

Stellungnahme

**des Bundesverbandes der Campingwirtschaft in Deutschland e.V.,
Ystader Straße 17, 10434 Berlin:**

Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU im Städtebaurecht und zur Stärkung des neuen Zusammenlebens in der Stadt

1. Zum Verband

Der Bundesverband der Campingwirtschaft in Deutschland e.V. (BVCD e. V.) vertritt als Dachverband die Camping- und Wohnmobilstellplatzunternehmer. Ziel des Verbandes ist es, Camping als qualitativ hochwertige Form der Freizeit- und Urlaubsgestaltung in der deutschen aber auch europäischen Tourismuswirtschaft zu platzieren. In dem Verband sind die Interessen von 1138 Campingplatzbetreibern in Deutschland mit ca. 210.000 Camping- und Wohnmobilstand- bzw. Stellplätzen. Die Branche erzielt pro Jahr lt. Statistischen Bundesamt jährlich 30 Mio. Übernachtungen. Inclusive der statistisch vom Bundesamt nicht gefassten Langzeitaufenthalten auf den Dauerstandplätzen, nicht erfasster zusätzlicher Campingübernachtungen, Übernachtungen in festen Mietobjekten und der Wohnmobilübernachtungen auf Stellplätzen sind es laut Berechnungen des DWIF. 128,3 Mio. Übernachtungen pro Jahr .

2. Anlass und Zielsetzung der Gesetzesänderung

Der vorliegende Gesetzentwurf dient in erster Linie der Anpassung des Städtebaurechts an die Vorgaben der Richtlinie 2014/52/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 zur Änderung der Richtlinie 2011/92/EU über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. L1024 vom 25.04.2014, S. 1). Zum anderen soll die Änderung das neue Zusammenleben in der Stadt stärken. Neben diesen Hauptzielen soll durch die Gesetzesänderung die derzeit bestehende Rechtsunsicherheit hinsichtlich der Zulässigkeit von Ferienwohnungen in den Baugebietstypen der Baunutzungsverordnung behoben und den Kommunen zugleich zusätzliche diesbezügliche Steuerungsmöglichkeiten gegeben werden.

Hierzu ist beabsichtigt, die Baunutzungsverordnung insbesondere um einen neuen § 13 a zu erweitern. Mit dieser Regelung sollen Ferienwohnungen ausdrücklich zu Unterarten der §§ 2 bis 7 allgemein oder ausnahmsweise zulässige Nutzung erklärt werden.

3. Bewertung

Der Gesetzentwurf schafft für diese Gebietstypen die Voraussetzungen für ein Nebeneinander von Wohnformen unterschiedlicher Dauer und Prägung (Dauer- und Ferienwohnen). Der Bundesverband der Campingwirtschaft in Deutschland e.V. begrüßt im Grundsatz die mit § 13 a BauNVO beabsichtigte Klarstellung der Zulässigkeit von Ferienwohnungen in den Gebietstypen der §§ 2 bis 7 BauNVO.

Aus Sicht der Campingwirtschaft besteht jedoch weiterer Regelungsbedarf.

4. Zusätzlicher Regelungsbedarf und Vorschlag für eine Ergänzung des Gesetzentwurfs bzgl. § 11 BauNVO

Tatsächlich ist ein solches Nebeneinander unterschiedlicher Wohnformen aber gerade nicht auf die Baugebietstypen der §§ 2 bis 7 BauNVO beschränkt. Ausgehend von der klassischen Campingplatznutzung haben sich in den touristischen Betrieben unserer Mitglieder tatsächlich auch in den letzten Jahren neue Wohnformen etabliert. Die entsprechenden Anlagen sind häufig durch ein Nebeneinander von Ferien-, Wochenend- und/oder „Dauerwohnen“ (d. h. Wohnen i. S. d. Bauplanungsrechts) in der touristischen Einrichtung geprägt. Die Nachfrage nach solchen innovativen Wohnformen steigt stetig. Zudem ist die Kombination von Wohnformen mit unterschiedlicher Verweildauer für viele touristische Betriebe wirtschaftlich zwingend notwendig, um die vorgehaltene touristische Infrastruktur aufrechterhalten und weiterentwickeln zu können.

