



Lübeck, 11.02.2014

Bericht

Verantwortliche Bereiche:
5.610 - Stadtplanung

Bearbeitung: Christine Koretzky (E-Mail: christine.koretzky@luebeck.de Telefon: 122-6127)

Bericht zur derzeitigen Nutzung von Wohngebäuden in Gang- und Hoflagen der Altstadt, Wohnen im UNESCO-Welterbe "Lübecker Altstadt"

Beratungsfolge:

Datum	Gremium	Status	Zuständigkeit
07.05.2014	Senat	Nichtöffentlich	zur Senatsberatung
19.05.2014	Bauausschuss	Öffentlich	zur Vorberatung
10.06.2014	Hauptausschuss	Öffentlich	zur Vorberatung
26.06.2014	Bürgerschaft der Hansestadt Lübeck	Öffentlich	zur Kenntnisnahme

Anlass:

Bürgerschaftsauftrag vom 28. Januar 2010, Punkt 4.21 mit Drs. Nr. 17, Bericht zur derzeitigen Nutzung von Wohngebäuden in Gang- und Hoflagen der Altstadt:

Der Bürgermeister wird aufgefordert, bis April 2010 einen Bericht zur derzeitigen Nutzung von Wohngebäuden in Gang- und Hoflagen der Altstadt vorzulegen, der darlegen soll:

1. den rechtlichen Status der bewohnten Straßenzüge, Gänge und Höfe (Wohngebiet ?) und insbesondere der Zugänge, soweit diese Teil von Privathäusern sind,
2. den Umfang der Umnutzung von Wohnhäusern in der Altstadt zu Pensionen, Hotels und Ferienwohnungen etc.,
3. die Genehmigungssituation zu dieser Umnutzung,
4. die Sicht der Stadtplanung und des Weltkulturerbe-Beauftragten zur genannten Umnutzung bzw. künftigen Entwicklung der betroffenen oder in Betracht kommenden Altstadtgebiete sowie dazu ggf. bestehende und künftige Sanierungsziele.

Verfahren:

Beteiligte Bereiche/Projektgruppen: 1.300 Recht
4.491.3 Denkmalpflege
5.631 Bauordnung

Ergebnis: zustimmend

Beteiligung von Kindern und Jugendlichen gem. § 47 f GO ist erfolgt:

Ja
 Nein

Begründung:

Die Belange von Kindern und Jugendliche sind durch den Bericht nicht im besonderen Maßen berührt, so dass eine Beteiligung

— gemäß § 47 f GO nicht erfolgt ist.

Die Maßnahme ist:

neu
 freiwillig
 vorgeschrieben durch:

Finanzielle Auswirkungen:

keine

Bericht:

Ausgangssituation:

Lübeck ist stolz auf seine lebendige Altstadt, die einen begehrten Wohnstandort darstellt. Mit 91 Gängen und Höfen sind die Lübecker Ganghäuser eine wichtige Stütze der Wohnfunktion und unverzichtbarer Bestandteil der Nutzungsmischung im Sinne einer städtebaulich attraktiven und stabilen Kernstadt.

Die Lübecker Gänge in ihrer Vielfalt bilden einen wesentlichen Bestandteil und gleichzeitig eine städtebauliche Einmaligkeit innerhalb des UNESCO-Welterbes „Lübecker Altstadt“. Während andernorts vergleichbare städtebauliche Situationen weitestgehend abgerissen wurden, sind in Lübeck Gänge oder Höfe zahlreich erhalten und werden als beliebter Wohnstandort genutzt.

Altstadt als Wohnstandort

In allen aufeinander aufbauenden Planungen der Hansestadt Lübeck vom Rahmenplan Innenstadt, der Stadtsanierung über das Integrierte Stadtentwicklungskonzept (ISEK) bis hin zum Managementplan UNESCO-Welterbe „Hansestadt Lübeck“ hat die Bürgerschaft der Hansestadt Lübeck die Stärkung der Innenstadt als Wohnstandort für unterschiedliche Bevölkerungsgruppen beschlossen.

