die Gemeinde Glowe verfügt über einen FNP, der das Plangebiet in Übereinstimmung mit dem B-Plan als Sondergebiet nach § 11 BauNVO mit der allgemeinen Zweckbestimmung Ferienhausgebiet dargestellt. Sowohl der rechtskräftige B-Plan insgesamt wie auch die Änderung sind gemäß § 8 BauGB aus dem FNP entwickelt.

1.4) Bestehende / zulässige Nutzungen

Der ursprüngliche Plan enthält für das SO: Sonstige Sondergebiete nach §11 BauNVO, hier: "Ferien- und Freizeitpark" folgende Festsetzungen bezüglich Wohn- bzw. Ferienwohngebäuden:

- Ferienhäuser mit max. 1 Wohneinheit und max. 80 qm Gebäudegrundfläche (ohne Terrasse) zur Belegung durch einen ständig wechselnden Personenkreis,
- Wohnungen für Betriebsinhaber und Betriebsleiter sowie Personen, die im Beherbergungsgewerbe tätig sind.

Bisher sind rund 12 Ferienhäuser sowie der erste Abschnitt der Erschließung mit zentralen Freianlagen realisiert worden. Die Ferienhäuser werden weitgehend durch die Firma Upstalsboom vermietet; einige Eigentümer haben ergänzend andere Vermittlungsagenturen eingeschaltet.

1.5) Abwägungsrelevante Belange

Neben den ausgewiesenen Planungszielen (vgl. Kap. 1.2) sind folgende Belange in der Abwägung zu berücksichtigen:

- Die Belange von Freizeit und Erholung: Angesichts der Lage in einem im RROP VP ausgewiesenen Tourismusschwerpunktraum genießt die Erholungsfürsorge bei allen Planungen im Gemeindegebiet einen besonders hohen Stellenwert. Hierzu gehören neben der Bereitstellung eines differenzierten Übernachtungsangebots insbesondere Maßnahmen der Saisonverlängerung (7.2.1(3) RROP VP) sowie als Grundlage der Erhalt und die behutsame, nachhaltige Nutzung der naturräumlichen Potenziale. Mit der Planung darf die Eignung des Plangebiets als Erholungsgebiet nicht in Frage gestellt werden.

Angesichts der geringfügigen Umfänge der Änderung ist die Planung nicht geeignet, erhebliche Auswirkungen auf die angesichts der strukturellen Defizite des Landes regelmäßig als wichtig anzusetzenden Belange der Wirtschaft hervorzurufen. Die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege werden durch die Änderung nicht betroffen (vgl. Kap. 3).

2) Städtebauliche Planung

2.1) Nutzungskonzept

Urlaub und Erholung

Erholung und Urlaub sind dem gesellschaftlichen Wandel unterworfen, worauf die gemeindliche Bauleitplanung reagieren muss.

Urlaub wie Freizeit allgemein wurden lange Zeit als Bruch mit der vermeintlichen Alltäglichkeit

verstanden: "Der <moderne> Mensch hofft also in der Freizeit das zu finden, was ihm seine Arbeit und sein Familien- oder Privatleben nicht geben können," so etwa der Soziologe Henri Lefebvre (Kritik des Alltagslebens, Kronberg/Taunus 1977). Freizeit und Urlaub erscheint in dieser Perspektive geradezu funktionalistisch als Notwendigkeit für die "Regeneration der Arbeitskraft", bleibt also auf das Erwerbsleben als Normalzustand bezogen. Dementsprechend wurde Freizeitwohnen bislang an der Existenz eines (alltäglichen) Hauptwohnsitzes festgemacht – ein Gedanke, der auch der Überarbeitung der BauNVO 1977 zugrunde lag (Einführung Ferienhausgebiet).

Mit zunehmender Unsicherheit in der Lebensentwicklung, die indes mit gesteigerter Verfügbarkeit von freier Zeit und finanziellen Ressourcen einhergeht, erst recht jedoch mit der Aufwertung des "dritten Lebensabschnitts", entstehen freizeit- und erholungsorientierte Wohnformen, die sich nicht mehr aus der Gleichzeitigkeit von Arbeitsleben und Erholung, sondern durch deren Abfolge in größeren Zeiteinheiten im Sinne eines *Lebensabschnittswohnens* verstehen lassen. 72 Prozent der Deutschen hegen den Wunsch nach einer „extensiven Auszeit“, doch den meisten "fehle der Mut, ihren Traum Realität werden zu lassen", fand das Meinungsforschungsinstitut Gewis heraus (zitiert nach: focus.msn.de). Vom Sabbatical (Sabbatjahr) bis zum Langzeiturlaub, vom mehrjährigen Ausstieg bis zum befristeten Time-Out werden zunehmend längere Aufenthalte gesucht, die im Sinne des Melderechts die Anmeldung eines ersten Wohnsitzes am "Urlaubsort" erfordern.