Für diese gewachsenen touristischen Mischstrukturen besteht derzeit eine erhebliche Rechtsunsicherheit. In der Rechtsprechung wurde darauf hingewiesen, dass eine Mischung von Wochenendhäusern und Gebäuden zum dauerhaften Wohnen jedenfalls auf Grundlage des § 10 BauNVO ausgeschlossen ist (BVerwG, Urteil vom 11. Juli 2014, 4 CN 7/12). Dagegen soll eine Festsetzung von Sondergebieten, die sowohl Dauer- als auch Ferienwohnungen zulassen, auf Grundlage des § 11 BauNVO möglich sein (Oberverwaltungsgericht Niedersachsen, Urteil vom 18. September 2014, 1 KN 123/12). Eine höchstrichterliche Bestätigung dieser Festsetzungsmöglichkeit gibt es nicht. Die Sicherung oder Weiterentwicklung bestehender Strukturen und die Planung neuer Gebiete ist für die Gemeinden und die Betreiber der touristischen Anlagen somit mit großen Unsicherheiten verbunden. Nicht zuletzt diese Unsicherheit über die planungsrechtlichen Grundlagen hat vereinzelt auch zu städtebaulich oder bauordnungsrechtlich unerwünschten Ansiedlungen geführt.

Nach dem Dafürhalten unseres Verbandes ist es deshalb unerlässlich, den Gemeinden ein bauplanungsrechtliches Instrument an die Hand zu geben, mit dem solche touristischen Strukturen gesichert und zugleich planerisch gesteuert werden können.

Ein solches Instrument ließe sich am besten über eine klarstellende Ergänzung des § 11 BauNVO erreichen. Unser Verband begrüßt deshalb ausdrücklich den in dem Verordnungsantrag des Landes Mecklenburg-Vorpommern, Bundesrat-Drucksache 141/15 vom 1. April 2015 enthaltenen Ansatz, neben der Regelung der Zulässigkeit von Ferienwohnungen in den Baugebieten der §§ 2 bis 7 BauNVO zugleich eine Änderung des § 11 BauNVO vorzunehmen.

In Anlehnung an den Vorschlag des Landes Mecklenburg-Vorpommern regen wir daher an, die aktuelle Gesetzesänderung zum Anlass zu nehmen, § 11 Abs. 2 BauNVO wie folgt zu ergänzen:

„Als sonstige Sondergebiete kommen in Betracht

Gebiete für den Fremdenverkehr, wie Kurgelände, Gebiete für die Fremdenbeherbergung, Gebiete, die zugleich dem Ferienwohnen und / oder Wochenendwohnen und dem Dauerwohnen dienen, einschließlich der Eigenart des Gebiets entsprechender Anlagen und Einrichtungen zur Versorgung des Gebiets und für sportliche Zwecke

Ladengebiete,

Gebiete für Einkaufszentren und großflächige Handelsbetriebe,

Gebiete für Messen, Ausstellungen und Kongresse,

Hochschulgebiete,

Hafengebiete,

Gebiete für Anlagen, die der Erforschung, Entwicklung und Nutzung Erneuerbarer Energien, wie Wind- und Sonnenenergie dienen.“

Gegebenenfalls könnte dieses Steuerungselement in Anlehnung an die Regelungen in § 10 Abs. 3 Satz 3 oder Abs. 4 Satz 2 BauNVO zur Sicherung landschaftlicher Besonderheiten zusätzlich noch Begrenzungen der Grundflächen der baulichen Anlagen in diesen Sondergebieten vorsehen.

5. Zusätzlicher Regelungsbedarf und Vorschlag für eine Ergänzung des Gesetzentwurfs bzgl. § 10 BauNVO

Aus Sicht der Campingwirtschaft besteht darüber hinaus weiterer dringender Regelungsbedarf. Neben dem unter Punkt 4 erörterten Problembereich insbesondere hinsichtlich der Verweildauer haben sich in den touristischen Betrieben unserer Mitglieder in den letzten Jahren zudem neue touristische Nutzungsarten,

insbesondere die Vermietung von Mobilheimen an Touristen zum Zweck der Erholung, etabliert.

Mit der Errichtung von Mobilheimen auf Campingplätzen reagieren die Betreiber auf einen der wichtigsten Trends in der Campingbranche, nämlich der stetig steigenden Nachfrage nach Mietunterkünften.

