

Umsetzungsstrategie für das Beherbergungskonzept der Gemeinde Sylt

Inhaltsverzeichnis

Einführung	1
Das Beherbergungskonzept als städtebauliches Entwicklungsinstrument.....	1
I. Allgemeiner Teil.....	2
Priorisierung	2
Übersicht Priorisierung.....	5
Sonderfälle und Prüfraster	5
Ziele und Regelungsinhalte.....	6
Kosten und Personal.....	7
Monitoring.....	8
II. Besonderer Teil.....	9

Einführung

Am 12.09.2022 hat der Bau- und Planungsausschuss seine Beschlussempfehlung für das Beherbergungskonzept Sylt gegeben. Gleichzeitig wurde die Ortsentwicklung mit der Erstellung einer Umsetzungsstrategie beauftragt, die der Gemeindevertretung zusammen mit dem Beherbergungskonzept zum Beschluss vorgelegt werden soll. Im Folgenden wird diese Umsetzungsstrategie dargelegt.

Das Beherbergungskonzept selbst kommt zu dem Schluss, dass eine Fehlentwicklung zwischen den touristischen und übrigen Funktionen der Gemeindeentwicklung längst eingetreten ist und dieser Fehlentwicklung mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln entgegengetreten werden sollte. Eine konsequente städtebauliche Steuerung zur Vermeidung von weiteren Fehlentwicklungen wird zunehmend erforderlich und gutachterlich dringend empfohlen. Es wird daher empfohlen, das Beherbergungskonzept als städtebauliches Entwicklungskonzept zu beschließen.

Als Grundlage für die Umsetzungsstrategie wurde das gesamte Gemeindegebiet hinsichtlich der planungsrechtlichen Situation in einzelnen Teilgebieten analysiert. Insgesamt betrifft dies 122 Bebauungspläne inklusive aller Änderungen. Dazu kommen alle Gebiete, die nach § 34 BauGB zu bewerten sind, für die also kein Bebauungsplan vorliegt. Bis auf wenige Ausnahmen gilt es, alle diese Gebiete zukünftig im Einklang mit dem Beherbergungskonzept zu überplanen. Konkret bedeutet dies, dass für jedes einzelne zu überplanende Gebiet eine ausführliche Bestandserfassung durchgeführt und dokumentiert werden muss. Dies macht bereits deutlich, welchen Umfang die Umsetzung des Beherbergungskonzeptes einnehmen wird.

Damit dieser erhebliche Arbeitsaufwand bewältigt werden kann, wird eine personelle Aufstockung der Ortsentwicklung notwendig. Bereits jetzt liegt die Zahl der als Planer*innen in der Gemeinde Sylt beschäftigten mit vier Stellen am Limit der für die sonstigen Planungen und Projekte benötigten Arbeitskraft.

Durch die Umsetzung des Beherbergungskonzeptes werden für die gesamte Abdeckung des Gemeindegebietes voraussichtlich Planverfahren im hohen zweistelligen Bereich durchgeführt werden müssen. Eine strategische Ausrichtung in Form dieser Umsetzungsstrategie ist daher unweigerlich notwendig.

Das Beherbergungskonzept als städtebauliches Entwicklungsinstrument

Ein städtebauliches Entwicklungskonzept, wie das hier vorliegende Beherbergungskonzept, hat keine unmittelbare rechtliche Auswirkung auf Dritte, sondern entfaltet lediglich mittelbar eine Außenwirkung, indem es mit einer Bindungswirkung für das Handeln der Verwaltung in

der Bauleitplanung nach § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB zu berücksichtigen ist. Das Konzept wirkt damit erst zeitverzögert. Da das Konzept aber konkrete Handlungsempfehlungen für die Bauleitplanung beinhaltet, sollte die Bauleitplanung nach einem Beschluss des Konzeptes grundsätzlich in Übereinstimmung mit den Konzeptaussagen ausgestaltet sein. Dies bedeutet, dass Ferienwohnungen oder andere Beherbergungsbetriebe zukünftig in der Bauleitplanung nach Möglichkeit ausgeschlossen, also nicht mehr zugelassen werden.