Zunahme von Ferienwohnungen in der Altstadt

In der gesamten Altstadt kann in den vergangenen Jahren eine Zunahme von Ferienwohnungen beobachtet werden. Vorliegender Bericht beinhaltet ausschließlich die Umnutzung von Wohngebäuden in Gang- und Hoflagen der Altstadt.

Entsprechend einer ersten Erhebung der Ferienhäuser in den Gängen im Januar 2012 hat die Zahl der Ferienhäuser bis zu einer zweiten Erhebung im Oktober/November 2013 um 25% und damit signifikant zugenommen. Der Trend zur Umnutzung von Wohnraum in Ferienwohnraum zeigt sich nicht nur an der Fragestellung des Bürgerschaftsauftrages, Anfragen im Bauausschuss und in vermehrten Beschwerden von Anwohner, sondern ist auch als bundesweite Problemlage zu beobachten. Die mit Lübeck von Lage und städtebaulicher Prägung vergleichbare UNESCO-Welterbestadt Stralsund und Ballungsräume wie Hamburg und Berlin gehen zurzeit konkret gegen den „Wildwuchs“ von Ferienwohnungen vor.

Die Umnutzung von Wohnungen in Ferienhäuser/-wohnungen in größerem Umfang ist verbunden mit spürbaren Auswirkungen auf den Gebietscharakter und impliziert einen Verdrängungseffekt von Mietern kleinerer und damit günstigeren Wohnungen. Ferienwohnungen unterscheiden sich von einer dauerhaften Wohnnutzung sowohl hinsichtlich ihrer Anforderung an ihre Umgebung als auch in ihrer Auswirkung auf diese – allein schon aufgrund des oft wechselnden Nutzerkreises und der Lärmemissionen durch Feriengäste.

Touristische Wachstumsstrategie 2020 plus

Die von der Lübeck Travemünde Marketing GmbH beauftragte „Touristische Wachstumsstrategie 2020 plus“ beziffert eine Erweiterung der Beherbergungskapazitäten auf rund 12.400 Schlafgelegenheiten. Für die Stadt Lübeck wird der Schwerpunkt auf Budget und Economy-Hotelkonzepte, den Hostelmarkt, sowie auf das gehobene Segment inklusive Tagungskapazitäten gesetzt. Der Ausbau von Ferienhäusern und -wohnungen hat gemäß der Wachstumsstrategie seinen Schwerpunkt in Travemünde.

Gänge und Höfe und die Nutzung von Ganghäusern als Ferienhaus

Gänge und Höfe stellen eine in sich abgeschlossene sehr kleinräumige, ruhige und private Wohnsituation dar. Die auf sehr beengtem Raum organisierte Nachbarschaft hat sich als städtebaulich bewährte Wohnsituation erwiesen, die sich trotz der sehr kleinen Wohnflächen einer großen Beliebtheit erfreut.

Aufgrund der Kleinräumigkeit hat sich in den Gängen eine ganz besondere Form von Sozial- und Wohngemeinschaften beziehungsweise Nachbarschaftskulturen gebildet, die sich in vielen Gängen bereits an der gemeinschaftlichen Pflege und Gestaltung des schmalen öffentlichen Raumes ablesen lässt.

Angesichts der sehr kleinen Nachbarschaften in den Gängen sind diese gegenüber Störungen deutlich anfälliger als Nachbarschaften im herkömmlich städtebaulichen Kontext. Wechselnde, anonyme Personenkreise bergen hier mehr als in anderen Wohnstrukturen die Gefahr, die Wohnruhe und Wohnqualität der benachbarten Häuser zu beeinträchtigen.

Feriengäste leben in einem anderen Wohnrhythmus, der sich insbesondere hinsichtlich nächtlicher Ruhestörungen mit den engen Nachbarschaften in den Gängen nicht verträgt. Ferienwohnungen sind nicht ganzjährig belegt, so dass vor allem in den dunklen Wintermonaten Gangbewohner mit den temporären Leerständen leben müssen. In Gängen mit vielen Ferienhäusern können Nachbarschaften zerbrechen oder gar nicht erst entstehen, was wiederum negative Auswirkungen auf die Wohnqualität nach sich zieht.

