INSULARES ENTWICKLUNGSKONZEPT

WOHNRAUMENTWICKLUNGSKONZEPT

SYLT 2025

BESCHLUSSFASSUNG

2. April 2015

GEMEINDE SYLT – INSELBAUAMT – ABTEILUNG STADTPLANUNG

Andreas-Nielsen-Straße 1, 25980 Sylt / Westerland

Dipl.-Ing. Britta Stuckenberg M.Sc.
Dipl.-Ing. Christian Hinz
Dipl.-Ing. Imke Schneider

VORBEMERKUNG

Der vorliegende Abstimmungsentwurf umfasst den Teil A des Wohnraumentwicklungskonzeptes Sylt 2025 „Einsatz öffentlichen Planungsrechtes und ergänzende privatrechtliche Absicherungen“. Der Teil B „Ermittlung neuer Potenzialflächen für Wohnungsneubau“ wurde zusammen mit der Einleitung des Wohnraumentwicklungskonzeptes bereits von allen Gemeinden der Insel Sylt beschlossen. Der vorliegende Teil A ist daher so aufgebaut, dass er nach Beschluss in das Gesamtkonzept integriert werden kann.

Abkürzungsverzeichnis

BauGB	Baugesetzbuch
BauNVO	Baunutzungsverordnung
B-Plan	Bebauungsplan
ErbbRV	Erbbaurechtsvertrag
GG	Grundgesetz
IfS	Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH
i.V.m.	in Verbindung mit
LEP	Landschaftsentwicklungsplan
MI	Mischgebiet
RegPlan	Regionalplan
SH	Schleswig-Holstein
SO	Sondergebiet
WA	Allgemeines Wohngebiet
WEG	Wohnungseigentumsgesetz
WEK/Wohnraumentwicklungskonzept	Wohnraumentwicklungskonzept Sylt 2025
WMK/Wohnungsmarktkonzept	Wohnungsmarktkonzept für die Insel Sylt
WR	Reines Wohngebiet

II. Teil A „Einsatz öffentlichen Planungsrechtes und ergänzende privatrechtliche Absicherungen“

Im Folgenden werden für die Sylter Kommunen Handlungsweisen zum „Einsatz öffentlichen Planungsrechtes und ergänzende privatrechtliche Absicherungen“ aufgezeigt. Ziel ist es, durch die geeignete Wahl an Instrumenten einer weiteren Verdrängung bestehender Dauerwohnungen Einhalt zu gebieten. Zudem werden für die Erweiterung des bezahlbaren Dauerwohnraumes zur Umsetzung der vom IfS ermittelten Bedarfe von 2.850 bezahlbaren Wohnungen bis 2025 (vgl. IfS 2012: 290), dauerhaft sichernde Instrumente dargelegt.

Durch den Teil A wird damit der Anforderung aus dem Regionalplan V entsprochen, Fehlentwicklungen mithilfe der Bauleitplanung und städtebaulichen Satzungen zu begegnen und Dauerwohnbedarfe erst zu realisieren, wenn jeweils sichergestellt ist, dass keine Umnutzungen zu Zweitwohnungen, Ferienwohnungen und anderen Tourismusangeboten erfolgen (vgl. RegPlan V 2002: Ziffer 6.4.2). Der Teil A bildet somit eine Grundlage für landesplanerische Beurteilungen zu gemeindlichen Planungen und wird daher von den Gemeinden der Insel Sylt selbstbindend beschlossen. Mit der insular einheitlichen Handlungsweise wird zudem dem im allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatz verankerten Willkürverbot gem. Art. 3 GG entsprochen.

Gliederung:

1. Methodik 3
2. Bewertung der Instrumente und Kooperationspartner 5
3. Handlungsleitfaden „Bestandsüberplanung“ 21
4. Handlungsleitfaden „Neue Dauerwohnungsbauvorhaben“ 30
5. Fortschreibung und Monitoring 39

1. Methodik

Zur Ableitung von verbindlichen Handlungsweisen zum „Einsatz öffentlichen Planungsrechtes und ergänzende privatrechtliche Absicherungen“ wurden zunächst **externe Fachgutachten** in Auftrag gegeben, um verschiedene Instrumente, die sich für die Gemeinden der Insel Sylt zur nachhaltigen Sicherung und Erweiterung von bezahlbarem Dauerwohnraum eignen könnten, untersuchen zu lassen:

- „Rechtsgutachten über die Möglichkeiten der städtebaurechtlichen Steuerung der ‚Wohnarten‘ Dauerwohnen, touristisches Wohnen und Zweitwohnungsnutzung durch Fremdenverkehrsgemeinden“ von Prof. Dr. Martin Wickel
- „Rechtsgutachten über privatrechtliche Instrumente zur Sicherung des „bezahlbaren“ Dauerwohnens auf der Insel Sylt“ von Gaßner, Groth, Siederer & CoII. (GGSC)
- „Strategien, um Zugriff auf Grundstücke zur Wohnraumversorgung zu erlangen: Vorkaufsrecht, Enteignung, Städtebaulicher Vertrag“ von Gaßner, Groth, Siederer & CoII. (GGSC)
- „Möglichkeiten der Effektivierung des Vollzugs privat- bzw. öffentlich-rechtlicher Dauerwohnpflichten“ von Gaßner, Groth, Siederer & CoII. (GGSC)

Die Abteilung Stadtplanung der Gemeinde Sylt hat parallel zur Erarbeitung des vorliegenden Konzeptes Bebauungspläne mit den Gebietstypen Sondergebiet „Dauerwohnen“ und Sondergebiet „Dauerwohnen und Fremdenbeherbergung“ im Dialog mit dem Anwaltsbüro Gaßner, Groth, Siederer & CoII. (GGSC) erstellt. Die Ergebnisse dieses Dialoges fließen ebenfalls in die Bewertung mit ein.

Zur Erarbeitung der Handlungsweisen für die Inselgemeinden wird in einem ersten Schritt die Wirkung der juristisch untersuchten Instrumente bzw. auch Kombinationen von Instrumenten bezüglich der Sicherung und Erweiterung von bezahlbarem Dauerwohnraum zusammengefasst und gegenübergestellt (siehe Kapitel 2.1). Die Ergebnisse der Bewertung münden in **zwei Handlungsleitfäden** (siehe Kapitel 3 und 4). In diesen wird zuerst geschildert, welche Instrumente in welchen Situationen zum Einsatz kommen sollen. Zu den jeweiligen Instrumenten werden darauffolgend Empfehlungen zur inhaltlichen Ausgestaltung dieser gegeben.

Im ersten Handlungsleitfaden werden Handlungsweisen zur Sicherung und Erweiterung von bezahlbarem Dauerwohnraum in bestehenden Strukturen (**„Bestandsplanung“**) aufgezeigt. Hier sind planungsrechtlich bereits Dauerwohnungen zulässig, werden aber durch andere Nutzungen zum Teil verdrängt.

Im zweiten Handlungsleitfaden werden Instrumente aufgezeigt, die sich zur Schaffung von bezahlbarem Dauerwohnraum bei **neuen Vorhaben** auf Flächen ohne entsprechendes Baurecht eignen. Der Handlungsleitfaden „Neue Dauerwohnungsbauvorhaben“ findet somit hauptsächlich auf den im Teil B ermittelten Potenzialflächen Anwendung.

Zur Umsetzung neuer Dauerwohnungsbauvorhaben wird zudem nach **Kooperationspartnern** gesucht, die ein grundlegendes Interesse haben, auf der Insel (bezahlbaren) Dauerwohnraum zu schaffen und ggf. selber durch ihre Rechtsform an dieses Ziel gebunden sind (siehe Kapitel 2.2). Hierfür wurde in dem „Rechtsgutachten über privatrechtliche Instrumente zur Sicherung des „bezahlbaren“ Dauerwohnens auf der Insel Sylt“ Wohnungsbaugenossenschaften sowie Wohnungsbaugemeinschaften als Kooperationspartner geprüft.
Insgesamt ist darauf hinzuweisen, dass die in den folgenden Kapiteln getroffenen Empfehlungen auf den **derzeitig gültigen Gesetzen und Rechtsprechungen basieren**, wobei die Auslegung der Rechtsprechung

immer mit Unsicherheiten behaftet sein wird. Bei Änderungen der Rechtsgrundlagen oder neuen Rechtsprechungen können sich auch neue Ableitungen und Empfehlungen ergeben.

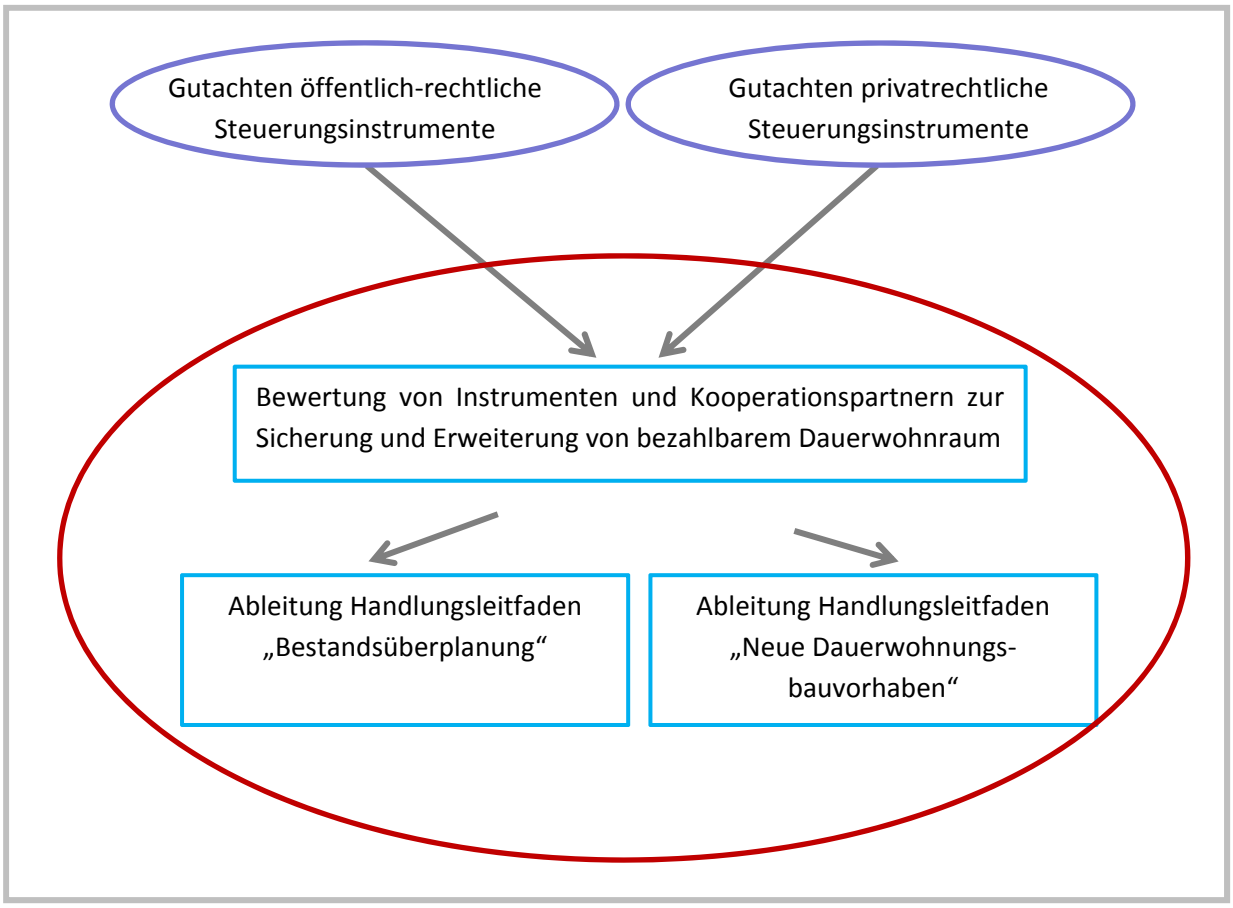

Abb. 1: Methodik

2. Bewertung der Instrumente und Kooperationspartner

2.1. Instrumente

Im Folgenden werden nun öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Instrumente zur Sicherung und Erweiterung von bezahlbarem Dauerwohnraum auf ihre Anwendbarkeit für die Inselgemeinden bewertet.

Die Inselgemeinden verfolgen das **Ziel**, bezahlbaren Dauerwohnraum zu schaffen und zu sichern. Daher wird nachfolgend der Einfluss einer Gemeinde auf verschiedene Kriterien untersucht. Zu den Kriterien gehören neben der Möglichkeit, die Nutzungsstruktur Dauerwohnen und dessen Bezahlbarkeit abzusichern bzw. die Nutzungsstruktur zu erweitern, genaue Regelungsmöglichkeiten zu den zielgruppenspezifischen Bedarfen des Wohnungsmarktkonzeptes (Einkommen, Wohnungsgrößen etc.) sowie Kontroll- und Vollzugsmöglichkeiten.

Da generell der Einfluss der Gemeinde geprüft wird, entfalten die Instrumente eine andere Wirkung, je nachdem ob die Gemeinde selber Eigentümerin ist[1]. Kann ein Instrument bezüglich eines Kriteriums dauerhaft seine Wirkung entfalten, auch bei einem eventuellen Verkauf oder einer Vermietung, wird das Instrument als sehr gut eingestuft. In den unten stehenden Bewertungstabellen sind entsprechende Textpassagen **grün** gekennzeichnet.

Regelungen innerhalb von städtebaulichen Satzungen können generell als dauerhaft angesehen werden, da die Regelungsinhalte erst dann an Wirksamkeit verlieren, wenn die Gemeinde als Träger der Planungshoheit ein anderes Planungsziel verfolgt und einen Bebauungsplan ändert oder neu aufstellt.

Ist ein Kriterium nur befristet sicherbar oder eine Weitergabe an einen Rechtsnachfolger fraglich, darunter zählen unter anderem schuldrechtlich gesicherte Vereinbarungen (vgl. GGSC 2014: 29), wird das Instrument hinsichtlich der Erfüllung des Kriteriums nur als bedingt geeignet bewertet. Entsprechende Passagen sind **orange** markiert. Auch Fälle, indem die Gemeinde keinen direkten Einfluss auf die Kontrolle und den Vollzug hat bzw. Umgehungsmöglichkeiten bestehen, zählen hierzu.

Erfüllt ein Instrument ein Kriterium nicht, ist dies **rot** gekennzeichnet oder es wird auf eine Bewertung des Kriteriums verzichtet. Bei städtebaulichen Satzungen können beispielsweise generell keine Regelungen zur Bezahlbarkeit und zu Zielgruppen getroffen werden.

Falls die Wirkung eines Instrumentes bezüglich eines Kriteriums nicht einwandfrei belegt werden kann – es ist nicht gesichert, ob bei einer Klage der Einschätzung der Gutachter gefolgt wird – wird dies separat gekennzeichnet (**blau**). Da einige der im Folgenden aufgezeigten Instrumente mit gewissen Unsicherheiten behaftet sind, werden bei der Bewertung der Instrumente nur große Unsicherheiten bezüglich ihrer rechtmäßigen Anwendung berücksichtigt.

[1] Unter Gemeindeeigentum sind auch kommunale Eigenbetriebe o. Ä. enthalten.