Nach verbreiteter Auffassung wird die Nutzung von Mietobjekten auf Campingplätzen in den nächsten Jahren noch zunehmen. Erhebungen der Entwicklungsgesellschaft Ostholstein unter Touristencampern haben hier gezeigt,

„dass bereits heute ca. jeder zehnte Gast eine Mietunterkunft auf Campingplätzen in Schleswig-Holstein nutzt. Für die Zukunft können sich über 1/3 der befragten Touristencamper die Nutzung einer Mietunterkunft auf Campingplätzen vorstellen. Das Vorhalten von Ferienhäusern für die Gäste [von Campingplätzen] ist daher ein wichtiger Bestandteil einer zukunftsorientierten und nachhaltigen Entwicklungsstrategie.“ (Stellungnahme der EGOH zu einem B-Plan-Entwurf bzgl. eines Campingplatzes vom 07.03.2014)

Auch nach Untersuchungen des ADAC gibt es auf den deutschen Campingplätzen im europäischen Vergleich deutlich zu wenig Mietunterkünfte (Stefan Thurn, Mietunterkünfte auf deutschen Campingplätzen im europäischen Vergleich, Quo Vadis Camping 2011) was zu einem erheblichen Wettbewerbsnachteil für die deutschen Unternehmen führt.

Ursachen für die veränderte Nachfrage liegen in gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und rechtlichen Veränderungen der letzten 15 Jahre begründet.

Als ein Aspekt kann hier die Einführung des EU-Führerscheins im Jahr 1999 bezeichnet werden. Damals wurde das zulässige Gesamtgewicht in der neuen Führerscheinklasse B auf 3,5 t festgelegt. Auch mit Verabschiedung der dritten EG-Führerscheinrichtlinie ab dem 19.01.2013 stieg das zulässige Gesamtgewicht nur auf 4,25 t. Mit entsprechenden Caravans und dann notwendigen Zugfahrzeugen ist dieses Gesamtgewicht schnell überschritten. Gerade die jüngere Generation schreckt vor den Kosten für einen Führerschein, der auch größere Gespanne umfasst, sowie die Anschaffung eines entsprechenden Zugfahrzeuges und Anhängers zurück. Die Unterhaltskosten für eine Unterstellung, Wartung und Pflege spielen ebenfalls eine wichtige Rolle.

Die Unternehmen der Campingbranche stehen hierbei jedoch vor erheblichen Problemen, denn das Aufstellen von Mobilheimen zur gewerblichen Vermietung an Touristen auf Campingplätzen ist nach herrschender Ansicht grundsätzlich unzulässig, wenn es sich um ein Sonderbaugebiet handelt, das ausschließlich als „Campingplatzgebiet“ ausgewiesen ist. Dauercamping ist zulässig, soweit die Wohnanhänger nicht „eingehaust“, also jederzeit ortsveränderlich, sind.

Zulässig ist das Aufstellen von Mobilheimen hingegen (mit regelmäßig maximal 40 m² Grundfläche) in Sondergebieten, die als „Wochenendplatz“ ausgewiesen sind. Unzulässig ist hier aber nach herrschender Auffassung im Schrifttum das Aufstellen von jederzeit ortsveränderlichen Wohnwagen.

Nur in Sondergebieten, die als „Camping- und Wochenendplatzgebiet“ ausgewiesen sind, ist sowohl das Aufstellen von Mobilheimen als auch nicht dauerhaft aufgestellter, jederzeit ortsveränderlicher Wohnwagen, zulässig.

Lediglich in Schleswig-Holstein ist nach der dortigen Camping- und Wochenendplatzverordnung das Aufstellen von Mobilheimen und sog. Campinghäusern auf Campingplätzen in Campingplatzgebieten unmittelbar gestattet. (Vgl. § 1 Abs. 4 Nr. 2, Abs. 6 CWVO-SH).

Nach dem Dafürhalten unseres Verbandes ist es nach dem Vorstehenden unerlässlich, den Gemeinden auch diesbezüglich ein bauplanungsrechtliches Instrument an die Hand zu geben, mit dem solche touristischen Strukturen gesichert und zugleich planerisch gesteuert werden können.