In der Regel erzielen Einnahmen aus der Vermietung von Ferienwohnungen deutlich höhere Erträge als durch Wohnungsvermietung - bei guter Auslastung etwa dreimal so viel. Auch im Falle der Ganghäuser wird günstiger Wohnraum dem Markt entzogen. Gangferienhäuser werden als sichere Kapitalanlage genutzt mit der Folge, dass die Preise für die betroffene Immobilienkategorie steigen.

Durch die negative Vorbildwirkung können Leerstände und weitere Umwandlungen provoziert werden, die nicht nur den Gebietscharakter des reinen Wohngebietes und die Authentizität des Welterbes gefährden, sondern auch die Sozialstruktur in den betroffenen Gebieten ändert.

Die Beschwerden zeigen, dass die Probleme für die Bewohner erst in Gängen mit einer im Verhältnis zur Anzahl der Ganghäuser hohen Anzahl von Ferienhäusern entstehen. Als Erfahrungswert zeichnet sich eine Beschwerdelage in den Lübecker Gängen in etwa bei einem Anteil der Ferienhäuser zwischen 15% und 20% ab.

Beantwortung der Fragen

Zu 1: Rechtlicher Status der bewohnten Straßenzüge, Gänge und Höfe (Wohngebiet?) und insbesondere der Zugänge, soweit diese Teil von Privathäusern sind

Für den Bereich der Innenstadt sind aufgrund der jahrhundertealten Bebauungsstruktur nur wenige Bebauungspläne aufgestellt worden. Die Gänge liegen innerhalb des Altstadtgefüges

und sind dementsprechend rechtlich nach § 34 BauGB (Zulässigkeit von Vorhaben innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile) zu beurteilen. Bezüglich der Art der Nutzung sind Gänge und Höfe als Reine Wohngebiete im Sinne des § 3 BauNVO einzuordnen. Die Zulässigkeit von Ferienwohnungen beurteilt sich daher gemäß der Bestimmungen des § 34 (2) BauGB.

In einem Reinen Wohngebiet sind nach § 3 BauNVO ausschließlich Wohngebäude zulässig. Kleine Betriebe des Beherbergungsgewerbes können dort ausnahmsweise zugelassen werden. Sonstige nicht störende Gewerbebetriebe sind unzulässig. Selbst wenn die Gänge als allgemeines Wohngebiet nach § 4 BauNVO eingestuft werden würden, wären dort Betriebe des Beherbergungsgewerbes oder sonstiger nicht störender Gewerbebetriebe nur ausnahmsweise zulassungsfähig..

Ob Vermietung einer Wohnung von kurzer Dauer an Feriengäste eine Wohnnutzung im weitesten Sinne, einen kleinen Beherbergungsbetrieb oder einen nicht störenden Gewerbebetrieb darstellt oder sogar nach § 10 BauNVO nur in Sondergebieten, die der Erholung dienen, zulässig sind, wird von den Oberverwaltungsgerichten bundesweit je nach Ausgangslage unterschiedlich beurteilt. Die jüngste Rechtsprechung differenziert aufgrund der von Ferienwohnungen ausgehenden Störungen mittlerweile sehr genau zwischen Wohnnutzung und Ferienwohnnutzung. Die Lübecker Gänge als in sich abgeschlossene kleinteilige reine Wohngebiete stellen eine besondere Wohnnutzung mit einem besonderen Schutzbedarf dar. Der Rechtsauffassung der Bewertung von Ferienwohnungen und Ferienhäusern als kleine Beherbergungsbetriebe wird wie nachfolgend begründet und schon deswegen gefolgt, weil die Ganghäuser als unabhängige Ferienhäuser und nicht als einzelne Wohnungen vermietet werden.

Der Begriff des Wohnens ist nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts durch eine auf Dauer angelegte Häuslichkeit, Eigengestaltung der Haushaltsführung und des häuslichen Wirkungskreises sowie Freiwilligkeit des Aufenthalts gekennzeichnet. Diese Definition ist aus der Abgrenzung zu anderen planungsrechtlichen Nutzungsformen (Beherbergung, Heimunterbringung, Formen der sozialen Betreuung und Pflege) entwickelt worden. Sie soll den Bereich des Wohnens als Bestandteil der privaten Lebensgestaltung kennzeichnen. Gemeint ist damit die Nutzungsform des selbstbestimmt geführten privaten Lebens "in den eigenen vier Wänden", die auf eine gewisse Dauer angelegt ist und keinem anderen in der Baunutzungsverordnung vorgesehenen Nutzungszweck verschrieben ist, insbesondere keinem Erwerbszweck dient. Darunter fallen Ferienwohnungen nicht, da es bei ihnen an der auf Dauer angelegten Häuslichkeit fehlt.