Um das Beherbergungskonzept effektiv über die Bauleitplanung umsetzen zu können, müssen flächendeckend im gesamten Gemeindegebiet Bebauungspläne geändert bzw. aufgestellt werden. Dies bedeutet auch, dass eine Überführung des Konzeptes in die Bauleitplanung Zeit erfordert und nur schrittweise umgesetzt werden kann.

I. Allgemeiner Teil

Der erste Teil dieser Umsetzungsstrategie beschäftigt sich mit der allgemeinen Zielausrichtung, nach der das Beherbergungskonzept umgesetzt werden soll. Inhalt sind insbesondere die Einteilung des Gemeindegebietes nach Handlungsbedarfen sowie die bei Planverfahren zu verfolgenden Ziele und Regelungen.

Priorisierung

Wie oben ausgeführt, muss die Überführung des Beherbergungskonzeptes über die Bauleitplanung erfolgen, um eine Rechtswirkung nach außen zu entfalten. Dieser Prozess kann nur schrittweise erfolgen. Daher gilt es, die Aufstellung und Bearbeitung von Bebauungsplänen nach Handlungserfordernis zu priorisieren. Zu diesem Zweck wurde das Gemeindegebiet hinsichtlich der planungsrechtlichen Situation in einzelnen Teilgebieten untersucht. Insgesamt wurden 122 Bebauungspläne inklusive aller Änderungen gesichtet. Dazu kommen alle Gebiete, die nach § 34 BauGB zu bewerten sind, für die also kein Bebauungsplan vorliegt.

Im Ergebnis lassen sich die untersuchten Teilgebiete übergeordnet in fünf Kategorien unterschiedlicher Handlungserfordernisse einteilen:

Unbeplante Gebiete und Gebiete mit einfachen Bebauungsplänen

Unbeplante Gebiete sind planungsrechtlich nach § 34 BauGB zu bewerten. Bauvorhaben müssen sich nach Art und Maß in die nähere Umgebung einfügen. Die Zulässigkeit von Ferienwohnungen/Beherbergungsbetrieben hängt demnach immer vom Einzelfall auf kleinräumiger Ebene ab. In einigen Teilgebieten existieren zudem nur einfache

Bebauungspläne ohne Festsetzungen zur Art der Nutzung. In diesem Fall wird auch der § 34 BauGB zur Bewertung herangezogen.

Damit sowohl für die Gemeinde als auch für die Eigentümer Klarheit über die Zulässigkeit von Ferienwohnungen/Beherbergungsbetrieben besteht und um eine schleichende Umwandlung von Wohngebieten zu Ferienwohngebieten zu vermeiden, sollen diese Gebiete mit einer sehr hohen Priorität überplant werden.

Allgemeine und Reine Wohngebiete

In einigen Teilbereichen der Gemeinde Sylt existieren Bebauungspläne, in denen Allgemeine (WA) oder Reine Wohngebiete (WR) festgesetzt sind. Hierbei gilt es zu beachten, dass sich diese Gebiete hinsichtlich der Zulässigkeit von Ferienwohnungen/Beherbergungsbetrieben stark voneinander unterscheiden. Dies hängt zum einen davon ab, ob in den jeweiligen Bebauungsplänen von einer Feindifferenzierung zur Art der Nutzung Gebrauch gemacht wird. Zum anderen hat die BauNVO erst mit Einführung des § 13a eine Klarstellung hinsichtlich des Begriffs „Ferienwohnung“ im bauordnungsrechtlichen Sinn getroffen und für die jeweiligen Baugebietstypen festgelegt, unter welchen Teil des Nutzungskataloges eine Ferienwohnung fällt. Diese Klarstellung gilt jedoch nicht rückwirkend. Das heißt, dass alle Bebauungspläne, die vor 2017 Rechtskraft erlangten nach der zum damaligen Zeitpunkt geltenden BauNVO zu bewerten sind. Daraus ergeben sich unterschiedliche Ausgangslagen zur Zulässigkeit von Ferienwohnungen.

Hier gilt es insbesondere für Pläne, die vor Inkrafttreten des § 13a BauNVO Rechtskraft erlangten, eine Neuplanung mit hoher Priorität anzustreben. Im Gegensatz zu den eben aufgeführten Gebieten, die nach § 34 BauGB zu bewerten sind, sind jedoch grundsätzlich Regelungen vorhanden. Deshalb werden diese Gebiete einer niedrigeren Priorität zugeordnet.