Zum Schluss erfolgt im Ergebnis eine kurze Gesamtbewertung des Instrumentes. Bei der Bewertung werden folgende Symbole zur Veranschaulichung herangezogen:

v	gut geeignet
o/v	geeignet
o	bedingt geeignet
o/x	kaum geeignet
x	nicht geeignet

Die öffentlich-rechtlichen Instrumente der Enteignung und des Vorverkaufsrechtes, um Zugriff auf Grundstücke zu bekommen, werden nicht weiter untersucht. Im Rechtsgutachten von GGSC kommen die Gutachter zu dem Schluss, dass in der Praxis nur ein geringer Anwendungsbereich eröffnet ist (vgl. GGSC 2014b: 37 f.). Daher werden keine allgemeinen Handlungsempfehlungen zur Anwendung dieser Instrumente gegeben. Die Gemeinden können im Einzelfall auf die genannten Instrumente zurückgreifen.

2.1.1. städtebauliche Satzungen

Bebauungsplan „reines Wohngebiet“ I sonstiges Eigentum		
Nutzungsstruktur	Wickel kommt in seinem Gutachten zur Schlussfolgerung, dass Dauerwohnen eine eigene Nutzungsart darstellt, jedoch eine Feinsteuerung im reinen Wohngebiet nicht eröffnet ist (vgl. Wickel 2014: 18). Zwar können seit der BauNVO-Novelle im Jahr 2013 nach dem Wortlaut des § 1 Abs. 5 BauNVO dieser und somit auch der § 1 Abs. 9 BauNVO nun auf reine Wohngebiete angewandt werden, in Anbetracht der Intention des Gesetzgebers hinsichtlich dieser Lockerung bestehen jedoch Bedenken dabei (Dialog mit GGSC). Daher kann in einem reinen Wohngebiet im Rahmen der Feinsteuerung Erholungszwecken dienendes Zweitwohnen höchstwahrscheinlich nicht ausgeschlossen werden. Die Ferienwohnnutzung stellt dagegen nach überwiegender Meinung keine allgemein zulässige Wohnnutzung dar. Der Tendenz in der Rechtsprechung nach zu urteilen, können Ferienwohnungen ebenso nicht Betrieben des Beherbergungsgewerbes zugeordnet werden. (vgl. Wickel 2014: 16, 90 ff.) Bei Ausschluss von kleinen Beherbergungsbetrieben aus dem Nutzungskatalog des reinen Wohngebietes ist zumindest eine Ferienwohnnutzung dauerhaft unzulässig. Die getroffenen Festsetzungen zur Art der baulichen Nutzung sind bei einer Nutzungsänderung immer einzuhalten, auch wenn im Bestand abweichende Nutzungen vorhanden sind. Somit besteht die Möglichkeit, Dauerwohnraum gemäßigt zu erweitern.	
Kontrolle/Vollzug	Zur Kontrolle können verschiedene Vorgänge als Anlass genommen werden: die Abmeldung eines Hauptwohnsitzes, die Zahlung einer Zweitwohnungssteuer oder die Entrichtung von Kurabgaben (vgl. Wickel 2014: 15). Die Gemeinde ist beispielsweise befugt, zur Ausübung ihrer Überwachungsbefugnis auf die Meldedaten zurückzugreifen und zu prüfen, ob entsprechend den Vorgaben der Baugenehmigung ein Hauptwohnsitz angemeldet wurde. Eine Meldung als Zweitwohnsitz kann als Indiz für eine Fehlnutzung gewertet und dieser Befund der unteren Bauaufsichtsbehörde zum Vollzug übermittelt werden. Die Gemeinde ist zum Vollzug nicht berechtigt. (vgl. GGSC 2014c: 27)	
Ergebnis	Mithilfe von Bebauungsplänen mit der Festsetzung „WR“ kann die Nutzungsstruktur Dauerwohnen höchstwahrscheinlich nicht gesichert werden.	x

Bebauungsplan „allgemeines Wohngebiet“ I sonstiges Eigentum		
Nutzungsstruktur	In der Literatur wird überwiegend die Erholungszwecken dienende Zweitwohnungsnutzung in die Wohnnutzung mit einbezogen. Im Wege der planerischen Feinsteuerung (§ 1 Abs. 5 und 9 BauNVO) ist es laut Wickel (2014) aber denkbar, die ausschließlich Erholungszwecken dienende Zweitwohnungsnutzung aus der allgemein zulässigen Wohnnutzung dauerhaft auszuschließen. Diese Annahme ist jedoch unter anderem an Ermangelung entsprechender Gerichtsurteile mit großen Unsicherheiten behaftet. (vgl. Wickel 2014: 17, 107 ff.) Die Ferienwohnnutzung stellt dagegen nach überwiegender Meinung keine allgemein zulässige Wohnnutzung dar. Der Tendenz in der Rechtsprechung nach zu urteilen, können Ferienwohnungen ebenso nicht Betrieben des Beherbergungsgewerbes zugeordnet werden. Die Einordnung von Ferienwohnungen als sonstige nicht störende Gewerbetriebe lässt sich nicht eindeutig ausschließen, aber auch nicht bestätigen. (vgl. Wickel 2014: 16, 90 ff.) Eine neuere Rechtsprechung lehnt zumindest die Nutzung eines Ferienhauses als nicht störenden Gewerbebetrieb ab (OVG Lüneburg vom 22.11.2013 – 1 LA 49/13). Bei Ausschluss von Beherbergungsbetrieben und nicht störenden Gewerbebetrieben aus dem Nutzungskatalog des allgemeinen Wohngebietes ist eine Ferienwohnnutzung in der Regel dauerhaft unzulässig. Die getroffenen Festsetzungen zur Art der baulichen Nutzung sind bei einer baugenehmigungspflichtigen Änderung immer einzuhalten, auch wenn im Bestand abweichende Nutzungen vorhanden sind. Somit besteht die Möglichkeit, Dauerwohnraum gemäßigt zu erweitern.	
Kontrolle/Vollzug	Zur Kontrolle können verschiedene Vorgänge als Anlass genommen werden: die Abmeldung eines Hauptwohnsitzes, die Zahlung einer Zweitwohnungssteuer oder die Entrichtung von Kurabgaben (vgl. Wickel 2014: 15). Die Gemeinde ist beispielsweise befugt, zur Ausübung ihrer Überwachungsbefugnis auf die Meldedaten zurückzugreifen und zu prüfen, ob entsprechend den Vorgaben der Baugenehmigung ein Hauptwohnsitz angemeldet wurde. Eine Meldung als Zweitwohnsitz kann als Indiz für eine Fehlnutzung gewertet und dieser Befund der unteren Bauaufsichtsbehörde zum Vollzug übermittelt werden. Die Gemeinde ist zum Vollzug nicht berechtigt. (vgl. GGSC 2014c: 27)	
Ergebnis	Mit Hilfe von Bebauungsplänen mit der Festsetzung „WA“ kann die Nutzungsstruktur Dauerwohnen planungsrechtlich nur mit großen Unsicherheiten gesichert werden.	**X**

Bebauungsplan Sondergebiet „Dauerwohnen“ I sonstiges Eigentum		
Nutzungsstruktur	Wickel (2014: 18) kommt in seinem Gutachten zur Schlussfolgerung, dass Dauerwohnen eine eigene Nutzungsart darstellt. Bei der Festsetzung Sondergebiet (SO) „Dauerwohnen“ bestehen zwar Zweifel bezüglich der Unterscheidbarkeit im Sinne des § 11 Abs. 1 BauNVO vom „reinen Wohngebiet“, es erscheint aber gegenüber der Festsetzung eines „reines Wohngebiet“ unter Ausschluss einer Zweitwohnungsnutzung zu Erholungszwecken rechtssicherer (Dialog mit GGSC). Die Festsetzung wirkt dauerhaft. Zudem sind die getroffenen Festsetzungen zur Art der baulichen Nutzung bei einer baugenehmigungspflichtigen Änderung immer einzuhalten, auch wenn im Bestand abweichende Nutzungen vorhanden sind. Somit besteht die Möglichkeit, Dauerwohnraum gemäßigt zu erweitern.	
Kontrolle/Vollzug	Zur Kontrolle können verschiedene Vorgänge als Anlass genommen werden: die Abmeldung eines Hauptwohnsitzes, die Zahlung einer Zweitwohnungssteuer oder die Entrichtung von Kurabgaben (vgl. Wickel 2014: 15). Die Gemeinde ist beispielsweise befugt, zur Ausübung ihrer Überwachungsbefugnis auf die Meldedaten zurückzugreifen und zu prüfen, ob entsprechend der Vorgaben der Baugenehmigung ein Hauptwohnsitz angemeldet wurde. Eine Meldung als Zweitwohnsitz kann als Indiz für eine Fehlnutzung gewertet und dieser Befund der unteren Bauaufsichtsbehörde zum Vollzug übermittelt werden. Die Gemeinde ist zum Vollzug nicht berechtigt. (vgl. GGSC 2014c: 27)	
Ergebnis	Mit Hilfe von Bebauungsplänen mit der Festsetzung SO „Dauerwohnen“ kann die Nutzungsstruktur Dauerwohnen gesichert und erweitert, eine Regelung zur Bezahlbarkeit jedoch nicht getroffen werden.	o

Bebauungsplan Sondergebiet „Dauerwohnen und Fremdenbeherbergung“[2] I sonstiges Eigentum		
Nutzungsstruktur	Laut Wickel (2014: 132 f.) sind bei der Festsetzung Sondergebiet (SO) „Dauerwohnen und Fremdenbeherbergung“ in Anbetracht der untersuchten Aspekte keine absoluten rechtlichen Hindernisse erkennbar. Auch der Dialog mit GGSC hat ergeben, dass diese Festsetzung rechtlich kein Problem darstellen sollte. Die Festsetzung wirkt dauerhaft. Darüber hinaus können Festsetzungen zu prozentualen Anteilen innerhalb eines durch einen Nutzungsmix gekennzeichneten Gebäudes und die höchstzulässige Anzahl an Wohnungen getroffen werden (vgl. Wickel: 129 ff.). Durch den vorgegebenen Nutzungsmix mit einem Mindestanteil an Dauerwohnungen werden bestehende Dauerwohnungen gesichert und darüber hinaus in Gebäuden, in denen bisher keine Dauerwohnungen vorhanden waren, im Falle einer baugenehmigungspflichtigen Änderung erweitert.	
Kontrolle/Vollzug	Zur Kontrolle können verschiedene Vorgänge als Anlass genommen werden: die Abmeldung eines Hauptwohnsitzes, die Zahlung einer Zweitwohnungssteuer oder die Entrichtung von Kurabgaben (vgl. Wickel 2014: 15). Die Gemeinde ist beispielsweise befugt, zur Ausübung ihrer Überwachungsbefugnis auf die Meldedaten zurückzugreifen und zu prüfen, ob entsprechend den Vorgaben der Baugenehmigung ein Hauptwohnsitz angemeldet wurde. Eine Meldung als Zweitwohnsitz kann als Indiz für eine Fehlnutzung gewertet und dieser Befund der unteren Bauaufsichtsbehörde zum Vollzug übermittelt werden. Die Gemeinde ist zum Vollzug nicht berechtigt. (vgl. GGSC 2014c: 27)	
Ergebnis	Mit Hilfe von Bebauungsplänen mit der Festsetzung SO „Dauerwohnen und Fremdenbeherbergung“ und einem Mindestanteil an Dauerwohnen kann die Nutzungsstruktur Dauerwohnen gesichert und erweitert werden. Gleichzeitig ist es möglich, Ferienwohnen planungsrechtlich zu sichern. Regelungen zur Bezahlbarkeit können jedoch nicht getroffen werden.	o

[2] Bei Wickel unter dem Begriff SO „Dauerwohnen und Touristenbeherbergung“ untersucht.

Erhaltungssatzung I sonstiges Eigentum		
Nutzungsstruktur	Eine Erhaltungssatzung begründet dauerhaft einen Genehmigungsvorbehalt für den Rückbau, die Änderung und Nutzungsänderung baulicher Anlagen. Auch eine Umwandlung einer Dauerwohnung in eine eigengenutzte Zweitwohnung oder in eine Ferienwohnung ist als Nutzungsänderung im Sinne des § 172 Abs. 1 S. 1 BauGB zu qualifizieren. Das Erhaltungsziel ist die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung. Da die Umwandlung von bestehenden Dauerwohnungen in Ferienwohnungen und Zweitwohnungen ohne weiteres als eine Beeinträchtigung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung betrachtet werden dürfte, kann eine Nutzungsänderung versagt werden. (vgl. Wickel 2014: 12ff., 51ff.)	
Kontrolle/Vollzug	Zur Kontrolle können verschiedene Vorgänge als Anlass genommen werden: die Abmeldung eines Hauptwohnsitzes, die Zahlung einer Zweitwohnungssteuer, die Entrichtung von Kurabgaben oder die Entscheidung über die Ausübung von Vorkaufsrechten (vgl. Wickel 2014: 15). Die Gemeinde ist beispielsweise befugt, zur Ausübung ihrer Überwachungsbefugnis auf die Meldedaten zurückzugreifen und zu prüfen, ob entsprechend den Vorgaben der Baugenehmigung ein Hauptwohnsitz angemeldet wurde. Eine Meldung als Zweitwohnsitz kann als Indiz für eine Fehlnutzung gewertet und dieser Befund der unteren Bauaufsichtsbehörde zum Vollzug übermittelt werden. Die Gemeinde ist zum Vollzug nicht berechtigt. (vgl. GGSC 2014c: 27) Hinzu kommt, „[…] dass der Ordnungswidrigkeitentatbestand des § 213 Abs. 1 Nr. 4 BauGB nur den nicht genehmigten Rückbau oder die nicht genehmigte Änderung einer baulichen Anlage umfasst, nicht hingegen die Nutzungsänderung. […] Jedenfalls wird durch den fehlenden Ordnungswidrigkeitentatbestand das „Risiko“ einer nicht genehmigten Nutzungsänderung erheblich reduziert.“ (Wickel 2014: 80)	
Voraussetzung	- Die Verdrängung der Wohnbevölkerung muss nachteilige städtebauliche Auswirkungen von Gewicht haben. Als Beispiele für nachteilige Auswirkungen zählen u.a. die Unterauslastung bestimmter Infrastrukturen, die auf die ansässige Bevölkerung abgestimmt sind oder die Entstehung toter Stadtviertel durch die Verdrängung der Wohnbevölkerung (vgl. Wickel 2014: 12, 58 ff.). - Die Erhaltungssatzung überlagert die bauplanungsrechtliche Situation. Gleichwohl wird in der Literatur auch eine Pflicht zur Herstellung „materieller Konkordanz“ des Planungsrechtes vertreten (vgl. Wickel 2014: 53).	
Ergebnis	Mit Hilfe von Erhaltungssatzungen kann die Nutzungsstruktur Dauerwohnen gesichert werden. Regelungen zur Bezahlbarkeit etc. können jedoch nicht getroffen werden.	o/x