Der Landkreis Rügen profitiert von diesem Trend einer touristisch motivierten Lebensabschnittswohnung. Die Langzeiturlauber schätzen die touristische Infrastruktur am Ort, wie sie durch eine Ferienanlage bereit gestellt werden kann (Sport, Gastronomie, Dienstleistungen wie Brötchendienst, Reinigungs- und Hausmeisterservice, etc.); die mit der Zugehörigkeit zu einer Ferienanlage verbundenen Kosten (Verwaltung, Unterhalt, etc.) werden deshalb bereitwillig in Kauf genommen.

Zwischen dem klassischen Ferienwohnen (mit Nutzung durch wechselnden Personenkreis) und einem Wohnen im Sinne des oben geschilderten Langzeiturlaubs besteht kein Nutzungskonflikt. Das Wohnen kann deshalb als nachrangige, ausnahmsweise zulässige Nutzung in den Nutzungskatalog aufgenommen werden.

Eine Zweckentfremdung (etwa Kippen des Gebietscharakters durch vermehrte dauerhafte Vermietung an Ortsansässige) ist angesichts der gegenwärtig geringen Nachfrage nach Wohngebäuden, erst recht jedoch wegen den nicht unerheblichen Verwaltungs- und Unterhaltungskosten der Ferienanlage in der Praxis unwahrscheinlich. Zudem erlaubt die Zulassung als Ausnahme eine wirksame Kontrolle durch die Gemeinde (vgl. Kap. 2.2).

Angesichts der Marktsituation in Glowe ist vielmehr davon auszugehen, dass die Wohnnutzung weniger bei Neubauten als vielmehr im Rahmen späterer Umnutzungsanträge für bestehende Ferienhäuser angestrebt wird. Aus Gesprächen mit möglichen Käufern für Ferienhäuser (sowie aus deren auffälligem Ausweichen in das Wohngebiet "An den Boddenwiesen") ist der Wunsch nach einer zeitweise längerfristigen privaten Nutzung des Ferienhauses als Voraussetzung für eine Investition in Glowe deutlich geworden. Dabei ist in der Regel von den 45 bis 55 Jahre alten Käufern weder die sofortige noch die dauerhafte Nutzung des Ferienhauses als eigener Wohnsitz beabsichtigt.

In der Regel wird ein Ferienhaus schon zum Zwecke der Refinanzierung in den ersten Jahren von den Eigentümern vermietet und steht damit einem wechselnden Personenkreis zur Verfügung. Insbesondere in der Nebensaison wird das Ferienhaus zudem von den Eigentümern regelmäßig auch selbst als Feriendomizil genutzt (Wochenendhausnutzung), was der gesetzlichen Definition des § 10 (4) BauNVO entspricht.

Das Wohnen wird deshalb für viele Nutzer letztlich ein nie verwirklichter Wunsch bleiben. Wegen der je individuellen Nutzerbiographie ist zudem zu erwarten, dass sich die Wünsche nach einer im Grunde temporären Ansiedlung auch zeitlich differenzieren, so dass letztlich jeweils nur wenige Gebäude gleichzeitig als Wohngebäude im bauplanungsrechtlichen Sinne genutzt werden.

Im Rahmen der Änderung eröffnet die Gemeinde deshalb die Möglichkeit, solche einzelnen

(temporären) Wohnwünsche offiziell als Ausnahmen zulassen zu können - und nicht - wie häufig praktiziert - nur stillschweigend dulden zu können.

Tourismusentwicklung

Die Öffnung für neue Urlaubsformen mit längerfristigem Aufenthalt ist ergänzend unter dem Gesichtspunkt der gemeindlichen Planungs- und Entwicklungsziele zu beurteilen. Schließlich ist die Entwicklung des "Ferien- und Freizeitpark Glowe" zentraler Baustein für die Entwicklung der Tourismuswirtschaft als nahezu einziger Wirtschaftszweig in der Gemeinde. Mit der Realisierung der Anlage ist verbunden:

- der Ausbau zeitgemäßer Beherbergungskapazitäten und damit allgemein die Steigerung des Gästeaufkommens in der Gemeinde Glowe,
- der Ausbau von Dienstleistungs- und touristischen Infrastruktureinrichtungen, die auch den Gästen anderer Einrichtungen in der Gemeinde sowie den Tagesgästen der Region zur Verfügung stehen und damit die Aufenthaltsqualität in Glowe allgemein verbessern.

Die Umsetzung der Planung ist für die Gemeinde verbunden mit direkten Einnahmen (Erholungsabgabe) sowie mit einer allgemeinen Stärkung der lokalen Wirtschaft, zum Einen durch die zu schaffenden gewerblichen Angebote innerhalb des Plangebiets, zum Anderen durch die in der Region insgesamt getätigten Tagesausgaben der zusätzlichen Gäste.