Misch- und Gewerbegebiete

In Misch- (MI) und Gewerbegebieten (GE) gelten grundsätzlich die oben genannten Aussagen zu Allgemeinen und Reinen Wohngebieten. Allerdings unterscheidet sich der Katalog der zulässigen Nutzungen. In einigen Teilbereichen dieser Kategorie sind im Hinblick auf die Art der Nutzung deutliche Spannungen zu erkennen. Einerseits werden Gewerbeflächen dringend benötigt. Auf der anderen Seite ist insbesondere in den Mischgebieten zu beobachten, dass vermehrt Ferienwohnungen oder Apartmentanlagen beantragt werden.

Um dem dringenden Bedarf an Gewerbeflächen gerecht zu werden, sind diese sehr schutzbedürftigen Flächen dringend durch die Aufstellung von Bauleitplanverfahren abzusichern.

Sonstige Sondergebiete mit „Westerländer Regelung“

In der Vergangenheit wurden durch die Stadt Westerland Anstrengungen unternommen, das Ferienwohnen in einigen Gebieten durch Bebauungspläne zu regulieren. Zu diesem Zweck wurden Sondergebiete mit der Zweckbestimmung „Dauerwohnen und Touristenbeherbergung“ genutzt, die Festsetzungen zum Anteil Dauerwohnen und Ferienwohnen in Abhängigkeit von der Bruttogeschossfläche trifft.

Da für diese Bereiche bereits ein Mindestmaß an Schutz von Dauerwohnraum und damit eine gewisse Begrenzung des Ferienwohnens besteht, sind diese Bereiche in eine niedrige Priorität für eine Bearbeitungsfolge einzuordnen. Dies bedeutet jedoch nicht, dass dem Beherbergungskonzept folgend nicht auch hier ein Planungserfordernis besteht.

Sonstige Sondergebiete mit individuellen Regelungsinhalten

In den vergangenen sieben Jahren hat die Ortsentwicklung vermehrt Sonstige Sondergebiete mit individuellen Regelungsinhalten festgesetzt, die den Empfehlungen des Beherbergungskonzeptes bereits in Teilen entsprechen. So sind insbesondere Gebiete festgesetzt worden, die lediglich Dauerwohnen zulassen. Diese Gebiete sind bereits voll abgesichert und sind im Rahmen der Umsetzung des Beherbergungskonzeptes nicht zu berücksichtigen.

Weiterhin gibt es Bebauungspläne mit den Sondergebieten „Dauerwohnen und Fremdenbeherbergung“. Diese berücksichtigen in der Regel das Wohnraumentwicklungskonzept und schließen das Zweitwohnen aus. Ferienwohnen ist zwar ebenfalls Bestandteil des zulässigen Nutzungskataloges, allerdings bestehen hier bereits Regelungen, sodass hier vorerst kein dringender Handlungsbedarf besteht.

Im Ortsteil Keitum existieren weitere Bebauungspläne mit Sondergebietsfestsetzungen, die noch von der ehemaligen Gemeinde Sylt Ost aufgestellt wurden. Diese beinhalten in der Regel einen Mindestwohnflächenanteil und setzen differenzierte Regelungen zu Beherbergungsbetrieben fest. Hier besteht aufgrund der bestehenden Regelung eine sehr niedrige Priorität.

Übersicht Priorisierung

Aus den oben ausgeführten Handlungserfordernissen ergibt sich somit eine Prioritätenliste, nach der die Umsetzung des Beherbergungskonzeptes erfolgen soll:

- Priorität 1: Höchste Priorität mit sehr dringendem Handlungsbedarf: Gebiete, die nach § 34 BauGB zu bewerten sind. Dies betrifft auch Gebiete, für die ein einfacher Bebauungsplan ohne Festsetzungen zur Art der Nutzung existiert.
- Priorität 2: Hohe Priorität mit dringendem Handlungsbedarf: Gebiete, in denen Bebauungspläne existieren, die Festsetzungen zur Art der Nutzung treffen (WR, WA, MI, GE), allerdings keine Feindifferenzierung vornehmen und vor Einführung des § 13a BauNVO (2017) rechtskräftig wurden.
- Priorität 3: Mittlere Priorität mit Handlungsbedarf: Gebiete, für die Bebauungspläne gelten, die Festsetzungen zur Art der Nutzung treffen (WR, WA, MI, GE) und eine Feindifferenzierung zu Ferienwohnungen/Beherbergungsbetrieben treffen und/oder nach Einführung des § 13a BauNVO (2017) rechtskräftig wurden.
- Priorität 4: Niedrige Priorität ohne dringenden Handlungsbedarf: Gebiete, in denen Sondergebiete mit der „Westerländer Regelung“ oder sonstigen reglementierenden Festsetzungen zu Ferienwohnungen/Beherbergungsbetrieben getroffen werden.
- Priorität 5: Sehr niedrige Priorität, vorerst kein Handlungsbedarf: Alle übrigen Gebiete, die bereits überwiegend im Einklang mit dem Beherbergungskonzept stehen.

Sonderfälle und Prüfraster

Mit den oben aufgeführten Prioritäten soll eine geordnete Überplanung des Gemeindegebietes nach Handlungserfordernis sichergestellt werden. In Einzelfällen soll jedoch die Möglichkeit bestehen, von dieser Prioritätenliste abzuweichen. Dies kann sich beispielsweise ergeben, wenn verstärkte Umwandlungsprozesse in Gebieten zu erkennen sind, die zuvor keiner hohen Priorität zugeordnet sind. Dies ist beispielsweise denkbar, wenn vermehrt Bauanträge oder Verkaufsfälle bemerkt werden. In diesen Fällen ist ein dringender Handlungsbedarf gegeben, auf die zügig reagiert werden muss.

Da es einen großen Teil ungenehmigte Ferienwohnungen in der Gemeinde gibt, werden in naher Zukunft Überprüfungen durch die Bauaufsicht des Kreises Nordfriesland erfolgen.

Diese werden sukzessive in Teilräumen vorgenommen. Dies kann zu erhöhten Handlungsbedarfen und somit einer veränderten Prioritätensetzung führen.

Zudem beinhaltet das Beherbergungskonzept zur Frage der Vorhabenverträglichkeit ein sogenanntes Prüfraster. In Anlehnung an Einzelhandelskonzepte kann ein Vorhabenträger im Vorfeld proaktiv einen Nachweis zur Verträglichkeit gemäß Prüfraster vorlegen. Hierbei ist nachzuweisen, dass keine negativen Auswirkungen durch eine weitere Zunahme touristischer Unterkünfte in diesem Gebiet zu erwarten ist. Hierauf kann zurückgegriffen werden, wenn das Vorhaben dem geltenden Planungsrecht nicht entspricht. Auch bei Großvorhaben, bei denen unter Umständen mit einer Zurückstellung des Baugesuches auf der Grundlage eines Aufstellungsbeschlusses zu rechnen ist, kann eine Verträglichkeitsprüfung vorgelegt werden. Die Anwendung des Prüfrasters kann somit sowohl für die Gemeinde als auch für die Vorhabenträger eine Grundlage zur Bewertung des Vorhabens bieten und Sicherheit geben.

Ziele und Regelungsinhalte

Das Beherbergungskonzept sieht vor, dass zukünftig nicht mehr Ferienwohnungen/Beherbergungsbetriebe zugelassen werden sollen. Zu berücksichtigen ist allerdings auch, dass viele Bereiche der Gemeinde eine Gebietsprägung mit einem hohen Anteil an Ferienwohnungen/Beherbergungsbetrieben aufweisen. Dies ist bei der Aufstellung von Bebauungsplänen zu berücksichtigen. Das heißt, dass für jeden Bebauungsplan der aufgestellt wird, eine umfassende Bestandsanalyse erfolgen muss. Auf dieser Grundlage müssen dann geeignete Festsetzungen getroffen werden, die Ferienwohnungen/Beherbergungsbetriebe weitgehend einschränken und somit das Dauerwohnen schützen und fördern. Zugleich muss unter Berücksichtigung und im Einklang mit dem Wohnraumentwicklungskonzeptes Sylt gehandelt werden. Dies betrifft insbesondere Regelungsinhalte zu „Zweitwohnungen“.