So bewertet das OVG Lüneburg die entgeltliche Unterbringung von Feriengästen in Ferienwohnungen und Ferienhäusern planungsrechtlich als Beherbergung i.S.d. §§ 3,4 BauNVO . Der Begriff des kleinen Beherbergungsbetriebs i. S. d. § 3 Abs. 3 BauNVO umfasst nach dem Sinngehalt dieser Regelung und der Systematik der BauNVO nicht nur Betriebe, die Unterkunft mit Frühstück bieten, sondern auch solche, »deren Leistung, wie bei der Vermietung von Ferienwohnungen, sich im Wesentlichen auf die Überlassung der gemieteten Räume beschränkt«. Solche Unterkünfte werden von den ständig wechselnden Gästen für einen von vornherein mehr oder weniger kurzen, zumeist wochenweisen, vorübergehenden Aufenthalt zu Ferienzwecken genutzt.

Dem Nachbarn beziehungsweise dem Eigentümer eines Ganghauses steht ein im Klagewege durchsetzbarer Rechtsanspruch auf den Erhalt der Eigenart des Baugebiets zu (sogenannter Gebietserhaltungsanspruch). Beherbergungsbetriebe und damit auch Ferienhäuser und -wohnungen können somit nur in dem Umfang ausnahmsweise zugelassen werden, wie dies den Gebietscharakter eines reinen Wohngebietes noch unberührt lässt.

Zum Schutz der Wohnbevölkerung vor unzumutbaren Störungen und Beeinträchtigungen ist es dementsprechend die Aufgabe bzw. die Pflicht der Hansestadt Lübeck, den Gebietscharakter zu erhalten und Ferienwohnungen nur in untergeordnetem Umfang zuzulassen.

Für alle Baugebiete und daher auch in den Gängen regelt außerdem § 15 BauNVO die allgemeinen Voraussetzungen für die Zulässigkeit baulicher und sonstiger Anlagen und führt

in Absatz 1 aus, dass bauliche Anlagen im Einzelfall unzulässig sind, „wenn sie nach Anzahl, Lage, Umfang oder Zweckbestimmung der Eigenart des Baugebietes widersprechen (...).“ Damit kann die Zulässigkeit von Ferienhäusern und – wohnungen im Einzelfall noch weiter beschränkt sein.

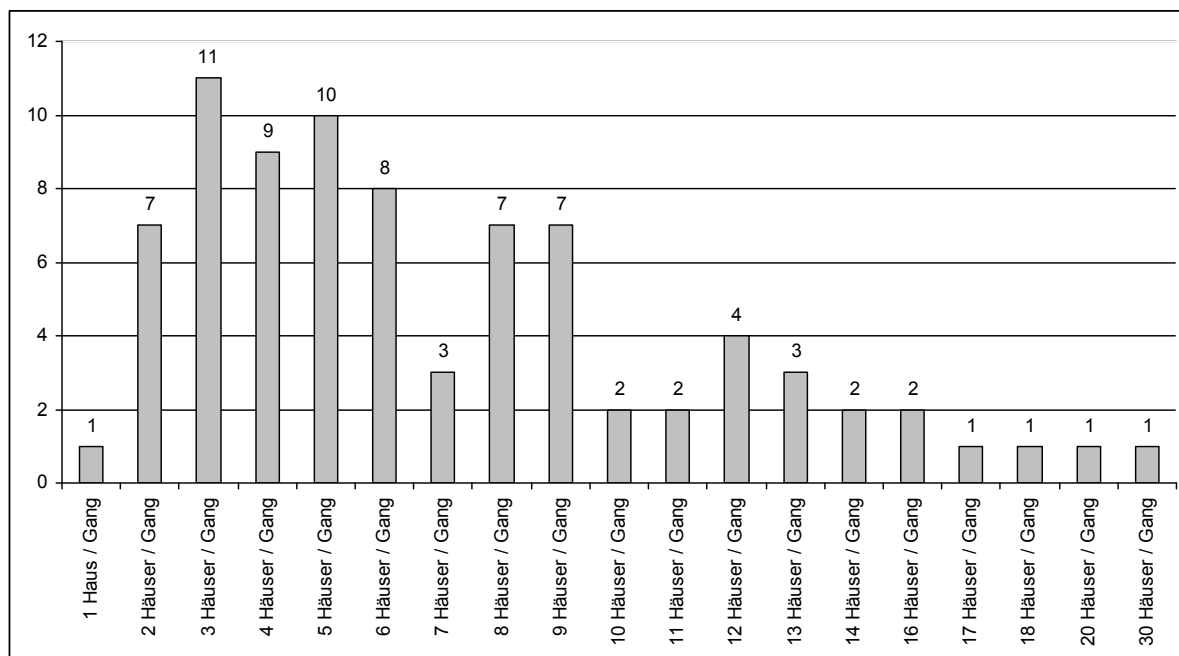
zu 2: Umfang der Umnutzung von Wohnhäusern in den Gängen und Höfen zu Pensionen, Hotels und Ferienwohnungen *)