Durch die Änderung werden die erhofften wirtschaftlichen Auswirkungen nicht gefährdet, vielmehr darf eine Verstärkung der Umsätze übers Jahr gerechnet erwartet werden.

- Um zu verhindern, dass die Infrastruktur kurzfristigem Rentabilitätsdenken zum Opfer fällt, wurde bereits im ursprünglichen B-Plan im nördlichen Bereich eine Teilfläche B ausschließlich für gewerbliche Einrichtungen reserviert. Diese Festsetzung wird beibehalten.
- Schwierigkeiten bei der Realisierung und Bewirtschaftung der zentralen Angebote liegen vor allem in der Kürze der Saison begründet. Es ist schwer, angesichts der langen Nebensaison einen Ganzjahresbetrieb aufrecht zu erhalten.
Mit der vorliegenden Planung wird die Auslastung der angestrebten Infrastruktur tendenziell eher steigen als sinken, da die Zahl der Gäste insbesondere in der Nebensaison etwas zunehmen dürfte. Auch von den Langzeiturlaubern im weiteren Sinne werden touristische Dienstleistungen nachgefragt werden.

Eine Ausweitung der stetigen Präsenz von Gästen wird darüber hinaus besonders in der Nebensaison

- dem Eindruck einer verwaisten Rolladensiedlung entgegen wirken können und dadurch
- die Sicherheit und Ordnung in der Anlage auch ohne kostenintensive technische Einrichtungen erhöhen sowie für eine Mindestauslastung der technischen Infrastruktur sorgen.

2.2) Geänderte bauplanungsrechtliche Festsetzungen

Das Sondergebiet "Ferien- und Freizeitpark" dient vorwiegend zur Unterbringung von Dienstleistungs- und touristischen Infrastruktureinrichtungen für Sport und Freizeit. Gemäß ursprünglichem B-Plan sind ergänzend Ferienhäuser mit max. 1 Wohneinheit und max. 80 qm Gebäudegrundfläche zur Belegung durch einen ständig wechselnden Personenkreis sowie Betriebswohnungen zulässig.

Die Planung erweitert den Nutzungskatalog um eine ausnahmsweise Zulässigkeit von Wohngebäuden mit max. 1 Wohneinheit. Damit kann auch die Nutzung der Ferienhäuser zu Wohnzwecken ausnahmsweise zugelassen werden. Die Festsetzung als ausnahmsweise zulässige Nutzung bedeutet, dass vor Errichtung eines Wohngebäudes bzw. vor der Aufnahme

der Wohnnutzung in einem als Ferienhaus gebauten Gebäude ein Ausnahmeantrag gestellt werden muss (§ 67 (2) LBauO M-V). Dies gilt auch für ansonsten genehmigungs- bzw. verfahrensfreie Vorhaben. Durch dieses Verfahren (Ausnahmeantrag) kann die Gemeinde als die über eine Zulassung der Ausnahme entscheidende Stelle die Nachrangigkeit des Wohnens im Gebiet in eigener Regie sicherstellen (§ 67 (3) LBauO M-V) und so die Entwicklung zu einem Mischgebiet verhindern.

Von einem Mischgebiet unterscheidet sich das Sondergebiet "Ferien- und Freizeitpark" weiterhin durch die stark eingeschränkte Zulässigkeit des Wohnens (keine qualitative Gleichwertigkeit der Nutzungen). Anders als im MI-Gebiet wird das Wohnen nicht quantitativ erkennbar sein.

3) Auswirkungen auf Natur und Umwelt

3.1) Zusammenfassung

Auswirkungen auf Natur und Umwelt ergeben sich durch die Planung nicht. Das Maß der baulichen Nutzung, die überbaubare Grundstücksfläche wie auch die Beherbergungskapazität des Ferien- und Freizeitparks bleiben unverändert.

Auch die Neufassung der Festsetzungen zur Art der baulichen Nutzung durch Einführung von Ausnahmetatbeständen hinsichtlich einer erweiterten Zulässigkeit des (Dauer-)Wohnens wird sich nicht erheblich auf Natur und Umwelt auswirken, da die generelle Zweckbestimmung der Gebiete gewahrt bleibt.

Die Aussagen des ursprünglichen B-Plans zu den Auswirkungen auf Natur und Umwelt (UVP) bleiben in vollem Umfang gültig. Es besteht keine Veranlassung für Änderungen bzw. Ergänzungen.

Die 2. Änderung berührt die Grundzüge der Planung nicht, so dass nach § 13(1) BauGB das vereinfachte Verfahren ohne Umweltprüfung / Umweltbericht angewandt wird.

Glowe, November 2006 / März 2007

10.5.2007



[Handwritten signature]

Radeisen
- Bürgermeister -