Vor diesem Hintergrund und den Erfahrungen in der Vergangenheit ist die Entwicklung und Anwendung eines pauschalen „Festsetzungsmusters“, der in allen Gebieten der Gemeinde umgesetzt werden soll, nicht zielführend. Stattdessen sollen auf Grundlage der Bestandsanalyse unter Anwendung des Beherbergungskonzeptes und des Wohnraumentwicklungskonzeptes geeignete und für das jeweilige Plangebiet individuell zugeschnittene Festsetzungen getroffen werden.

Auch wenn das Beherbergungskonzept fordert, zukünftig keine Ferienwohnungen oder Beherbergungsbetriebe mehr zuzulassen, muss betont werden, dass dies in der Praxis nicht

dazu führen wird, dass in allen Bebauungsplänen zukünftig nur noch zu 100% Dauerwohnen zulässig sein wird.

Es ist nicht Ziel, jegliche Ferienwohnung auszuschließen und bereits genehmigte Ferienwohnungen auf den Bestandsschutz zu reduzieren. Das Ziel lautet, langfristig durch die Änderungen und Neuaufstellung von Bebauungsplänen die planungsrechtliche Grundlage für ein verträgliches Maß an Ferienwohnungen und Beherbergungsbetrieben zu schaffen. Konkret bedeutet dies,

- a) den genehmigten Bestand im städtebaulich vertretbaren Rahmen zu erhalten,
- b) den verträglichen, aber derzeit ungenehmigten Bestand eine materiell-rechtliche Zulässigkeit zu ermöglichen und
- c) alle unverträglichen Nutzungen, also außerhalb des städtebaulich vertretbaren Rahmens, nicht zuzulassen.

Das Beherbergungskonzept ist zwar als gewichtiger Belang in der Planung zu berücksichtigen, es ist aber niemals *einzig*er Belang. Viele Teile des Gemeindegebietes haben bereits einen sehr hohen Anteil an Ferienwohnungen, womit diese als gebietsprägend einzustufen sind. Ein vollständiger Ausschluss dieser Nutzung würde einen massiven Eingriff in das Eigentum vieler Grundstückseigentümer bedeuten. Der Eingriff in bestehendes Planungsrecht muss daher sorgfältig geprüft werden.

Die Beauftragung von Rechtsgutachten zur Planungssicherheit soll pauschal im Vorwege allerdings noch nicht erfolgen, sondern bei Bedarf in konkreten Fällen.

Kosten und Personal

Die Umsetzung des Beherbergungskonzeptes erfordert einen erheblichen Arbeitsaufwand. Das Tempo ist dementsprechend im hohen Maße von den personellen Kapazitäten abhängig. Um eine zügige Umsetzung gewährleisten zu können, ist daher eine Aufstockung des Personals in der Ortsentwicklung erforderlich.

Die Personalkapazität der Ortsentwicklung umfasst derzeit 4 Planer: innen. Davon sind zwei Stellen auf 32 bzw. 30 Std./ Woche reduziert.

Zu den Aufgaben der Ortsentwicklung gehören derzeit u.a. prioritär die Erarbeitung dieser Umsetzungsstrategie, die Planung und Umsetzung des Multiparks, die Fortschreibung des Insularen Strandversorgungskonzeptes, die Lärmaktionsplanung, das Sportzentrum Keitum, die Entwicklung neuer Wohnbauflächen wie zum Beispiel „Andreas-Hübbe-Wai“, „Christiansenwiese“, „Clahsenwiese“ und das Wohnquartier „Hugo-Köcke-Weg“. Daneben ist die Ortsentwicklung für die administrativen Aufgaben des SyltGIS verantwortlich.

Insgesamt sind derzeit 66 Bauleitplanungen im Verfahren; hiervon auch Bebauungsplanverfahren für die Gemeinden Wenningstedt-Braderup, Kampen und List.

Jeder der Planer: innen bearbeitet immer mehrere Bauleitpläne parallel. Die Bearbeitung kann aufgrund der sehr hohen Anzahl an Verfahren nur nach Prioritäten bearbeitet werden. Je mehr Verfahren von einem/einer Planer: innen in Bearbeitung sind, desto mehr reduziert sich das Tempo der Verfahren. Auch Bauleitpläne, die an externe Planungsbüro vergeben sind bzw. vergeben werden, erfordern aufgrund der Verfahrenssteuerung und -begleitung ebenfalls ein hohes Maß an personellen Kapazitäten.