Fremdenverkehrssatzung I sonstiges Eigentum		
Nutzungsstruktur	Das Instrument der Fremdenverkehrssatzung dient dauerhaft der Steuerung und Verhinderung der Umwandlung von Ferienwohnungen, aber auch Dauerwohnungen in Zweitwohnungen mittels eines Genehmigungsvorbehaltes bei der Begründung und Teilung von Wohnungseigentum und Teileigentum (§ 1 Wohnungseigentumsgesetz - WEG) sowie weiterer Rechte nach dem WEG. Vom Gesetzgeber wurde beim Erlass des Gesetzes angenommen, dass das geltende Bauplanungsrecht keine unmittelbare Handhabe zur Verhinderung einer unerwünschten Zunahme von Zweitwohnungen biete und die Umwandlung in Wohnungseigentum regelmäßig der „Einstieg“ in die Zweckentfremdung sei. Eine Anwendung auf „Umgehungsgeschäfte“, bei denen die Zweitwohnungsnutzung auf anderer rechtlicher Grundlage eingerichtet wird (z.B. Bruchteilseigentum nach BGB), wird jedoch verneint. (vgl. Wickel 2014: 9 ff., 21 ff.)	
Kontrolle / Vollzug	Die Stärke der Fremdenverkehrssatzung liegt darin, dass sie dauerhaft an der Begründung und Teilung der Rechte nach dem WEG anknüpft, indem sie einen Genehmigungsvorbehalt für diese Rechtswege schafft. Damit macht sie sich das Eintragungserfordernis in das Grundbuch zunutze. Dieser Mechanismus ist daher kontroll- und vollzugsfreundlich. (vgl. Wickel 2014: 12, 47 f.)	
Voraussetzung	- Die Fremdenverkehrssatzung ist nur in Gemeinden anwendbar, die oder deren Teile überwiegend durch den Fremdenverkehr geprägt sind (Ausrichtung der Infrastruktur auf Fremdenverkehrsbedürfnisse, dominierende Rolle von Beherbergungsbetrieben) (vgl. Wickel 2014: 9 f.). - Die Möglichkeit einer Beeinträchtigung der Zweckbestimmung als Fremdenverkehrsgebiet muss bei Erlass der Fremdenverkehrssatzung bereits vorhanden sein (vgl. Wickel 2014: 10).	
Ergebnis	Aufgrund der Anknüpfung der Fremdenverkehrssatzung an das WEG und möglicher „Umgehungsgeschäfte“ kann die Nutzungsstruktur Dauerwohnen nur indirekt gesichert werden. Es können keine Regelungen zu den weiteren Kriterien, wie der Bezahlbarkeit, getroffen werden.	o/x

2.1.2. vertragliche Regelungen und weitere Instrumente

Städtebaulicher Vertrag i.V.m. B-Plan Dauerwohnen I sonstiges Eigentum		
Nutzungsstruktur	In einem städtebaulichen Vertrag ist die dauerhafte Sicherung des Dauerwohnens unter folgenden Voraussetzungen möglich: - Es liegt kein Zuwendungsverhältnis (im engeren Sinne) vor, sodass grundsätzlich nicht die Notwendigkeit gegeben ist, die Nutzungsbeschränkung zu befristen. - Eine Angemessenheit ist gegeben, da die entsprechenden Nutzungsmöglichkeiten durch die Bauleitplanung, auf die sich der Städtebauliche Vertrag bezieht, überhaupt erst begründet wurden. - Zudem würde ohne eine Beschränkung auf das Dauerwohnen die bauplanungsrechtliche Änderung an den restriktiven Vorgaben des Regionalplans scheitern. (vgl. GGSC 2014: 57 f.; GGSC 2014b: 27 f.) Das Schicksal einer rein schuldrechtlichen Regelung im Falle der Weiterveräußerung ist jedoch deutlich ungewisser als dasjenige Schicksal einer dinglichen Sicherung. Zudem besteht das Risiko, dass die Rechtsprechung der Einordnung der Verpflichtung auf das Dauerwohnen als Geschäftsgrundlage nicht folgt und eine Befristung der Verpflichtung verlangt. (vgl. GGSC 2014: 29; GGSC 2014b: 28) Dafür wird die Nutzungsstruktur aber zusätzlich mit dauerhafter Wirkung in einem Bebauungsplan festgesetzt.	
Bezahlbarkeit	Die Bezahlbarkeit kann durch eine Mietpreisbindung oder die Einräumung von Belegungsrechten schuldrechtlich sichergestellt werden. Aufgrund des Erfordernisses der vertraglichen Angemessenheit ist eine unbefristete Sicherung der Bezahlbarkeit nicht möglich. (vgl. GGSC 2014b: 30 ff.)	
Zielgruppe	Vorgaben zum Vorzug bestimmter Zielgruppen sind befristet möglich: - durch Belegungsrechte, bei denen die Gemeinden aufgrund der starken Einschränkungen ggf. weitere Gegenleistungen (z.B. Vetorecht oder finanzielle Einstandspflicht) erbringen müssen, - durch Verpflichtung zur Inanspruchnahme von sozialen Wohnraumförderungsmitteln (allerdings nur bis zu 30% der neu geschaffenen Wohnungen) und/oder - durch definierte Kriterien (Dauer des bisherigen Wohnens in der Gemeinde, familiäre, soziale Situation, Haushaltsgröße je Wohnung etc.) (vgl. GGSC 2014: 58 f.; GGSC 2014b: 31 f.).	
Kontrolle	Es können dem Begünstigten dauerhaft jährliche Berichts- und Nachweispflichten hinsichtlich der Einhaltung der Nutzungsstruktur schuldrechtlich auferlegt werden. Zudem können schuldrechtliche Zustimmungsvorbehalte im Falle eines Weiterverkaufes oder einer Vermietung unter Nennung des berechtigten Personenkreises und der Höhe des Mietzinses befristet festgelegt werden. (vgl. GGSC 2014: 29 ff.)	
Vollzug	Ein dingliches Ankaufsrecht ist befristet möglich (vgl. GGSC 2014: 60). Es können für den Fall vertragswidriger Nutzungen zudem schuldrechtlich Sanktionen vereinbart werden, die den Grundstückseigentümer anreizen, das Grundstück vertragskonform zu nutzen (vgl. GGSC 2014: 30).	
Voraussetzung	„Aus Gründen der gebotenen Angemessenheit des Vertrages sind die Nutzungsbindungen ausschließlich auf den planbedingt neu geschaffenen Wohnraum zu beschränken.“ (GGSC 2014: 59 f.)	
Ergebnis	Insgesamt eignet sich der städtebauliche Vertrag in Verbindung mit einem B-Plan mit der Festsetzung SO „Dauerwohnen“ nur bedingt für die Schaffung von Dauerwohnraum. Die Nutzungsstruktur kann zwar dauerhaft gesichert werden, die weiteren Regelungen bedürfen jedoch einer Befristung. Zudem ist die Weitergabe an einem Rechtsnachfolger unsicher.	o

Vorhabenbezogener Bebauungsplan Dauerwohnen I sonstiges Eigentum		
Nutzungsstruktur	Eine dauerhafte Sicherung der Nutzungsstruktur Dauerwohnen ist gegeben, da gem. § 12 BauGB eine genaue Nutzungsbeschreibung an die Stelle der Festsetzungen nach den Kategorien der BauNVO treten kann und die Planverwirklichung durch den zwingend erforderlichen Durchführungsvertrag gesichert wird (vgl. Wickel 2012: 129 f.; GGSC 2014: 12).	
Bezahlbarkeit	Die Bezahlbarkeit kann durch eine Mietpreisbindung oder die Einräumung von Belegungsrechten schuldrechtlich sichergestellt werden. Aufgrund des Erfordernisses der vertraglichen Angemessenheit ist eine unbefristete Sicherung der Bezahlbarkeit nicht möglich. (vgl. GGSC 2014b: 30 ff.)	
Zielgruppe	Vorgaben zum Vorzug bestimmter Zielgruppen sind befristet möglich: - durch Belegungsrechte, bei denen die Gemeinden aufgrund der starken Einschränkungen ggf. weitere Gegenleistungen (z.B. Vetorecht oder finanzielle Einstandspflicht) erbringen müssen, - durch Verpflichtung zur Inanspruchnahme von sozialen Wohnraumförderungsmitteln (allerdings nur bis zu 30% der neu geschaffenen Wohnungen) oder - durch definierte Kriterien (Dauer des bisherigen Wohnens in der Gemeinde, familiäre, soziale Situation, Haushaltsgröße je Wohnung etc.) (vgl. GGSC 2014: 58 f.; GGSC 2014b: 31 f.).	
Kontrolle	Es können dem Begünstigten dauerhaft jährliche Berichts- und Nachweispflichten hinsichtlich der Einhaltung der Nutzungsstruktur schuldrechtlich auferlegt werden. Zudem können schuldrechtliche Zustimmungsvorbehalte im Falle eines Weiterverkaufes oder einer Vermietung unter Nennung des berechtigten Personenkreises und der Höhe des Mietzinses befristet festgelegt werden. (vgl. GGSC 2014: 29 ff.)	
Vollzug	Ein dingliches Ankaufsrecht ist befristet möglich (vgl. GGSC 2014: 60). Es können für den Fall vertragswidriger Nutzungen zudem schuldrechtlich Sanktionen vereinbart werden, die den Grundstückseigentümer anreizen, das Grundstück vertragskonform zu nutzen (vgl. GGSC 2014: 30).	
Voraussetzung	- „Aus Gründen der gebotenen Angemessenheit des Vertrages sind die Nutzungsbindungen ausschließlich auf den planbedingt neu geschaffenen Wohnraum zu beschränken“ (GGSC 2014: 59 f.) - Der Grundstückseigentümer ist bereit, zu investieren und sich zur Durchführung eines konkreten Vorhabens in einem festgelegten Zeitraum zu verpflichten. (vgl. GGSC 2014: 12, 57)	
Ergebnis	Insgesamt eignet sich ein Vorhabenbezogener Bebauungsplan mit der Festsetzung Dauerwohnen nur bedingt für die Schaffung von Dauerwohnraum. Die Nutzungsstruktur ist zwar rechtssicher und dauerhaft festsetzbar, die weiteren Regelungen bedürfen jedoch oftmals einer Befristung. Zudem ist die Weitergabe an einem Rechtsnachfolger unsicher.	o

Städtebaulicher Vertrag i.V.m. beschränkt persönlicher Dienstbarkeit I sonstiges Eigentum		
Nutzungsstruktur	Eine dauerhafte Sicherung der Nutzungsstruktur Dauerwohnen durch beschränkt persönliche Dienstbarkeiten ist dinglich gegeben, denn ohne die Selbstbeschränkung auf das Dauerwohnen von dem Vertragspartner der Gemeinde wäre gar keine (oder eine nur eingeschränkte) Nutzung zu Wohnzwecken eröffnet gewesen bzw. aus landesplanungsrechtlichen Gründen nicht zustande gekommen. Es bestehen jedoch gegen diese Sicherungsmöglichkeit, durch eine Verbotsdienstbarkeit, eine Zweit- bzw. Ferienwohnnutzung auszuschließen, Bedenken. (vgl. GGSC 2014: 26, 57 f.)	
Bezahlbarkeit	Insgesamt ist die dingliche Sicherung der Dauerwohnnutzung als wertbildendes Gestaltungsmittel, das dem Rechtsgeschäft von vornherein innewohnt, anzusehen. Eine konkrete Bezahlbarkeit ist indes nur befristet über Wohnungsbelegungsrechte oder eine Mietpreisbindung dinglich möglich. Während die Eintragung beschränkt persönlicher Dienstbarkeiten in Form von Wohnungsbelegungsrechten einhellig anerkannt ist, sind Regelungen zur Mietobergrenze mit einer gewissen Unsicherheit behaftet. (vgl. GGSC 2014: 21, 27 ff.)	
Zielgruppe	Im Rahmen von befristet gesicherten Belegungsrechten können dinglich Personengruppen, auch in Relation zur Wohnungsgröße, benannt werden für die die Zustimmung als erteilt gilt. Aufgrund des Angemessenheitsgebotes ist auch hier die Beschränkung der Nutzung des Grundstückes der Bodenwertsteigerung anzupassen. Die Einräumung eines Belegungsrechts ohne die Nennung konkreter berechtigter Personengruppen ist hinsichtlich der Angemessenheit mit erheblichen Risiken (z.B. finanzielle Einstandspflicht) verbunden. (vgl. GGSC 2014: 27 ff., 60 i.V.m. GGSC 2014b: 31 f.)	
Kontrolle	Es können dem Begünstigten dauerhaft jährliche Berichts- und Nachweispflichten hinsichtlich der Einhaltung der Nutzungsstruktur schuldrechtlich auferlegt werden. Zudem können schuldrechtliche Zustimmungsvorbehalte im Falle eines Weiterverkaufes oder einer Vermietung unter Nennung des berechtigten Personenkreises und der Höhe des Mietzinses befristet festgelegt werden. (vgl. GGSC 2014: 29 ff.)	
Vollzug	Ein Ankaufsrecht kann dinglich gesichert werden. Es wird ein befristetes und notariell beurkundetes Kaufangebot des Grundstückseigentümers gegenüber der Gemeinde begründet, wobei die Gemeinde sich verpflichtet, das Angebot nicht anzunehmen, soweit der Grundstückseigentümer das Grundstück ausschließlich im Sinne der vertraglichen Regelungen zu Dauerwohnzwecken nutzt und im Falle der Vermietung innerhalb des zwingend erforderlichen Bindungszeitraums ausschließlich den berechtigten Personenkreis sowie die vereinbarte Mietzinsobergrenze berücksichtigt (vgl. GGSC 2014: 59 f.).	
Voraussetzung	- „Aus Gründen der gebotenen Angemessenheit des Vertrages sind die Nutzungsbindungen ausschließlich auf den planbedingt neu geschaffenen Wohnraum zu beschränken.“ (GGSC 2014: 59 f.) - „Der Anwendungsbereich der beschränkt persönlichen Dienstbarkeit ist […] hinsichtlich des Ziels, Dauerwohnraum zu gewährleisten, nur dann eröffnet, wenn - allgemein oder im konkreten Einzelfall - die planungsrechtliche Festsetzung einer Dauerwohnnutzung ausscheidet.“ (GGSC 2014: 58) Denn „soweit die Nutzungsstrukturen einer Festsetzung im Bebauungsplan zugänglich sind, dürfte ein Verzicht darauf in der Regel als abwägungsfehlerhaft anzusehen sein.“ (GGSC 2014: 12)	
Ergebnis	Insgesamt eignet sich ein städtebaulicher Vertrag i.V.m. einer beschränkt persönlichen Dienstbarkeit nur bedingt für die Schaffung von Dauerwohnraum. Die Nutzungsstruktur ist zwar dauerhaft, aber nicht rechtssicher festsetzbar. Zudem bedürfen die weiteren Regelungen zur Bezahlbarkeit und zu den Zielgruppen einer Befristung. Eine Nutzung des Instrumentes zur Bestandssicherung scheidet aus.	o

Grundstückskaufvertrag (bei Grundstücksverkauf) I Gemeindeeigentum		
Beim Grundstücksverkauf gelten die Ausführungen zu den drei zuvor geschilderten Instrumenten städtebaulicher Vertrag i.V.m. B-Plan Dauerwohnen, vorhabenbezogener Bebauungsplan und städtebaulicher Vertrag i.V.m. beschränkt persönlicher Dienstbarkeit.		
Ergebnis	Beim Verkauf einer im Gemeindeeigentum befindlichen Fläche kann eine nachhaltige Sicherung der Nutzungsstruktur Dauerwohnen durch die anwendbaren Sicherungsinstrumente nicht hundertprozentig gewährleistet werden. Zudem ist eine Bezahlbarkeit nur befristet möglich.	o

kommunaler Wohnungsbau I Gemeindeeigentum		
Ergebnis	Bleibt ein Grundstück im kommunalen Eigentum und die Gemeinde bzw. ein kommunaler Eigenbetrieb schafft hierauf Dauerwohnungen und vermietet diese, behält die Gemeinde bezüglich aller Kriterien vollen Einfluss.	v