91 bewohnte Gänge und Höfe gibt es in Lübeck, davon
9 Sonderformen wie Altenwohnungen, Stifte und ein Frauenhaus.

In den 82 verbleibenden Gängen und Höfen befinden sich
593 Wohnhäuser.

In 28 Gängen werden derzeit
50 Wohnhäuser als (ungenehmigte) Ferienhäuser/-wohnungen genutzt
(8,4 %).

Verteilung der Ganggrößen:



Seit einer ersten Erhebung im Januar 2012 ist die Zahl der öffentlich vermarkteten Ferienhäuser um 10 Ferienhäuser (25 %) gestiegen.

*) Stand November 2013

Gangweise Erhebung durch Ortsbegehung, Internetrecherche und Gastgeberverzeichnisse.

Grundsätzlich muss von einer Dunkelziffer ausgegangen werden, da eine Umnutzung von Dauernutzung in temporäre Vermietung auch ohne veröffentlichte Vermarktung erfolgen kann. Vorhandene Zweitwohnungen als nicht gewerbliche Ferienwohnungen sind Bestandteil der Dunkelziffer.

zu 3: die Genehmigungssituation zu der Umnutzung

Da Ferienwohnungen als Beherbergungsbetriebe nach dem Baugesetzbuch in reinen und allgemeinen Wohngebieten eine abweichende Nutzungsart darstellen und nur ausnahmsweise zugelassen werden können, muss für die Umnutzung von (Dauer-) Wohnnutzung ein Antrag auf Genehmigung der Nutzungsänderung (§ 62 Abs.1 LBO SH2009) gestellt werden.

Diese Nutzungsänderung bedarf auch der Genehmigung nach § 172 BauGB i. V. m. der Satzung der Hansestadt Lübeck über die Erhaltung baulicher Anlagen im Stadtteil Innenstadt (Gebiet Altstadt) vom 28.02.1979. Nach den Erhaltungsgründen gemäß § 2 (1) c der Erhaltungssatzung darf die Genehmigung unter anderem (nur) versagt werden, „um in dem Gebiet die Zusammensetzung der dort wohnenden Bevölkerung zu erhalten (...)“.

Von den Besitzern der 50 Ferienhäuser wurden für lediglich drei Ganghäuser Nutzungsänderungsanträge gestellt, die von der Hansestadt Lübeck jeweils nicht positiv beschieden wurden.

zu 4: die Sicht der Stadtplanung und der Welterbebeauftragten zur genannten Umnutzung bzw. künftigen Entwicklung der betroffenen oder in Betracht kommenden Altstadtgebiete sowie dazu ggf. bestehende und künftige Sanierungsziele.