Vor dem Hintergrund der bereits bestehenden Arbeitsbelastung der Ortsentwicklung und dem Ziel, möglichst schnell die dringend erforderlichen weiteren Bauleitplanverfahren voranzubringen, ist die Abteilung personell mit mindestens zwei weiteren Stellen für die Umsetzung des Beherbergungskonzeptes aufzustocken.

Zudem ist zu erwarten, dass trotz Personalaufstockung ein Teil der Planung an private Planungsbüros fremdvergeben werden muss. Damit diese zusätzlich zum üblichen Umfang vergebenen Planungen erfolgen können, sind diese Kosten in der Haushaltsplanung der Ortsentwicklung entsprechend zu berücksichtigen.

Monitoring

Um die Wirkweise des Beherbergungskonzeptes überprüfen zu können, sollen regelmäßige Monitorings stattfinden. Die Umsetzung erfordert allerdings Zeit und Effekte werden nur auf langfristige Sicht beobachtbar sein. Zudem besteht aufgrund der noch fehlenden Erfahrungswerte bei der Umsetzung des Konzeptes die Möglichkeit, dass eine strategische Nachjustierung, beispielsweise hinsichtlich der Prioritäten, erforderlich wird.

Es ist daher vorgesehen, nach einer Laufzeit von fünf Jahren eine erste Evaluierung anhand ausgewählter Gebiete, für die das Beherbergungskonzept in einem Bebauungsplan umgesetzt wurde, vorzunehmen. Hierzu soll der Bestand in den Gebieten zu Planungsbeginn und zum Zeitpunkt des ersten Monitorings – sowohl genehmigt als auch tatsächlich vorhanden – ermittelt und verglichen werden. Zugleich sollen die Erfahrungen bei der Umsetzung über die Bauleitplanung der ersten fünf Jahre in eine Gesamtbewertung einfließen. Nach dieser ersten Phase soll neben der Prüfung der strategischen Ausrichtung auch eine Vorgehensweise zur langfristigen Evaluierung – hinsichtlich Bewertungskriterien und zeitlicher Intervalle – entwickelt werden.

II. Besonderer Teil

In diesem besonderen Teil der Umsetzungsstrategie sind die bei der Planaufstellung besonders zu berücksichtigenden Grundsätze aufgeführt.

1. Im Rahmen des Beherbergungskonzeptes und deren Umsetzung in die Bebauungspläne ist der Erhalt gewachsener Strukturen in den Festsetzungen zu berücksichtigen. Dies betrifft insbesondere die Feriennutzung von Wohneinheiten vor der Einführung der Begriffsdifferenzierung zwischen Wohnung, Ferienwohnung, Dauerwohnung welche als "Wohnung", "Einliegerwohnung" usw. genehmigt wurden, da es die Begriffsdifferenzierung zum Zeitpunkt der Erteilung der Baugenehmigung nicht gab.
2. Soweit die Vorschriften der Landesbauordnung eingehalten sind, soll eine Nutzung von Räumlichkeiten zu Wohnzwecken durch die jeweiligen Bebauungspläne ermöglicht werden.
3. Es ist zu vermeiden, dass durch den Wegfall von Ferienwohnungen Zweitwohnungen entstehen. Es ist zu prüfen, ob durch planerische oder sonstige Instrumente illegale Ferienwohnungen, die nicht mittels Änderung oder Neuaufstellung von Bebauungsplänen legalisiert werden können für das Dauerwohnen gesichert werden können. Wirksame Instrumente sind konsequent anzuwenden.
4. Das Maß der baulichen Nutzung gemäß der in der Vergangenheit erteilten Baugenehmigung bleibt bei entsprechender Nutzungsänderung/Legalisierung zum Schutze der Klein- und Kleinstvermieter bestehen.
5. Eine Umsetzung des Beherbergungskonzeptes unter Berücksichtigung der vorgenannten Punkte sowie der Umsetzungsstrategie für das Beherbergungskonzept ist durch Fachleute der Verwaltung (Gemeinde- und Kreisverwaltung) nebst Vorsitzendem des Bauausschusses und dessen Stellvertretern für die Beratung und Beschlussfassung des Bauausschusses vorzubereiten.