Erbbaurecht I Gemeindeeigentum		
Nutzungsstruktur	Eine dingliche Absicherung des Verwendungszweckes Dauerwohnen ist möglich. Sie haftet dem Erbbaurecht unabhängig von der Person des Erbbauberechtigten an (vgl. GGSC 2014: 41 f.).	
Bezahlbarkeit	Zur Gewährleistung des sozialen Zwecks können im Erbbaurechtsvertrag dinglich und dauerhaft wirkende Regelungen zur begünstigten Nutzergruppe (z.B. inkl. Einkommensgrenzen) und zu Miethöhen getroffen werden. Es können allerdings gesetzliche Anpassungspflichten bestehen, die dann greifen, wenn sich die für den Vertragsabschluss maßgeblichen Verhältnisse (Geschäftsgrundlage) wesentlich ändern und ein Festhalten am Vertrag unzumutbar machen (vgl. GGSC 2014: 41 ff.). Hiervon kann aber zumindest mittelfristig nicht ausgegangen werden. Zudem bekommt die Gemeinde nach spätestens 99 Jahren wieder vollen Zugriff auf das Grundstück. In wie weit die Bezahlbarkeit und damit die Verhinderung von Spekulationen trotz Definition der Nutzergruppe mit Einkommensklassen im Falle eines Verkaufes von einem Erbbaurecht mit Eigennutzungsverpflichtung gewährleistet werden kann, ist nicht sicher. Zudem ist die dauerhafte Definition des zulässigen Personenkreises, die den Verkehrswert des Grundstückes einschränkt, in der Literatur nicht einhellig anerkannt (vgl. GGSC 2014: 52 f.).	
Zielgruppe	Durch die Erstvergabe eines Erbbaurechtes und der Eigennutzungsverpflichtung können genaue Vergabekriterien der Gemeinde angewandt werden. Allerdings stellt diese Verpflichtung keine gerichtlich durchsetzbare Verpflichtung, sondern lediglich eine dauerhafte Obliegenheit dar, die der Betreffende zur Vermeidung der Ausübung des dinglich gesicherten Heimfallrechts durch den Grundstückseigentümer (die Gemeinde) zu beachten hat. Diese Annahme wurde bisher nur in erster Instanz bestätigt. Ein Revisionsverfahren wurde eingeleitet. Zudem können über Beschreibung der berechtigten Nutzergruppe, wie z.B. Anzahl und Lebenssituation im Haushalt lebender Angehöriger sowie Einkommens- und Vermögensobergrenzen oder berechtigte Haushaltsgrößen in Relation zur Wohnung, die Vergabekriterien der Gemeinde annähernd genau im Falle eines Weiterverkaufes oder einer Vermietung der geschaffenen Wohnungen dinglich und unbefristet weitergegeben werden. Durch Angaben zum Bauwerk kann auch Einfluss auf zu errichtende Wohnungsgrößen genommen werden. (vgl. GGSC 2014: 40 ff.)	
Kontrolle / Vollzug	Bei einer Veräußerung des Erbbaurechtes oder der Vermietung der geschaffenen Wohnungen kann sich die Gemeinde Zustimmungsvorbehalte einräumen lassen. Für die Versagung der Zustimmung ist es ausreichend, wenn Tatsachen die Prognose rechtfertigen, dass der Erwerber beispielsweise andere als Dauerwohnzwecke verfolgt, etwa weil er über einen externen Arbeitsplatz verfügt. Wurde keine Zustimmung von der Gemeinde eingeholt, besteht ein Heimfallanspruch. Bei einer Vererbung des Erbbaurechtes wirkt die Heimfallregelung (Heimfallanspruch, soweit im Falle des Versterbens des Erbbauberechtigten der Erbe weder Ehegatte bzw. Abkömmling noch Angehöriger der bevorrechtigten Personengruppe ist). Das Erbbaurecht kann ohne Heimfallgrund somit ggf. an einen Erben weitergegeben werden, der nicht unter die begünstigte Nutzergruppe fällt, dieser muss aber anschließend eine entsprechende Nutzung sicherstellen. Aufgrund des Rechtscharakters von Erbbaurechtsverträgen verfügt die Gemeinde mittels der Verwendung des Bauwerks und über die Definition der Voraussetzungen des Heimfalls, der nicht nur den Verwendungszweck absichert, sondern auch die Art der gesetzlichen Rückabwicklung ein dauerhaft, mit dinglicher Wirkung versehenes Instrument (vgl. GGSC 2014: 39 ff.).	
Ergebnis	Die Vergabe von Erbbaurechten auf gemeindeeigenen Grundstücken ist für die dauerhafte Absicherung bezahlbaren Dauerwohnraumes insgesamt geeignet. Das Instrument weist zwar bezüglich der Bezahlbarkeit und der Weitergabe genauer Vergabekriterien der Gemeinde Unsicherheiten auf, spätestens nach 99 Jahren ist aber wieder ein voller Zugriff der Gemeinde auf das Grundstück gegeben.	V

Erbbaurecht an Gemeinde I sonstiges Eigentum		
Nutzungsstruktur	Während der Laufzeit des Erbbaurechtsvertrages (in der Regel 99 Jahre), also befristet, hat die Gemeinde vollen Einfluss auf die Nutzungsstruktur Dauerwohnen. Anschließend kann über einen Bebauungsplan diese Nutzungsstruktur weiterhin abgesichert werden.	
weitere Kriterien	Sofern im Vertrag nichts Weiteres geregelt ist, kann die Gemeinde während der Laufzeit des Erbbaurechtsvertrages die Bezahlbarkeit, zielgruppengerechte Wohnungen und ihre Vergabe sowie die Kontrolle und den Vollzug gewährleisten. Eine Dauerhaftigkeit ist aufgrund der Befristung des Erbbaurechtes nicht gegeben.	
Ergebnis	Die Sicherung von bezahlbarem Dauerwohnraum durch die Bestellung von Erbbaurechten für die Gemeinde auf privaten Grundstücken ist aufgrund der befristeten Durchsetzbarkeit der überwiegenden Kriterien nur bedingt geeignet.	o

2.1.3. Übersicht Bewertung

Ableitend aus dem vorherigen Kapitel gibt die folgende Grafik einen Überblick über die Eignung der untersuchten Instrumente bezüglich der verschiedenen Kriterien:

Bewertungsübersicht Instrumente									
Fall		Kriterien						Ergebnis	
Instrument	Eigentum	Nutzungs-struktur Dauer-wohnen	Erweite-rung Dauer-wohnen	Bezahl-barkeit	Ziel-gruppe	Kon-trolle	Voll-zug	Ergebnis	Voraussetzung
Bebauungsplan WR	sonstiges Eigentum	v*	v	x	x	o	o	x	
Bebauungsplan WA	sonstiges Eigentum	v*	o	x	x	o	o	x	
Bebauungsplan "Dauerwohnen"	sonstiges Eigentum	v	v	x	x	o	o	o	
Bebauungsplan "Dauerwohnen und Touristenbeherbergung"	sonstiges Eigentum	v	v	x	x	o	o	o	
Erhaltungssatzung	sonstiges Eigentum	v	x	x	x	o	o	o/x	- Die Verdrängung der Wohnbevölkerung hat nachteilige städtebauliche Auswirkungen
Fremdenverkehrssatzung	sonstiges Eigentum	o	x	x	x	v	v	o/x	- Gemeinde, die oder deren Teile überwiegend durch den Fremdenverkehr geprägt sind
Städtebaulicher Vertrag plus B-Plan Dauerwohnen	sonstiges Eigentum	v	v	o	o	o	o	o/v	- neues Dauerwohnvorhaben
Vorhabenbezogener Bebauungsplan Dauerwohnen	sonstiges Eigentum	v	v	o	o	o	o	o/v	- neues Dauerwohnvorhaben - Der Grundstückseigentümer ist bereit, zu investieren und sich zur Durchführung eines konkreten Vorhabens in einem festgelegten Zeitraum zu verpflichten
Städtebaulicher Vertrag i.V.m. beschränkt persönliche Dienstbarkeit	sonstiges Eigentum	v	v	o	o	o	o	o/v	- neues Dauerwohnvorhaben - kein B-Plan Dauerwohnen
Grundstückskaufvertrag (bei Grundstücksverkauf)	Gemeinde-eigentum	v	v	o	o	o	o	o/v	
kommunaler Wohnungsbau	Gemeinde-eigentum	v	v	v	v	v	v	v	- neues Dauerwohnvorhaben
Erbbaurecht	Gemeinde-eigentum	v	v	o/v	o/v	v	v	v	- neues Dauerwohnvorhaben
Erbbauberecht an Gemeinde	sonstiges Eigentum	v	v	o	o	o	o	o/v	- neues Dauerwohnvorhaben

v= gut geeignet o/v= geeignet o= bedingt geeignet o/x= kaum geeignet x= nicht geeignet

*=mit großen Unsicherheiten behaftet

Tab. 1: Bewertungsübersicht Instrumente zur Sicherung und Erweiterung von Dauerwohnraum

Welche Instrumente in Bezug zur Ausgangssituation anzuwenden sind, wird in den folgenden Handlungsleitfäden ausgeführt.

2.2. Kooperationspartner für den Dauerwohnungsbau

Im Folgenden sind mögliche Kooperationspartner für den Dauerwohnungsbau bewertet. Es gibt zwei Kriterien, an denen Kooperationspartner gemessen werden:

- Interesse an der Schaffung von bezahlbarem Dauerwohnraum auf der Insel Sylt,
- Selbstbindung an bezahlbaren Dauerwohnraum.

Die Ausführungen zum Kriterium „Interesse an der Schaffung von bezahlbarem Dauerwohnraum auf der Insel Sylt“ erfolgt hauptsächlich auf Grundlage einer Einschätzung des Inselbauamtes. Ob eine nachhaltige Selbstbindung an bezahlbarem Dauerwohnraum vorhanden ist, muss gegebenenfalls rechtlich untersucht werden. Im Mittelpunkt steht dabei die Veränderbarkeit der entsprechenden Regelungen. Gegebenenfalls spielen weitere Faktoren eine Rolle, ob überhaupt ein bestimmter Kooperationspartner in Frage kommt. Diese sind unter Voraussetzungen zusammengefasst.

2.2.1. Kooperationspartner

Investoren		
Interesse	Investoren sind aufgrund ihrer zumeist wirtschaftlichen Interessen weniger bestrebt, bezahlbaren Dauerwohnraum zu schaffen. Aufgrund der hohen Lukrativität von Ferienwohnungen und Erholungszwecken dienende Zweitwohnungen werden häufig vertragliche Regelungen umgangen. (siehe auch GGSC 2014: 60)	
Selbstbindung	Eine Selbstbindung an Dauerwohnen ist nicht gegeben.	
Ergebnis	Investoren sind keine bevorzugten Kooperationspartner. Sie werden in der Regel kein Interesse an bezahlbaren Dauerwohnraum haben, sondern an der wirtschaftlichen Vermarktung ihres Grundstückes.	**X**

Wohnungsbaugenossenschaften		
Interesse	Wohnungsbaugenossenschaften sind in der Regel auf die Vermietung von Wohnraum zu sozialen Zwecken ausgerichtet (vgl. GGSC 2014: 61). Aufgrund der Mietgliederanzahl und der räumlichen Ausbreitung von großen Wohnungsbaugenossenschaften spielt neben dem sozialen Zweck oftmals die Wirtschaftlichkeit bei der Schaffung von bezahlbaren Dauerwohnungen eine Rolle.	
Selbstbindung	Durch die Festschreibung des sozialen Zweckes in der Satzung einer Wohnungsbaugenossenschaft ist eine gewisse Selbstbindung vorhanden (vgl. GGSC 2014: 62, 77).	
Voraussetzung	Grundstück mit einem Bebauungspotenzial von mindestens drei Wohneinheiten (vgl. GenG: § 4).	
Ergebnis	Wohnungsbaugenossenschaften sind als Kooperationspartner geeignet. Sie verfolgen in der Regel aufgrund ihrer Rechtsnatur einen sozialen Zweck. Trotzdem steht bei der Entscheidung Dauerwohnraum zu schaffen, zumeist die Wirtschaftlichkeit mit im Vordergrund.	**o/v**

Kleinstgenossenschaft (in Gründung)		
Interesse	Dauerwohnungen auf einem bestimmten Grundstück zu schaffen und selber zu nutzen, ist von Beginn an Ziel der Kleinstgenossenschaft. Die Mitglieder streben zumeist aus materiellen Interessen und ideellen Zielen heraus ein Wohnen mit einem Mindestmaß an gemeinschaftlicher Verbindlichkeit an. (vgl. GGSC 2014: 60 f.)	
Selbstbindung	In der Gründungsphase können konkrete Regelungen zur Bezahlbarkeit der Dauerwohnungen in die Satzung aufgenommen werden. Zudem kann die Gemeinde durch Kooperationsverträge auf den Satzungsinhalt Einfluss nehmen. Zur Änderung des Gegenstandes der Satzung müssen mindestens dreiviertel der abgegebenen Stimmen der Generalversammlung dem zustimmen (vgl. Geng: § 16). Da sich eine Änderung direkt auch auf das eigene Mietverhältnis und seine Ansprüche auswirkt, ist eine Änderung bezüglich des sozialen Zweckes unwahrscheinlich. (vgl. GGSC 2014: 61 ff.)	
Voraussetzung	Grundstück mit einem Bebauungspotenzial von mindestens drei Wohneinheiten (vgl. GenG: § 4).	
Ergebnis	Kleinstgenossenschaften sind aufgrund ihres direkten Bezuges zum Wohnungsbestand und der vertraglichen Selbstbindung an die Bezahlbarkeit der Dauerwohnungen bevorzugte Kooperationspartner. Bei in Gründung befindlichen Genossenschaften kann zudem auf den Satzungsinhalt Einfluss genommen werden.	V

Baugemeinschaft		
Interesse	Bei Baugemeinschaften oder Baugruppen werden sowohl die Dauerwohnnutzung als auch deren Bezahlbarkeit in erster Linie auf der Grundlage eines Eigeninteresses verwirklicht (vgl. GGSC 2014: 68 f.).	
Selbstbindung	In der Gemeinschaftsordnung der Baugemeinschaft kann lediglich die Nutzungsart Dauerwohnen durch Festlegung von Zustimmungsvorbehalten bei Veräußerung oder Vermietung unmittelbar abgesichert werden. Dieser Zustimmungsvorbehalt kann aber nicht die Funktion eines dauerhaften Sicherungsmittels erfüllen, denn durch eine Stimmenmehrheit kann dieser Satzungsinhalt aufgehoben werden. (vgl. GGSC 2014: 74)	
Ergebnis	Baugemeinschaften sind bedingt als Kooperationspartner geeignet. Baugemeinschaften haben das Interesse, für sich bezahlbares Dauerwohnen zu schaffen. Die Selbstbindung an diese Zweckbestimmung kann aber relativ einfach aufgehoben werden.	O

Land Schleswig-Holstein		
Interesse	Aufgrund auf der Insel arbeitender Landesbediensteter und um die Funktionsfähigkeit der Insel weiterhin zu gewährleisten, hat auch das Land Interesse an der Schaffung von Dauerwohnungen.	
Selbstbindung	Durch die eigenen Vorgaben im Landesentwicklungsplan (vgl. LEP 2010) und im Regionalplan (vgl. RegPlan V 2002) sowie dem von der Landesregierung verabschiedeten Masterplan für bezahlbares Wohnen auf Sylt (vgl. Giebeler 2014) ist eine gewisse Selbstbindung vorhanden.	
Ergebnis	Insbesondere für den Zweck der Wohnraumversorgung für Landesbedienstete ist das Land Schleswig-Holstein ein geeigneter Kooperationspartner.	V

kommunales Wohnungsbauunternehmen anderer Sylter Gemeinde		
Interesse	Zur Sicherung und Stärkung insular genutzter Infrastrukturen haben Sylter Gemeinden allgemein das Interesse auch in anderen Sylter Kommunen die Dauerwohnraumsituation zu verbessern.	
Selbstbindung	Alle Sylter Gemeinden haben sich selbst an die Grundsätze des Wohnraumentwicklungskonzeptes gebunden.	
Ergebnis	Kommunale Wohnungsbauunternehmen anderer Sylter Gemeinden sind generell ein guter Kooperationspartner.	v