Ein solches Instrument ließe sich am besten über eine Ergänzung des § 10 BauNVO erreichen. § 10 BauNVO in seiner ursprünglichen Fassung von 1962 ist zuletzt durch die ÄnderungsVO von 1977 geändert worden. Auf Vorschlag des Bundesrates (BR-Drs. 261/77) sind die Ferienhausgebiete und Campingplatzgebiete als Sondergebiete, die der Erholung dienen, unter gleichzeitiger Neugestaltung des § 10, aufgenommen worden. In den zwischenzeitlich 39 Jahren seit der letzten Änderung hat sich, wie dargelegt, die Campingbranche erheblich verändert. Um diesen geänderten Voraussetzungen gesetzgeberisch adäquat Rechnung zu tragen, ist aus Sicht unseres Verbandes eine Erweiterung der Begriffsbestimmung des Abs. 5 BauNVO geeignet und geboten.

Wir regen daher an, die aktuelle Gesetzesänderung zum Anlass zu nehmen, § 10 Abs. 5 BauNVO wie folgt zu ergänzen:

„(5) In Campingplatzgebieten sind Campingplätze, Zeltplätze sowie Wochenendplätze und Campinghausplätze zulässig.“

Wochenendplatzgebiete gehören bereits jetzt zu den anerkannten Sondergebieten, die der Erholung dienen, aber nicht in § 10 Abs. 1 aufgeführt werden. Zulässig sind hier Kleinwochenendhäuser (u.a. Mobilheime) bis zu einer Grundfläche von 40 m².

(Klein)Wochenendhäuser dürfen nach der bundesgesetzlichen Konzeption jedoch nicht überwiegend zur gewerblichen Vermietung an Touristen genutzt werden,

sondern sollen vornehmlich durch den Eigentümer selbst genutzt werden, wie dies beim klassischen Dauercamping der Fall ist. Eine gewerbliche Vermietung an Touristen soll hingegen in Ferienhausgebieten stattfinden.

Eine Lösung bietet die in unserem Vorschlag vorgenommene Anlehnung an die Terminologie des schleswig-holsteinischen Ordnungsgebers. Dort wurde anstelle des Begriffs „(Klein)Wochenendhaus“ oder „Ferienhaus“ die Bezeichnung „Campinghaus“ gewählt. Diese sprachliche Neuschöpfung (der Begriff kommt aus den skandinavischen Ländern, die „Campinghäuser“ seit langem kennen und auf Campingplätzen zulassen) erlaubt eine eigenständige und die herrschende Dogmatik bewahrende Terminologie. „Haus“ bringt zum Ausdruck, dass es sich um eine nicht jederzeit ortsveränderliche Anlage zu Unterkunftszwecken handelt, während „Camping“ eine Beschränkung der zulässigen Grundfläche (in Abgrenzung zum Ferienhaus) sowie die touristische Nutzung durch wechselnde Personenkreise impliziert.

6. Auswirkungen der Änderungsvorschläge

Eine Änderung des § 10 Abs. 5 in der vorgeschlagenen Form würde den Gebietscharakter eines Campingplatzgebietes nicht wesentlich ändern, da die Größe der Mobilheime auf diejenige von Kleinwochenendhäusern beschränkt bliebe. Bereits jetzt kann aus der Darstellung „Campingplatzgebiet“ im Flächennutzungsplan wahlweise sowohl ein Campingplatz als auch ein Wochenendplatz entwickelt werden. Eine Auflösung der willkürlichen Trennung dieser sehr ähnlichen Gebietstypen ist insbesondere vor dem Hintergrund des Wettbewerbs mit Destinationen in anderen europäischen Ländern erforderlich.

Mit der vorgeschlagenen Änderung des § 11 Abs. 2 könnten weitere touristische Destinationen eigener Art, die nicht den klassischen Leitbildern entsprechen, aber gerade durch diese Norm ermöglicht werden sollen, entwickelt und erhalten werden.

Weder die Änderung des § 10 Abs. 5 noch des § 11 Abs. 2 lassen mit dem vorgeschlagenen Inhalt eine Zersiedelung des Außenbereichs, die Verfestigung von Splittersiedlung oder ein etwaiges „Substandardwohnen“ befürchten. Die Änderungsvorschläge sind vielmehr geeignet derartigen, auch aus unserer Sicht unerwünschten, Entwicklungen entgegenzutreten. Gleichzeitig werden den Kommunen hiermit planungsrechtliche Instrumente an die Hand gegeben, den vielschichtigen Bedürfnissen der Touristen Rechnung zu tragen und den Unternehmen im europäischen Wettbewerb ihren Platz zu sichern.