Personen und Unternehmen mit örtlichem Bezug		
Interesse	Aufgrund ihres örtlichen Bezuges könnten u.a. folgende weitere Personen oder Institutionen ein besonderes Interesse haben, auf Sylt Dauerwohnungsbau zu betreiben: - Dauerwohner zur Eigennutzung - Wohnungsbaugesellschaften mit Dauerwohnungsbestand auf Sylt - Arbeitgeber - kirchliche und soziale Einrichtungen auf der Insel	
Selbstbindung	Eine Selbstbindung ist nicht gegeben.	
Ergebnis	Bei Personen und Institutionen mit örtlichem Bezug zur Insel Sylt kann ein besonderes Interesse an der Schaffung von bezahlbaren Dauerwohnungen angenommen werden. Dies ist im Einzelfall zu prüfen. Eine Selbstbindung ist jedoch nicht möglich.	o

2.2.2. Übersicht Bewertung

Ableitend aus dem vorherigen Kapitel gibt die folgende Grafik einen Überblick über die Eignung der untersuchten Kooperationspartner bezüglich der verschiedenen Kriterien:

Bewertungsübersicht Kooperationspartner				
	Kriterien		Ergebnis	
Kooperationspartner	Interesse an bezahlbaren DW	Selbstbindung	geeigneter Kooperations partner	Voraussetzung
Investor	x	x	X	
Wohnungsbaugenossenschaft	o/v	o	O/V	- Mietwohnungsbau möglich
Kleinstgenossenschaft	v	v	V	- mindestens 3 Wohneinheiten möglich
Baugemeinschaft	v	x	O	- mindestens 2 Wohneinheiten möglich
Land Schleswig-Holstein	v	v	V	
Kommunales Wohnungsbauunternehmen anderer Sylter Gemeinde	v	v	V	
Personen oder Institutionen mit örtlichem Bezug (z.B. Dauerwohner, Wohnungsbaugesellschaft mit Dauerwohnungsbestand)	v	x	O	

v= gut geeignet o/v= geeignet o= bedingt geeignet o/x= kaum geeignet x= nicht geeignet

Tab. 2: Bewertungsübersicht Kooperationspartner zur Schaffung von Dauerwohnraum

3. Handlungsleitfaden „Bestandsüberplanung“

Der folgende Handlungsleitfaden ist bei der Überplanung von Bestandsgebieten anzuwenden. Planungsziel der Gemeinde ist es, Dauerwohnraum in bestehenden Strukturen, in denen diese Nutzungsart bereits planungsrechtlich zulässig ist, zu sichern und zu erweitern.

Die im Handlungsleitfaden aufgezeigten Handlungsweisen sind für die Sylter Kommunen verbindlich. Somit wird der regionalplanerischen Anforderung entsprochen, Fehlentwicklungen mithilfe der Bauleitplanung und städtebaulichen Satzungen zu begegnen.

Bei der Schaffung von neuem Dauerwohnraum auf Flächen, auf denen kein entsprechendes Planungsrecht besteht (u.a. Potenzialflächen des Teil B), greift der Handlungsleitfaden „Neue Dauerwohnungsbauvorhaben“ (siehe Kapitel 4).

Die folgenden Aussagen zur Bestandsüberplanung ergeben sich aus der Untersuchung der Instrumente im Kapitel 2.1. Hieraus ableitend werden zuerst Handlungsweisen zum Einsatz der Instrumente in Abhängigkeit verschiedener Situationen aufgezeigt (siehe Kapitel 3.1).

Zu jedem Instrument werden wiederum in tabellarischer Form Hinweise zur inhaltlichen Ausgestaltung angeführt (siehe Kapitel 3.2). Sie beziehen sich auf die zu treffenden Regelungen unter anderem in Bezug zur Nutzungsstruktur Dauerwohnen, zum Vollzug oder zur Kontrolle. Es sind zudem „weitere Instrumente“ aufgelistet, die zusätzlich zur Sicherung und Erweiterung von Dauerwohnen infrage kommen.

Zum Schluss werden instrumentenübergreifende Handlungsempfehlungen gegeben (siehe Kapitel 3.3).

Insgesamt ist darauf hinzuweisen, dass die in den folgenden Kapiteln erarbeiteten Handlungsweisen auf den derzeitig gültigen Gesetzen und Rechtsprechungen basieren, wobei die Auslegung der Rechtsprechungen oftmals mit Unsicherheiten behaftet ist. Einzelne Aspekte der Instrumente, die mit Unsicherheiten behaftet sind, können dem Kapitel 2.1 entnommen werden. Die nachstehenden Ausführungen gelten daher solange, bis es neue Rechtsprechungen oder eine Novellierung des Bauplanungsrechtes bezüglich einzelner Aspekte gibt.

3.1. Einsatz der Instrumente

Der Gemeinde steht zur Bestandsüberplanung grundsätzlich nur ein begrenzter Umfang an Instrumenten zur Verfügung, weil Dauerwohnen planungsrechtlich bereits zulässig ist und die Gemeinde daher keine Gegenleistung für Ihre Planung bzw. für einen höheren Bodenwert fordern kann.

Ableitend aus dem Kapitel 2.1 lassen sich nachstehende **grundsätzliche Aussagen** für die Bestandsüberplanung zur Sicherung und Erweiterung von Dauerwohnraum ableiten:

- Es verbleiben als Instrumente ausschließlich städtebauliche Satzungen, bei denen eine Bezahlbarkeit und die Steuerung von Zielgruppen nicht gewährleistet werden kann.
- Das an das städtebauliche Phänomen der Nutzungsänderung anknüpfende Instrumentarium (Bebauungsplan, Erhaltungssatzung) weist ein Kontroll- und Vollzugsdefizit auf. Das kontroll- und vollzugsfreundliche Instrument der Fremdenverkehrssatzung hingegen trägt nur indirekt zur Sicherung

von Dauerwohnraum bei und kann durch Umgehungsgeschäfte seine volle Wirkung zur Sicherung der Nutzungsstruktur Dauerwohnen nicht entfalten.

- Über die Sondergebiete „Dauerwohnen“ und „Dauerwohnen und Fremdenbeherbergung“ können Erholungszwecken dienende Zweitwohnungen ausgeschlossen werden. Beim Sondergebiet „Dauerwohnen“ können ebenfalls Ferienwohnungen ausgeschlossen werden. Die getroffenen Festsetzungen zu der Art der baulichen Nutzung entfalten ihre Wirkung für alle Grundstücke, sie gehen also über eine reine Erhaltung von Dauerwohnraum hinaus.
- Die Sicherung von Dauerwohnen mittels der Ausweisung eines „reinen Wohngebietes“ oder eines „allgemeinen Wohngebietes“ ist aufgrund hoher rechtlicher Unsicherheiten nicht empfehlenswert. Um die auf Sylt vorherrschenden Nutzungsstrukturen zu sichern, genügen die oben genannten Sondergebiete. Gebiete, die Dauerwohnungen und weitere Anlagen und Einrichtungen eines „allgemeinen Wohngebietes“ aufweisen, jedoch keine Ferienwohnungen, sind im Bestand nicht vorhanden und planerisch auch nicht gewünscht. Die Fremdenverkehrsgemeinden auf Sylt zeichnen sich in vielen Bereichen gerade durch eine Mischung von Dauerwohnen und Nutzungen des Fremdenverkehrs aus.

Sind in einem Gebiet Dauerwohnungen oder Dauerwohnungen integriert mit Ferienwohnungen vorhanden und prägen die vorhandene Nutzungsstruktur, sollte zumindest ein **Bebauungsplan** mit einem Sondergebiet **„Dauerwohnen“** oder ein Bebauungsplan mit einem Sondergebiet **„Dauerwohnen und Fremdenbeherbergung“** mit einem Mindestanteil an Dauerwohnungen festgesetzt werden. Diese Bebauungspläne gehen über eine reine Erhaltung von Dauerwohnungen hinaus und setzen im Gegensatz zu einer Fremdenverkehrssatzung direkt bei der Nutzungsstruktur an. Zudem können in einem Sondergebiet „Dauerwohnen und Fremdenbeherbergung“ zusätzlich Ferienwohnung planungsrechtlich gesichert werden.

Darüber hinaus sollten die Gemeinden, soweit die Voraussetzungen dafür gegeben sind, eine Erhaltungssatzung und eine Fremdenverkehrssatzung erlassen.

Die Voraussetzung für die Aufstellung einer **Erhaltungssatzung** ist das Vorhandensein einer Verdrängung der Wohnbevölkerung mit nachteiligen städtebaulichen Auswirkungen von Gewicht. Vorteil einer „Doppelsicherung“ der Dauerwohnungen in einem Gebiet wäre, dass bei Anträgen für eine Nutzungsänderung von bestehenden Dauerwohnungen trotz einer Zulässigkeit gemäß des Bebauungsplanes - es sind auf einem Grundstück bereits mehr Dauerwohnungen als der vorgeschriebene Anteil vorhanden - und auch bei Nichtigkeit des Bebauungsplanes die Genehmigung versagt werden kann. Zudem löst eine Erhaltungssatzung ein allgemeines Vorkaufsrecht nach § 24 BauGB aus. Anknüpfend an die Verzichtserklärung der Gemeinde ist es möglich, zu einem späteren Zeitpunkt eine Kontrolle einer rechtmäßigen Nutzung durchzuführen (siehe Kapitel 5.3).

Kann aufgrund der Gebietsstruktur Dauerwohnen bzw. ein Mindestanteil an Dauerwohnen nicht festgesetzt werden oder es kommt aus anderen Gründen ein Bebauungsplan unter Ausschluss von Erholungszwecken dienenden Zweitwohnungen nicht in Frage, ist zu prüfen, ob die Voraussetzungen zum Erlass einer Erhaltungssatzung zur Sicherung der Dauerwohnungen gegeben sind. In diesem Fall hat die Gemeinde eine Erhaltungssatzung aufzustellen.

Zusätzlich sollten die Gemeinden versuchen, die Verdrängung von Dauerwohnungen durch eine **Fremdenverkehrssatzung** abzumildern. Somit wird das vollzugs- und kontrollfreundliche Instrument der Fremdenverkehrssatzung mit Instrumenten, welche beim städtebaulichen Phänomen der Nutzungsänderung ansetzen, kombiniert. Voraussetzung für eine Fremdenverkehrssatzung ist eine Prägung der Gemeinde oder ihrer Teile durch den Fremdenverkehr und die Gefährdung ihrer Fremdenverkehrsfunktion. Die Fremdenverkehrssatzung dient ebenso dazu, Ferienwohnungen vor einer Umwandlung zu Erholungszwecken dienende Zweitwohnungen zu schützen.

Sind weder die Voraussetzungen für einen Bebauungsplan SO „Dauerwohnen“ bzw. SO „Dauerwohnen und Fremdenbeherbergung“ oder einer Erhaltungssatzung vorhanden, ist zu prüfen, ob eine Fremdenverkehrssatzung aufgestellt werden kann.

Parallel zur Anwendung der aufgezeigten Instrumente zur Bestandssicherung sollte aufgrund der bei den städtebaulichen Satzungen aufgezeigten Unsicherheiten, eine **Novellierung der Rechtsgrundlagen** angestrebt werden. Somit kann unabhängig von verschiedenen Rechtsurteilen in Zukunft Rechtsklarheit bezüglich der verschiedenen Wohnformen erlangt werden. Diese Empfehlung trifft auch Wickel (2014) in seinem Rechtsgutachten. Weiterführende Empfehlungen hierzu werden im Kapitel 3.4.3 gegeben.

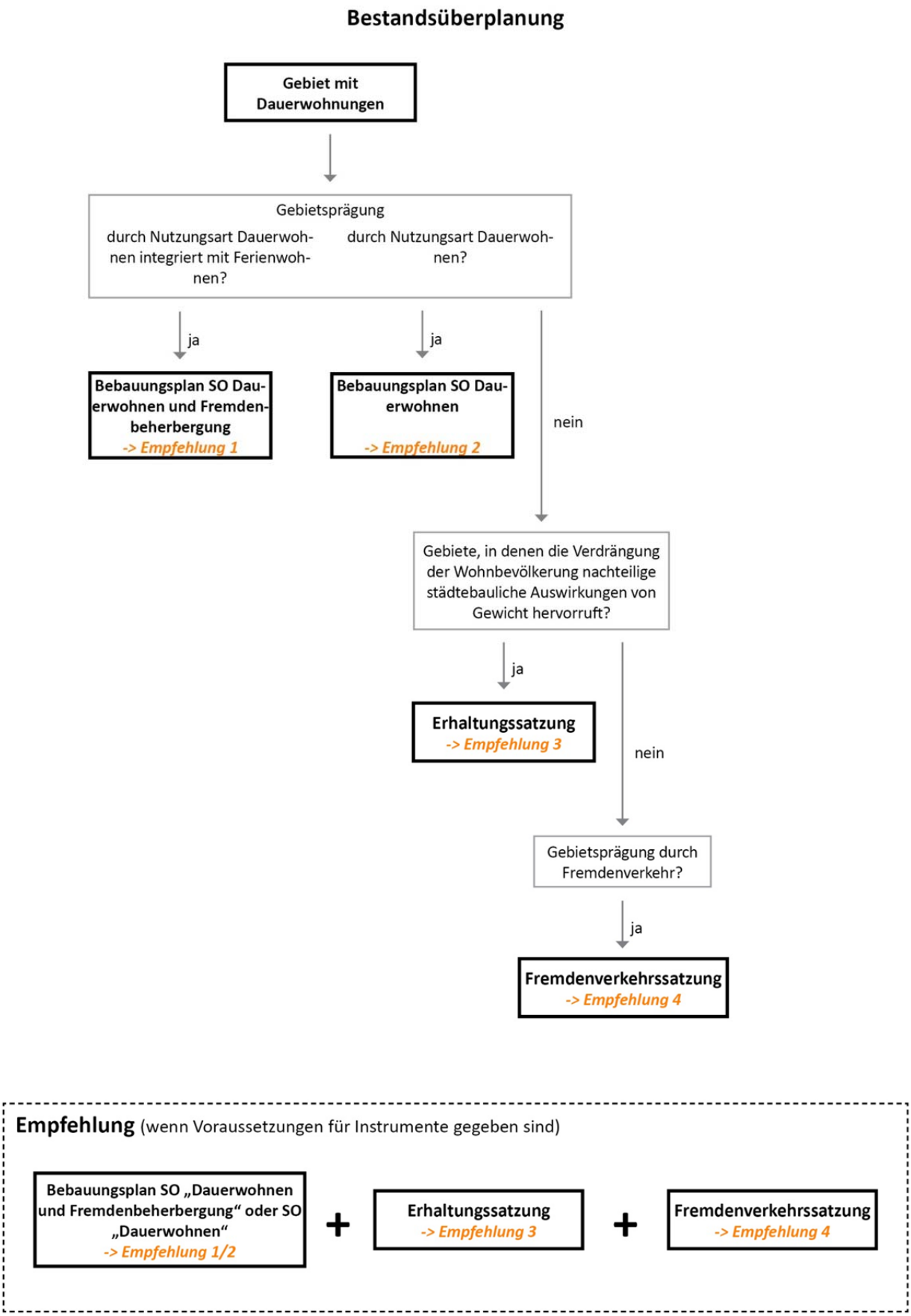

Abb. 2: Anwendungsschema zur Sicherung und Erweiterung von bestehendem Dauerwohnraum

3.2. Inhaltliche Ausgestaltung der Instrumente

Zu den im vorherigen Kapitel aufgezeigten Instrumenten, die bei der Bestandsüberplanung zur Sicherung und Erweiterung von Dauerwohnraum einzusetzen sind, werden nun Empfehlungen zur inhaltlichen Ausgestaltung gegeben. Die Hinweise können in der Praxis als Checkliste genutzt werden. Insgesamt sind die Empfehlungen zu den einzelnen Regelungsmöglichkeiten als Anhaltspunkte zu verstehen. Die sichere Gestaltung der städtebaulichen Satzungen obliegt den jeweiligen Gemeinden bzw. beauftragten Planern.

Empfehlung 1: SO „Dauerwohnen und Fremdenbeherbergung“		
	Empfehlung	Literatur
Nutzungsstruktur	Vorschlag textliche Festsetzung: (1) Zulässig sind: a) Dauerwohnungen, die ausschließlich und auf Dauer einem nicht wechselnden und ortsansässigen Personenkreis dienen (Hauptwohnung/Schwerpunkt der Lebensbeziehungen), b) Ferienwohnungen, die einem ständig wechselnden Kreis von Gästen zu gewerblichen Zwecken gegen Entgelt als vorübergehende Übernachtungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen und in denen unabhängig vorübergehend eine eigene Häuslichkeit begründet werden kann. (2) Nicht zulässig sind: a) Wohnungen, die zum zeitlich begrenzten, nicht dauernden Aufenthalt an Wochenenden, im Urlaub oder in sonstiger Freizeit einem nicht ständig wechselnden Personenkreis zur Erholung dienen (Freizeitzwecken dienende Zweitwohnung), (3) In Gebäuden mit Wohnungen (Dauerwohnung oder Ferienwohnung) sind mindestens 40 %[3] der Geschossfläche für Dauerwohnungen zu verwenden. Darüber hinaus können weitere verträgliche Anlagen und Einrichtungen in Anlehnung an den Zulässigkeitskatalog des Allgemeinen Wohngebietes zugelassen und die höchstzulässige Anzahl an Wohnungen festgesetzt werden.	Wickel 2014: 129 ff.
Kontrolle	Neu erteilte Baugenehmigungen für Dauerwohnungen sollten zum Anlass einer melderechtlichen Prüfung genommen werden.	Kapitel 3.3.1
Weitere Instrumente	Je nach Bestandsituation können zusätzlich eine Erhaltungssatzung und/oder eine Fremdenverkehrssatzung im Geltungsbereich sinnvoll sein. Vorteil dieser Strategie wäre, dass bestehende Dauerwohnungen trotz anderer Nutzungsmöglichkeiten im Bebauungsplan oder auch bei Nichtigkeit eines Bebauungsplanes weiterhin geschützt wären.	Kapitel 3.1

[3] Anteil ist je nach Gebietsprägung festzusetzen.

Empfehlung 2: SO „Dauerwohnen“		
	Empfehlung	Literatur
Nutzungsstruktur	Vorschlag textliche Festsetzung: (1) Zulässig sind: a) Dauerwohnungen, die ausschließlich und auf Dauer einem nicht wechselnden und ortsansässigen Personenkreis dienen (Hauptwohnung/Schwerpunkt der Lebensbeziehungen), (2) Nicht zulässig sind: a) Wohnungen, die zum zeitlich begrenzten, nicht dauernden Aufenthalt an Wochenenden, im Urlaub oder in sonstiger Freizeit einem nicht ständig wechselnden Personenkreis zur Erholung dienen (Freizeitzwecken dienende Zweitwohnung), b) Ferienwohnungen, die einem ständig wechselnden Kreis von Gästen zu gewerblichen Zwecken gegen Entgelt als vorübergehende Übernachtungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen und in denen unabhängig vorübergehend eine eigene Häuslichkeit begründet werden kann. Darüber hinaus können weitere verträgliche Anlagen und Einrichtungen in Anlehnung an den Zulässigkeitskatalog des Reinen Wohngebietes zugelassen und die höchstzulässige Anzahl an Wohnungen festgesetzt werden.	Wickel 2014: 129 ff.
Kontrolle	Neu erteilte Baugenehmigungen für Dauerwohnungen sollten zum Anlass einer melderechtlichen Prüfung genommen werden.	Kapitel 3.3.1
Weitere Instrumente	Je nach Bestandsituation können zusätzlich eine Erhaltungssatzung und/oder eine Fremdenverkehrssatzung im Geltungsbereich sinnvoll sein. Vorteil dieser Strategie wäre, dass bestehende Dauerwohnungen trotz anderer Nutzungsmöglichkeiten im Bebauungsplan oder auch bei Nichtigkeit eines Bebauungsplanes weiterhin geschützt wären.	Kapitel 3.1

Empfehlung 3: Erhaltungssatzung		
	Empfehlung	Literatur
Nutzungsstruktur	Hinweise zur Fassung des Geltungsbereiches sowie zu Aufstellungs- und Versagungsgründen befinden sich im Gutachten von Wickel.	Wickel 2014: 51 ff.
Kontrolle	Nutzungsänderungen und die Entscheidung über die Ausübung von Vorkaufsrechten sollten zum Anlass einer melderechtlichen Prüfung genommen werden.	Kapitel 3.3.1
Weitere Instrumente	Je nach Bestandsituation muss zusätzlich ein Bebauungsplan mit Festsetzungen zur Sicherung der Nutzungsart Dauerwohnen aufgestellt werden. Zudem kann die Gemeinde eine Fremdenverkehrssatzung erlassen.	Kapitel 3.1

Empfehlung 4: Fremdenverkehrssatzung		
	Empfehlung	Literatur
Nutzungsstruktur	Hinweise zur Fassung des Geltungsbereiches sowie zu Aufstellungs- und Versagungsgründen befinden sich im Gutachten von Wickel.	Wickel 2014: 21 ff.
Weitere Instrumente	Je nach Bestandsituation muss zusätzlich ein Bebauungsplan mit Festsetzungen zur Sicherung der Nutzungsart Dauerwohnen oder eine Erhaltungssatzung aufgestellt werden.	Kapitel 3.1

3. 3. Handlungsempfehlungen

3.3.1. Kontrolle

Ableitend aus dem Gutachten „Möglichkeiten der Effektivierung des Vollzugs privat- bzw. öffentlich-rechtlicher Dauerwohnpflichten“ von GGSC wird die Einführung des nachfolgend beschriebenen Kontrollsystems in Erhaltungsgebieten und Gebieten mit einem Bebauungsplan „Dauerwohnen“ unter der Nutzung von Meldedaten empfohlen:

1. Die Gemeinde achtet bei einer neuen **Baugenehmigung** darauf, dass die Baugenehmigungsbehörde diese auf eine Dauerwohnung bezieht.
   Begründung: Da eine allgemeine Planvollzugskontrolle mangels planunmittelbarer Pflichten nicht besteht, beschränkt sich der Meldedatenabgleich mit Vorgaben aus der jeweiligen Baugenehmigung (vgl. GGSC 2014c: 26 f.).

2. Die **Gemeinde kontrolliert** nach angemessener Zeit nach Erteilung einer Baugenehmigung oder im Falle einer Erhaltungssatzung nach einer Vorkaufsrechtverzichtserklärung oder Nutzungsänderung auf einem Grundstück mit einer Dauerwohnung, ob ein Hauptwohnsitz angemeldet ist.
   Begründung: Die Gemeinde ist zwar nicht zur generellen, gezielten und strukturierten Überwachung befugt bzw. verpflichtet – eine Überwachungspflicht dürfte ausscheiden, da diese zugleich zu einer generellen Zuständigkeitenüberschneidung zwischen Gemeinde und Unterer Bauaufsichtsbehörde führen würde – die Gemeinde kann aber auch nicht auf bloße „Zufallstreffer“ beschränkt sein. Daher erweist es sich laut GGSC (2014c: 27) als sachangemessen, der Gemeinde eine gezielte Überwachungsbefugnis im Rahmen ihrer ordnungsbehördlichen Tätig-

keit zuzuweisen. Bei einer Überprüfung können sich eine Nutzung als Nebenwohnung im melderechtlichen Sinne und deren Anmeldung bei der Meldebehörde als Indiz bzw. als Beleg für eine rechtswidrige Nutzung erweisen. (vgl. GGSC 2014c: 7)

3. Die Gemeinde **meldet bei Verdacht** einer Falschnutzung diese der Bauaufsichtsbehörde.
   Begründung: Da der Landkreis und damit auch die untere Bauaufsichtsbehörde auf die Datenübermittlung auf Ersuchen gemäß § 24 Abs. 1 LMG beschränkt ist, kann sie nicht die Aufgabe der Überwachung / Kontrolle übernehmen. Bei einer Anzeige durch die Gemeinde hat die untere Bauaufsichtsbehörde zu prüfen, ob tatsächlich eine Falschnutzung vorliegt und bei Bestätigung diese bauaufsichtsrechtlich zu untersagen. (vgl. GGSC 2014c: 7, 17 f., 27 ff.)

Voraussetzung ist, dass die Meldedaten der tatsächlichen Nutzung des Wohnsitzes entsprechen. Soll das aufgezeigte Kontrollsystem Wirkung zeigen, muss daher bei hinreichendem Verdacht einer Falschmeldung die Meldebehörde dieser nachgehen.

Neben den Meldedaten können zur Kontrolle weitere Daten, wie beispielsweise Zweitwohnungssteuer oder Kurabgaben, herangezogen werden.

In Absprache mit der unteren Bauaufsichtsbehörde können auch andere Verfahren zur Kontrolle vereinbart werden.

3.3.2. Prioritätenliste

Um die aufgezeigten Instrumente gezielt einzusetzen, ist es für die Gemeinden empfehlenswert, Gebiete zu identifizieren, die vorrangig hinsichtlich des Ziels der Sicherung und Erweiterung von bestehendem Dauerwohnraum überplant werden sollten.

Die höchste Priorität sollten in Anlehnung an die Handlungsweisen zum Einsatz der Instrumente Gebiete haben (siehe Kapitel 3.1), in denen **keine Regelung** zur Sicherung von bestehendem Dauerwohnraum oder nur eine **Fremdenverkehrssatzung** vorhanden ist, trotz der gegebenen Voraussetzung, einen Bebauungsplan mit einem Sondergebiet „Dauerwohnen“ bzw. „Dauerwohnen und Fremdenbeherbergung“ mit einem Mindestanteil an Dauerwohnen aufstellen zu können. Eine Fremdenverkehrssatzung kann durch die Anknüpfung an das WEG und möglicher Umgehungsgeschäfte Dauerwohnraum nur indirekt schützen. Priorität, wenn auch eine geringere, haben Gebiete mit einer **Erhaltungssatzung**, obwohl ein Bebauungsplan zur Sicherung und Erweiterung des Dauerwohnraumes aufgestellt werden könnte.

Insbesondere wenn zusätzlich verstärkt **Umwandlungsprozesse** von Dauerwohnen in Ferienwohnen oder Zweitwohnen zu Erholungszwecken stattfinden – es werden zum Beispiel viele Baugenehmigungen ersucht oder Verkaufsfälle bekannt – ist eine gewisse Dringlichkeit gegeben.

Die Erstellung einer Prioritätenliste hilft dabei, die Bestandsüberplanung und neue Dauerwohnungsbauvorhaben gleichzeitig zu verfolgen und transparent darzulegen. Sie kann in Abwägung mit anderen Planungszielen einen wichtigen Beitrag zur strategischen Entwicklung des Gemeindegebietes leisten.

3.3.3. Weiterentwicklung öffentlich-rechtliche Instrumente

Da bei einigen Instrumenten Probleme bei der Rechtssicherheit von Festsetzungen, im Vollzug oder durch Umgehungsgeschäfte bestehen, sollten sich die Inselgemeinden für die Weiterentwicklung des öffentlich-rechtlichen Instrumentariums einsetzen.

Das Gutachten von Wickel (2014: 150 ff.) beinhaltet bezüglich dieser Thematik verschiedene Empfehlungen:

- Verknüpfung der Wirkmechanismen der Instrumente Erhaltungssatzung und Fremdenverkehrssatzung
- Differenzierung der Begriffe Dauerwohnen, Ferienwohnen und zu Erholung genutztes Zweitwohnen im Kontext der BauNVO

Über die empfohlene Differenzierung der Begriffe Dauerwohnen, Ferienwohnen und zu Erholung genutztes Zweitwohnen im Kontext der BauNVO hinaus sollte es möglich sein, die Nutzungen Dauerwohnen und Ferienwohnungen ins Verhältnis zueinander zu setzen. Somit wird ein Überhandnehmen der Ferienwohnnutzung verhindert und eine Gleichbehandlung aller Eigentümer innerhalb eines Gebietes gewährleistet.

4. Handlungsleitfaden „Neue Dauerwohnungsbauvorhaben“

Der folgende Handlungsleitfaden ist bei Vorhaben zur Schaffung von Dauerwohnraum auf Flächen anzuwenden, auf denen kein entsprechendes Baurecht besteht (u.a. Potenzialflächen des Teil B).

Die im Handlungsleitfaden aufgezeigten Handlungsweisen sind für die Sylter Kommunen verbindlich. Somit wird der regionalplanerischen Anforderung entsprochen, Dauerwohnbedarfe erst zu realisieren, wenn jeweils sichergestellt ist, dass keine Umnutzungen zu Zweitwohnungen, Ferienwohnungen und anderen Tourismusangeboten erfolgen kann.

Bei der Überplanung von Gebieten, in denen Dauerwohnungen bereits planungsrechtlich zulässig sind, ist der Handlungsleitfaden „Bestandsüberplanung“ (siehe Kapitel 3) anzuwenden.

Die im Folgenden getroffenen Aussagen für neue Dauerwohnungsbauvorhaben ergeben sich aus der Untersuchung der Instrumente und Kooperationspartner des zweiten Kapitels. Hieraus ableitend werden zuerst Handlungsweisen zum Einsatz der Instrumente ggf. in Kombination mit Kooperationspartnern für verschiedene Situationen aufgezeigt (siehe Kapitel 4.1).

Zu jedem Instrument werden wiederum in tabellarischer Form Hinweise zur inhaltlichen Ausgestaltung angeführt (siehe Kapitel 3.2). Sie beziehen sich auf die zu treffenden Regelungen unter anderem in Bezug zur Nutzungsstruktur Dauerwohnen, zum Vollzug oder zur Kontrolle. Es sind zudem „weitere Instrumente“ aufgelistet, die zusätzlich zur Sicherung von Dauerwohnen infrage kommen.

In dem Kapitel 4.3 Handlungsempfehlungen wird zum Schluss die Kontrolle der eingesetzten Instrumente thematisiert.

Insgesamt ist darauf hinzuweisen, dass die in den folgenden Kapiteln erarbeiteten Handlungsweisen auf den derzeitig gültigen Gesetzen und Rechtsprechungen basieren, wobei die Auslegung der Rechtsprechungen oftmals mit Unsicherheiten behaftet ist. Einzelne Aspekte der Instrumente, die mit Unsicherheiten behaftet sind, können dem Kapitel 2.1 entnommen werden. Die nachstehenden Ausführungen gelten daher solange, bis es neue Rechtsprechungen oder eine Novellierung des Bauplanungsrechtes bezüglich einzelner Aspekte gibt.

4.1. Einsatz der Instrumente

Grundsätzlich sind bei neuen Dauerwohnungsbauvorhaben Instrumente einzusetzen, bei denen neben der Nutzungsstruktur auch die Bezahlbarkeit der geschaffenen Wohnungen gesichert wird. Geeignete Instrumente sind daher vertragliche Regelungen und der kommunale Wohnungsbau.

Aus den Untersuchungen der Kapitel 2.1 und 2.2 lassen sich folgende **wesentliche Ergebnisse** ableiten:

- Eine dauerhafte Sicherung von bezahlbarem Dauerwohnraum inklusive Vollzug und Kontrolle ist nur im Gemeindeeigentum möglich.
- Bei einem Verkauf von geeigneten kommunalen Dauerwohnflächen kann bezahlbarer Dauerwohnraum nicht dauerhaft gesichert werden.
- Alle anwendbaren Instrumente auf Flächen im sonstigen Eigentum zur Schaffung von bezahlbarem Dauerwohnraum können diesen nicht dauerhaft sicherstellen.

- Eine nachhaltige Selbstbindung an Dauerwohnraum kann zwar wie beispielsweise bei Genossenschaften vorliegen. Eine Auflösung einer Genossenschaft, ein Verkauf bzw. eine Weitergabe von Grundstücken bzw. Erbbaurechten oder die Änderung des Interesses, bezahlbaren Dauerwohnraum bereitzustellen, kann aus Erfahrungsgründen nie ausgeschlossen werden.

Aus diesen Gründen muss neuer Dauerwohnraum **prinzipiell auf gemeindeeigenen Flächen** geschaffen werden, wobei der kommunale Wohnungsbau dem Erbbaurecht zu bevorzugen ist. Zudem dürfen keine gemeindeeigenen Grundstücke verkauft werden, auf denen Dauerwohnungen geschaffen werden sollen bzw. können. Für Kommunen ohne Kapazitäten (nicht ausreichend finanzielle Mittel, kein Personal), eigenen Wohnungsbau zu betreiben, oder bei kleinen Grundstücken, auf denen kommunaler Wohnungsbau unrentabel ist, ist das **Erbbaurecht** dennoch ein wichtiges Instrument zur Schaffung von Dauerwohnungen. [4]

Um bei der Vergabe von Erbbaurechten eine größtmögliche Sicherung einzugehen, ist hierbei die Wahl der Kooperationspartner relevant. Es bieten sich insbesondere **Kooperationspartner** an, die Interesse haben, bezahlbare Dauerwohnungen zu schaffen und an dieses Ziel gebunden sind. Soweit allerdings zum Beispiel eine genossenschaftliche Lösung im Hinblick auf die geringe Größe des zu errichtenden Vorhabens ausscheidet oder eigentumsbildende Maßnahmen angestrebt werden, können Baugemeinschaften oder Einzelpersonen ein adäquater Kooperationspartner sein. (vgl. GGSC 2014: 78)

Ebenso sollte es möglich sein, falls der Kommune ein Grundstück zu guten Konditionen überlassen wird, dass der **vorherige Grundstückseigentümer** bei nachgewiesenem Bedarf an eigengenutztem Dauerwohnraum (z.B. für sich selbst oder seine Kinder) oder an mehreren Dauerwohnungen zur Miete für Arbeitskräfte o.Ä. für einen Teil oder das gesamte Grundstück ein Erbbaurecht zurück erhält.

Zudem gibt es folgende **Sonderfälle**, bei denen die Inselgemeinden auf privaten bzw. landeseigenen Grundstücken die Schaffung von Dauerwohnraum unter Berücksichtigung entsprechender Sicherungsinstrumente unterstützen dürfen:

- Um eine geordnete städtebauliche Entwicklung einer Gemeinde nicht zu verhindern, kann in Ausnahmefällen neuer Dauerwohnraum auf bereits bebauten Grundstücken entstehen. Voraussetzung ist, dass **weitere städtebauliche Gründe** über die Schaffung von Dauerwohnraum hinaus dies erforderlich machen. Zu den städtebaulichen Gründen könnten nicht adäquate Nutzungen oder bauliche Missstände zählen. Denn bevor zur Beseitigung städtebaulicher Missstände anderweitige, nicht notwendige Nutzungen entstehen, sollten in diesen Fällen vornehmlich Dauerwohnungen geschaffen werden. Bei kleinen Vorhaben mit einer Anzahl von bis zu 3 Dauerwohnungen kann dabei von einer vertraglichen Regelung aufgrund des Verwaltungs- und Kostenaufwandes abgesehen werden. In diesen Fällen ist die Nutzungsstruktur Dauerwohnen über Bebauungspläne zu sichern (siehe Kapitel 3.1).
- Aufgrund des angenommenen Interesses an der Schaffung von Dauerwohnraum, können **Dauerwohnbestände von Wohnungsbauunternehmen oder -genossenschaften** unter Berücksichtigung der entsprechenden Sicherungsinstrumente nachverdichtet werden.
- Bei neuen Vorhaben oder bestehenden Betrieben kann die Schaffung von Dauerwohnraum (im Sinne von **Personalwohnungen**) untergeordnet und auf dem entsprechenden Grundstück des Be-

[4] Siehe auch Ergebnis „Privatrechtliche Instrumente zur Sicherung des „bezahlbaren“ Dauerwohnens auf der Insel Sylt“ GGSC 2014: 56, 78

triebes sinnvoll sein. Dies liegt im Interesse des Unternehmers bzw. des Vorhabenträgers. Der Bedarf muss dabei vom Arbeitgeber nachgewiesen werden. Bei kleinen Vorhaben mit einer Anzahl von bis zu 3 Dauerwohnungen kann dabei von einer vertraglichen Regelung aufgrund des Verwaltungs- und Kostenaufwandes abgesehen werden. In diesen Fällen ist die Nutzungsstruktur Dauerwohnen über Bebauungspläne zu sichern (siehe Kapitel 3.1).

- Aufgrund des Interesses des **Landes Schleswig-Holsteins,** als öffentliche Institution ebenfalls bezahlbaren Dauerwohnraum für Landesbedienstete zur Daseinsvorsorge zu schaffen, können auf Landesliegenschaften für diesen Zweck ebenfalls Dauerwohnungen errichtet werden.

Zu den oben genannten Sonderfällen ist darauf hinzuweisen, dass eine Steuerung des zielgruppenspezifischen Bedarfs (Wohnungsgrößen, Einkommensverhältnisse etc.) und die Bezahlbarkeit der Wohnungen nicht dauerhaft garantiert werden kann. Dies ist nur auf gemeindeeigenen Grundstücken möglich. Es muss eine Abwägung zwischen anderen öffentlichen Belangen und der dauerhaften Sicherung von bezahlbarem Dauerwohnraum sowie dessen Kontrolle durch die Gemeinde stattfinden.

Welches der folgenden Instrumente bei den aufgezeigten Sonderfällen zur Anwendung kommt liegt zum einen an den Voraussetzungen zur Anwendung des Instrumentes und zum anderen bei einer Wahlmöglichkeit im Ermessensspielraum der Gemeinde. In der nachfolgenden Tabelle sind die Vor- und Nachteile sowie die Voraussetzungen zur Anwendung der Instrumente zusammengefasst. Die Bezahlbarkeit kann in allen Fällen nur befristet gesichert werden.

Instrument	Voraussetzung	Vor- und Nachteile
vorhabenbezogener Bebauungsplan	Es muss ein konkretes Vorhaben vorliegen. Zudem muss der Kooperationspartner bereit sein, einen Durchführungsvertrag abzuschließen.	Der vorhabenbezogene Bebauungsplan hat den Vorteil, dass der Durchführungsvertrag (städtebaulicher Vertrag) und der dazugehörige Bebauungsplan ineinandergreifen und genaue Regelungen zur Nutzung eröffnet werden. Zudem bestehen weitere Regulierungsmöglichkeiten auf Vorhabenebene, zum Beispiel zu Wohnungsgrößen, Architektur etc. Außerdem ist neben der Gemeinde als Vertragspartner auch die untere Bauaufsichtsbehörde für den Vollzug zuständig.
Städtebaulicher Vertrag i.V.m. B-Plan Dauerwohnen		Durch die Kombination beider Instrumente kann die Nutzungsstruktur Dauerwohnen schuldrechtlich und planungsrechtlich gesichert werden. Somit ist eine Dauerwohnung auch dann gesichert, wenn zum Beispiel die schuldrechtliche Vereinbarung bei Verkauf nicht weitergegeben wird. Zudem ist neben der Gemeinde als Vertragspartner auch die untere Bauaufsichtsbehörde für den Vollzug zuständig.
Städtebaulicher Vertrag i.V.m. beschränkt persönlicher Dienstbarkeit	Ein Bebauungsplan mit Festsetzungen zu Dauerwohnen scheidet aus.	Die Eintragung einer beschränkt persönlichen Dienstbarkeit hat den Vorteil, dass sie dem Grundstück unabhängig vom Eigentümer anhaftet. Eine dauerhafte wirkende Dienstbarkeit ist jedoch nicht einwandfrei rechtssicher, sodass im Falle einer notwendigen Befristung die festgelegte Nutzungsstruktur nicht dauerhaft gesichert wäre.

Tab. 3: Vor- und Nachteile auf Verträgen basierender Instrumente

Die **Inanspruchnahme von Erbbaurechten seitens der Gemeinde** sollte nur im Fall einer Kooperation mit dem Land Schleswig-Holstein erfolgen, wenn die Finanzierung der Wohnungen zum Beispiel durch Wohnraumförderungsmittel wirtschaftlich ist und die Wohnungen der Daseinsvorsorge dienen.

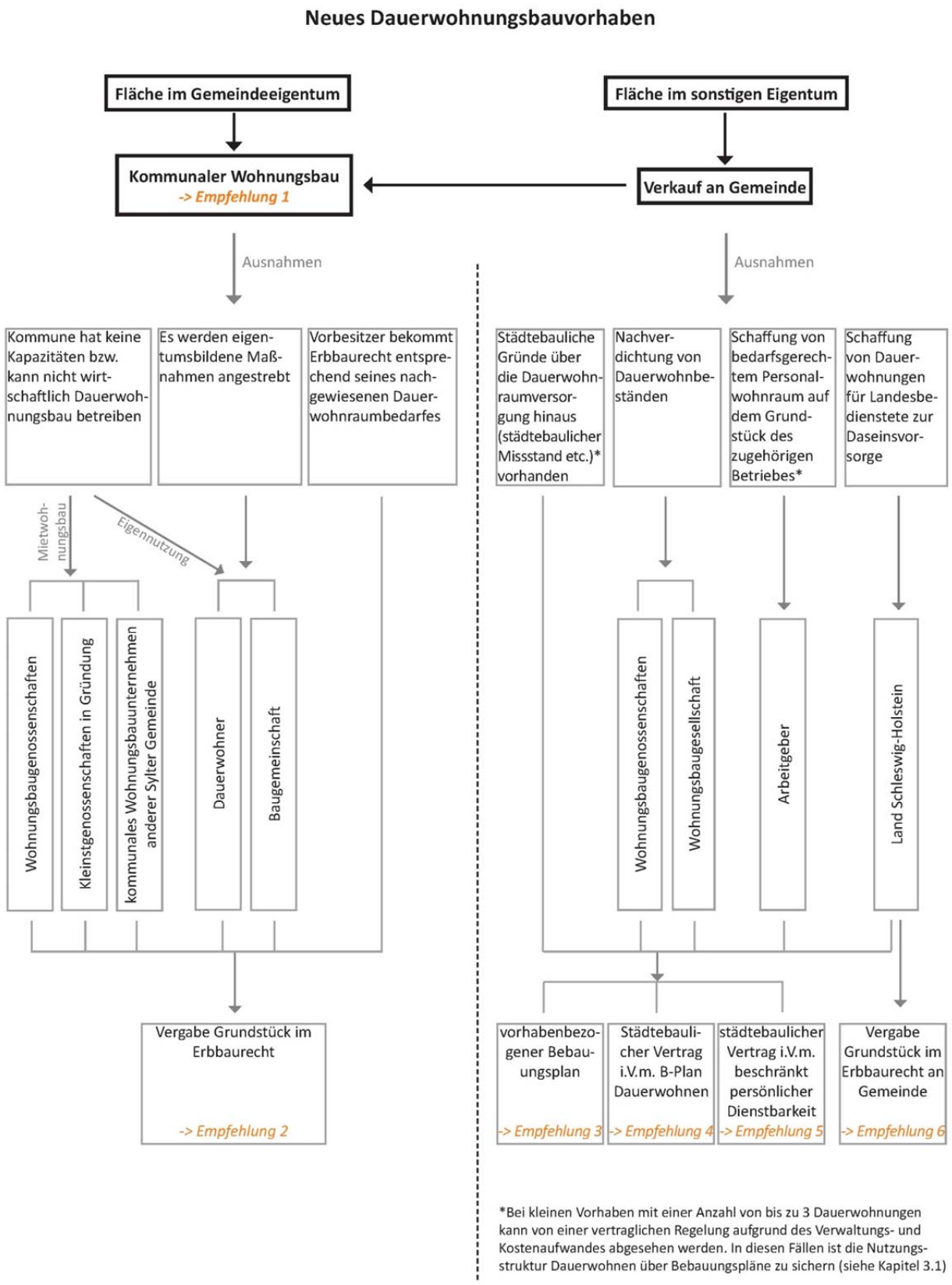

Abb. 3: Anwendungsschema zur Erweiterung von bestehendem Dauerwohnraum

4.2. Inhaltliche Ausgestaltung der Instrumente

Zu den im vorherigen Kapitel aufgezeigten Instrumenten, die bei neuen Dauerwohnungsbauvorhaben einzusetzen sind, werden nun Empfehlungen zur inhaltlichen Ausgestaltung dieser gegeben. Die Hinweise können in der Praxis als Checkliste genutzt werden. Insgesamt sind die Empfehlungen zu den einzelnen Regelungsmöglichkeiten als Anhaltspunkte zu verstehen. Die sichere Vertragsgestaltung obliegt den jeweiligen Gemeinden bzw. beauftragten Planern oder Notaren.

Empfehlung 1: kommunaler Wohnungsbau I Gemeindeeigentum		
	Empfehlung	Literatur
Bezahlbarkeit/ Zielgruppen	Insbesondere bei dem Bau kommunaler Wohnungen sollten die Ergebnisse des Wohnungsmarktkonzeptes und die des Monitorings aus dem Teil B „Ermittlung neuer Potenzialflächen für den Wohnungsbau“ berücksichtigt werden, sodass zielgruppengerechter Wohnraum entsteht.	siehe Teil B (III) Kapitel 3.2
Weitere Instrumente	Um Planungsrecht zu schaffen, muss in den meisten Fällen ein Bebauungsplan aufgestellt werden. Als Art der baulichen Nutzung eignet sich das Sondergebiet „Dauerwohnen“.	Siehe Kapitel 3.1

Empfehlung 2: Erbbaurechtsvertrag an Kooperationspartner I Gemeindeeigentum			
	Empfehlung	Gültigkeit für	Literatur
Nutzungsstruktur	Der Verwendungszweck ist genau zu definieren. Wesentliche Inhalte sind: - Festlegung des Dauerwohnzweckes, - Ausschluss von Erholungszwecken dienende Zweitwohnung bzw. Ferienwohnung.	Alle Kooperationspartner	GGSC 2014: 41 ff.
	Der Verwendungszweck ist durch Eigennutzungsbestimmung zu ergänzen.	Dauerwohner, Baugemeinschaften	
	Ausschluss der Aufteilung des Erbbaurechtes in Wohnungs- oder Teilerbbaurechte.	Alle Kooperationspartner	
Bezahlbarkeit/ Zielgruppen	Miethöhen sind zu vereinbaren. Im Falle einer Kooperation mit Dauerwohnern oder Baugemeinschaften sollte eine Vermietung nur mit der Zustimmung der Gemeinde erfolgen dürfen.	Alle Kooperationspartner	GGSC 2014: 42, 50 ff.
	Angaben zur - Anzahl und Lebenssituation im Haushalt lebender Angehöriger (z.B. Familien) - Einkommens- ggf. Vermögensobergrenze - Grundstücks- bzw. Wohnungseigentumsverhältnisse - zu errichtende Wohnungsgrößen (abgestimmte Grundrisse) - Belegung der einzelnen Wohnungen in Relation zu ihrer Größe (bei mehreren Wohnungen) sollten im Vertrag beinhaltet sein. Im Falle einer Kooperation mit Dauerwohnern oder Baugemeinschaften tragen diese Regelungen zur Vermeidung von Spekulationen bei der Weiterveräußerung bei.		
Kontrolle/Vollzug	Zustimmungsvorbehalte sollten in Bezug zum Verwendungszweck und der begünstigten Nutzergruppe im Falle von vertragswidriger Weiterveräußerungen oder Vermietungen als Heimfallgrund festgelegt werden.	Alle Kooperationspartner	GGSC 2014: 45 ff.
	Um zu erreichen, dass sich die schuldrechtlichen Bindungen auch auf Sonderrechtsnachfolger (Erwerber des Erbbaurechtes) erstrecken, ist im Vertrag eine Weiterübertragungsverpflichtung zu regeln.		
	Satzungsänderungen zum Beispiel zum sozialen Zweck der Genossenschaft sollten als Heimfallgrund im Erbbaurechtsvertrag geregelt werden.	Kleinstgenossenschaft	GGSC 2014: 77
	Vorkaufsrechte sichern im Falle einer Weiterveräußerung.	Alle Kooperationspartner	
Weitere Instrumente	Mittels eines Kooperationsvertrages kann auf die Satzung der Genossenschaft bzw. Statuten der Gemeinschaft eingewirkt und die Inhalte des Erbbaurechtsvertrages vorgezeichnet werden. Die Inhalte des Kooperationsvertrages sind, um Wirkung zu entfalten, zwingend in den künftigen Erbbaurechtsvertrag zu integrieren.	Kleinstgenossenschaften Baugemeinschaften	GGSC 2014: 46
	Um Planungsrecht zu schaffen, muss in den meisten Fällen ein Bebauungsplan aufgestellt werden. Als Art der Nutzung eignet sich das Sondergebiet „Dauerwohnen“.	Alle	Siehe Kapitel 3.1

Empfehlung 3: Vorhabenbezogener Bebauungsplan (Durchführungsvertrag)		
	Empfehlung	Literatur
Nutzungsstruktur	Es ist festzulegen, dass die auf dem Grundstück für Dauerwohnen vorgesehenen Baulichkeiten zu Dauerwohnzwecken genutzt werden und eine Nutzung als Zweitwohnung zu Erholungszwecken sowie als Ferienwohnung zu unterlassen ist. Im Falle einer Verknüpfung von Dauerwohnen mit anderen Nutzungen sollte eine geordnete städtebauliche Entwicklung gewahrt werden/bleiben.	GGSC 2014: 19; Wickel 2012: 130;
	Formulierungsempfehlungen zur Festsetzung der Nutzungsart Dauerwohnen können dem Handlungsleitfaden „Bestandsüberplanung“ entnommen werden.	Kapitel 3.1
Bezahlbarkeit/ Zielgruppen	Es sollte/n - Miethöhen - Wohnungsbelegungsrechte zugunsten der Gemeinde, - die Inanspruchnahme von Wohnraumförderungsmitteln und/oder - Kriterien für die Auswahl von Mietern auch in Relation zu Wohnungsgröße zum Vertragsinhalt werden.	GGSC 2014: 22 f., 59 f.; GGSC 2014b: 30 ff.
	Die wirtschaftlichen Beschränkungen eines Grundstückes z.B. durch Vorgaben zur Miethöhe sollten in Anbetracht der Bodenwertsteigerung angemessen sein. Berechnungen hierfür sind auf eine fachliche fundierte Abschätzung, auf Gutachten und/oder einen allgemeinen Mietspiegel zu stützen.	
Kontrolle	Zustimmungsvorbehalte im Falle eines Weiterverkaufes und einer Vermietung sowie jährliche Nachweispflichten (Strom, Wasser, Meldebescheinigung) für eine vertragskonforme Nutzung sollten festgelegt werden.	GGSC 2014: 29 ff.; Kapitel 5.3
Vollzug	Es ist geboten, die im Vertrag geregelten schuldrechtlichen Pflichten mit entsprechenden Weitergabeverpflichtungen der Vertragsinhalte auf Rechtsnachfolger auszustatten.	GGSC 2014: 29, 60
	Ein Ankaufsrecht sollte gesichert werden.	
	Es empfehlen sich für den Vollzug Anpassungs- und Härtefallklauseln.	
Weitere Instrumente	Im Anwendungsbereich eines Vorhaben- und Erschließungsplans kann keine Fremdenverkehrssatzung nach § 22 BauGB bestehen. Entsprechende Regelungen können aber im vorhabenbezogenen Bebauungsplan aufgegriffen werden.	Wickel 2014: 133

Empfehlung 4: Städtebaulicher Vertrag i.V.m. Bebauungsplan Dauerwohnen		
	Empfehlung	Literatur
Nutzungsstruktur	Es ist festzulegen, dass die auf dem Grundstück befindlichen oder noch zu errichtenden Baulichkeiten ausschließlich zu Dauerwohnzwecken genutzt werden und eine Nutzung als Zweitwohnung zu Erholungszwecken sowie als Ferienwohnung zu unterlassen ist.	GGSC 2014: 19
	Die Nutzungsstruktur Dauerwohnen sollte zusätzlich im Bebauungsplan festgesetzt werden.	Kapitel 3.1
Bezahlbarkeit/ Zielgruppen	Es sollte/n - Miethöhen - Wohnungsbelegungsrechte zugunsten der Gemeinde, - die Inanspruchnahme von Wohnraumförderungsmitteln und/oder - Kriterien für die Auswahl von Mietern auch in Relation zur Wohnungsgröße zum Vertragsinhalt werden.	GGSC 2014: 22, 59; GGSC 2014b: 30 ff.
	Die wirtschaftlichen Beschränkungen eines Grundstückes z.B. durch Vorgaben zur Miethöhe sollten in Anbetracht der Bodenwertsteigerung angemessen sein. Berechnungen hierfür sind auf eine fachliche fundierte Abschätzung, auf Gutachten und/oder einen allgemeinen Mietspiegel zu stützen.	
Kontrolle	Zustimmungsvorbehalte im Falle eines Weiterverkaufes und einer Vermietung sowie jährliche Nachweispflichten (Strom, Wasser, Meldebescheinigung) für eine vertragskonforme Nutzung sollten festgelegt werden.	GGSC 2014: 29 ff. Kapitel 5.3
Vollzug	Es ist geboten, die im Vertrag geregelten schuldrechtlichen Pflichten mit entsprechenden Weitergabeverpflichtungen der Vertragsinhalte auf Rechtsnachfolger auszustatten.	GGSC 2014: 29, 60
	Ein Ankaufsrecht sollte gesichert werden.	
	Es empfehlen sich für den Vollzug Anpassungs- und Härtefallklauseln.	

Empfehlung 5: Städtebaulicher Vertrag i.V.m. beschränkt persönlicher Dienstbarkeit		
	Empfehlung	Literatur-verweis
Nutzungsstruktur	Zur Sicherung von Dauerwohnen sollte im Grundbuch eine Verbotsdienstbarkeit, die eine Zweit- bzw. Ferienwohnnutzung sowie ggf. das dauerhafte Leerstehenlassen untersagt, eingetragen werden.	GGSC 2014: 24 ff., 57 f.
Bezahlbarkeit/ Zielgruppen	Es sind, - Miethöhen und - Wohnungsbelegungsrechte inklusive präziser Nennung zustimmungsfreier Personengruppen für bestimmte Wohnungsgrößen dinglich zu sichern.	GGSC: 2014: 27 ff. 59 ff.; GGSC 2014b: 30
	Schuldrechtlich kann die Inanspruchnahme von Wohnraumförderungsmitteln zusätzlich vereinbart werden.	
	Nach Abzug aller Gegenleistungen sollte rund ein Drittel des Bodenwertzuwachses beim Grundstückseigentümer verbleiben.	
Kontrolle	Jährliche Nachweispflichten zur vertragskonformen Nutzung oder Zustimmungsvorbehalte im Falle eines Weiterverkaufes sowie einer Vermietung können schuldrechtlich festgelegt werden.	GGSC 2014: 29 f.; Kapitel 5.3
Vollzug	Es ist geboten, die im Vertrag geregelten schuldrechtlichen Pflichten mit entsprechenden Weitergabeverpflichtungen der Vertragsinhalte auf Rechtsnachfolger auszustatten.	GGSC 2014: 29, 60
	Ein Ankaufsrecht sollte gesichert werden.	

Empfehlung 6: Erbbaurecht an Gemeinde I Landeseigentum
Die Gemeinde sollte sich im Erbbaurechtsvertrag nur zu Regelungen verpflichten, die zur Schaffung von zielgruppengerechten Dauerwohnraum geeignet sind.

4.3. Kontrolle

Aufgrund der engen Verknüpfung mit dem Teil B „Ermittlung neuer Potenzialflächen für den Wohnungsneubau“ sind wesentliche Handlungsempfehlungen zur Schaffung neuer Dauerwohnungen dort aufgeführt. Im Folgenden werden lediglich Empfehlungen zur Kontrolle der vertraglichen Regelungen gegeben.

Bei vertraglich geregelten Nachweispflichten ist es erforderlich, die Einhaltung dieser zu kontrollieren und bei Nichteinhaltung rechtlich gegen den Vertragspartner vorzugehen. Zudem kann eine vertragskonforme Nutzung durch das Heranziehen von Meldedaten, Daten zur Zweitwohnungssteuer oder zur Kurabgabe überprüft werden (vgl. GGSC 2014c: 14), sodass weitere Maßnahmen ergriffen werden können. Auch für ältere Verträge, bei denen keine Nachweispflichten vereinbart wurden, können diese Daten zur Kontrolle ausgewertet werden.

Um diese Aufgaben zu erfüllen, sollte in den Gemeinden eine Stelle eingerichtet werden, die das gesamte Vertragscontrolling für Dauerwohnungsbauvorhaben übernimmt.

5. Fortschreibung und Monitoring

Einige der aufgezeigten Handlungsweisen zur Sicherung und Erweiterung von Dauerwohnraum sind mit Rechtsunsicherheiten behaftet, andere Instrumente oder Fallkonstellationen wurden aufgrund geringer Anwendungsfälle nicht ausführlich betrachtet. Zudem kann eine konkrete Vertragsgestaltung neue Erkenntnisse bringen und als Muster für weitere Verträge gelten.

Daher sollte in den nachstehenden Fällen eine Fortschreibung des Teil A erfolgen:

- Aufgrund eines neuen Urteils oder Gesetzes ist ein Instrument nicht mehr oder anders anzuwenden. In diesen Fällen müssen die empfohlenen Handlungsweisen geändert werden.
- Es wurden weitere Instrumente und Kooperationspartner untersucht. In diesen Fällen sind die bisherigen Ergebnisse zu ergänzen.
- Es werden Verträge nach Maßgabe des Wohnraumentwicklungskonzeptes erarbeitet. Um diese Verträge allen Inselgemeinden als Muster zur Verfügung stellen zu können, werden abgeschlossene Verträge an einer Stelle gesammelt. Gegebenenfalls findet zudem eine Ergänzung des Teil A statt, wenn sich neue Sachverhalte bei der Erarbeitung ergeben haben.

Änderungen bzw. Ergänzungen des Teil A übernimmt das Inselbauamt, auch die Sammlung der erstellten Verträge. Die Inselgemeinden sind daher aufgefordert, dem Inselbauamt die hierfür erforderlichen Daten (Verträge, Urteile, Untersuchungen etc.) zu geben. Nach Einarbeitung in den Teil A „Sicherung und Erweiterung von Dauerwohnraum“ wird das fortgeschriebene Konzept den Inselgemeinden zur Verfügung gestellt.

Das Monitoring des gesamten Wohnraumentwicklungskonzeptes beinhaltet der Teil B „Ermittlung neuer Potenzialflächen für Wohnungsneubau“ (siehe Teil B (III) Kapitel 3.2). Dort werden Verfahrensweisen zur Erhebung neu geschaffener Dauerwohnungen, auch im Vergleich zu den Ergebnissen des Wohnungsmarktkonzeptes und zur Darlegung der Wirkung aller getroffenen Maßnahmen auf dem Wohnungsmarkt aufgezeigt.

IV. Quellenverzeichnis

GenG - Genossenschaftsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2230), das zuletzt durch Artikel 8 des Gesetzes vom 15. Juli 2013 (BGBl. I S. 2379) geändert worden ist.

Giebeler - Thomas Giebeler (2014): Landesregierung beschließt Masterplan für bezahlbares Wohnen auf Sylt.
URL: http://www.schleswig-holstein.de/IM/DE/Service/Presse/PI/2014/140715_im_wohnenSylt.html Zugriff [22.07.2014].

BauGB - Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. September 2004 (BGBl. I S. 2414), das durch Artikel 1 des Gesetzes vom 11. Juni 2013 (BGBl. I S. 1548) geändert worden ist.

BauNVO - Baunutzungsverordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 1990 (BGBl. I S. 132), die zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 11. Juni 2013 (BGBl. I S. 1548) geändert worden ist.

GGSC - Gaßner, Groth, Siederer & CoII. (2014): Privatrechtliche Instrumente zur Sicherung des "bezahlbaren" Dauerwohnens auf der Insel Sylt.

GGSC - Gaßner, Groth, Siederer & CoII. (2014b): Strategien, um Zugriff auf Grundstücke zur Wohnraumversorgung zu erlangen: Vorkaufsrecht, Enteignung, Städtebaulicher Vertrag.

GGSC - Gaßner, Groth, Siederer & CoII. (2014c): Möglichkeiten der Effektivierung des Vollzugs privat- bzw. öffentlich-rechtlicher Dauerwohnpflichten.

GGSC – Dialog zur Erarbeitung von textlichen Festsetzung für Sondergebiete „Dauerwohnen“ und „Dauerwohnen und Touristenbeherbergung“ (2014).

IfS - Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH (2012): Wohnungsmarktkonzept für die Insel Sylt.

LEP - Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein (2010): Landesentwicklungsplan Schleswig-Holstein 2010. Bekanntmachung am 4. Oktober 2010 mit (Amtsbl. Schl.-H. S. 1262).

OVG – Oberverwaltungsgericht Lüneburg vom 22.11.2013 – 1 LA 49/13.

RegPlan V - Regionalplan für den Planungsraum V Landesteil Schleswig (Schleswig-Holstein Nord) des Landes Schleswig-Holstein – Kreisfreie Stadt Flensburg, Kreise Nordfriesland und Schleswig-Flensburg – Bekanntmachung des Ministeriums für ländliche Räume, Landesplanung, Landwirtschaft und Tourismus – Landesplanungsbehörde – vom 11. Oktober 2002 – VIII 53 – 502.351.1.

Wickel – Wickel, Martin (2013): Rechtsgutachten über die Möglichkeiten der städtebaurechtlichen Steuerung der „Wohnarten“ Dauerwohnen, touristisches Wohnen und Zweitwohnungsnutzung durch Fremdenverkehrsgemeinden

V. Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abb. 1: Methodik 4
Abb. 2: Anwendungsschema zur Sicherung und Erweiterung von bestehendem Dauerwohnraum 24
Abb. 3: Anwendungsschema zur Erweiterung von bestehendem Dauerwohnraum 33

Tab. 1: Bewertungsübersicht Instrumente zur Sicherung und Erweiterung von Dauerwohnraum 17
Tab. 2: Bewertungsübersicht Kooperationspartner zur Schaffung von Dauerwohnraum 20
Tab. 3: Vor- und Nachteile auf Verträgen basierender Instrumente 32