Die Altstadt Lübecks ist nicht nur attraktiver Wohnstandort sondern zieht auch aufgrund des Welterbestatus eine große Anzahl von Touristen an. Der Tourismus ist in Lübeck ein wichtiger wirtschaftlicher Faktor und die Lübecker sind stolz auf ihre historische Stadt. Die Übernachtungsmöglichkeit in einem historischen Ganghaus bietet eine authentische Ergänzung im Übernachtungsangebot der Hansestadt Lübeck. Gleichzeitig ist die Stadt aber, auch zur Vermeidung von Klageverfahren, verpflichtet, den Gebietscharakter der Gänge und Höfe als Wohngebiete zum Schutz der dort lebenden Wohnbevölkerung zu erhalten.

Zur Wahrung der Authentizität (historische Echtheit) des Welterbes ist es von großer Bedeutung, die Gänge in ihrer Nutzung als Wohnstandorte zu erhalten. Die durchgehende Belegung der Gänge durch eine dauerhafte Wohnnutzung trägt zu einer lebendigen Welterbestätte bei, die sich nicht auf eine touristisch saisonal vermarktete historische Kulisse reduziert.

Die Nutzung eines Ganghauses als Ferienhaus muss deshalb nicht grundsätzlich ausgeschlossen werden, sondern kann im rechtlich zulässigen Rahmen ermöglicht werden. Die dargelegten schädlichen Auswirkungen müssen aber allgemein und im Einzelfall verhindert werden. Die Anzahl der Ferienwohnungen in einem Gang darf nicht eine Schwelle überschreiten, mit der der Anspruch auf Erhalt des Gebietscharakters verletzt würde.

Um den Gebietscharakter in den Gängen des UNESCO-Welterbes zu erhalten und die dargelegten schädlichen Auswirkungen durch Ferienhäuser einzugrenzen, empfiehlt der Bereich Stadtplanung mit der Welterbekoordination auf Basis der Erhebung die ausnahmsweise Zulässigkeit von Ferienhäusern auf maximal 20% der Ganghäuser zu begrenzen. Dieser Wert ist ein Maximalwert, der einen Anhaltspunkt für die Genehmigungspraxis darstellen soll. Ein höherer Wert als dieser wird für in aller Regel nicht genehmigungsfähig erachtet, da damit die Grenze der Geringfügigkeit überschritten wird, die Belastung der Nachbarn nicht mehr im Verhältnis steht und der Gebietscharakter nicht mehr gewahrt bleibt. Im Einzelfall kann der verträgliche Nutzungsanteil von Ferienhäusern und – wohnungen auch unter diesem Wert liegen.

Maximalrichtwerte:

kein	Ferienhaus bei	1 - 4 Häusern/Gang
1	Ferienhaus bei	5 - 9 Häusern/Gang
2	Ferienhäuser bei	10-14 Häusern/Gang
3	Ferienhäuser bei	15-19 Häusern/Gang
4	Ferienhäuser als Obergrenze bei	20 und mehr Häusern/Gang

Das Recht eines Nachbarn gegen eine Nutzungsänderungsgenehmigung zu klagen ist allerdings unabhängig von einer größenmäßigen Schwelle. Davon unabhängig ist die Erfolgsaussicht einer solchen Klage zu sehen. Hier kann die 20 %-Regel als Entscheidungshilfe bei der Beurteilung der ausnahmsweisen Zulassung (§ 3 Abs. 3

BauNVO) dienen. Die Schwelle der Unzulässigkeit nach § 15 BauNVO und die damit verbundene notwendige Versagung der Nutzungsänderungsgenehmigung kann allerdings im Einzelfall auch schon deutlich früher erreicht sein.

Bei der Beseitigung nicht genehmigter und nach der oben angegebenen Schwellenregel auch nicht genehmigungsfähiger Nutzungsänderungen mit bauordnungsrechtlichen Mitteln kommt es auf die Ermessensausübung und Ermessenserwägungen in einer späteren Nutzungsuntersagung an. Eine Nutzungsuntersagung ist dabei immer eine Einzelfallentscheidung.

Entsprechend der Erhebung vom November 2013 sind zurzeit in 9 Gängen die Richtwerte überschritten. Während die Maximalrichtwerte in 5 Gängen nur geringfügig überschritten werden ist das Missverhältnis in den verbleibenden 4 Gängen deutlich (4 FeWo von 8 Häusern bzw. 4 von 14, 5 von 12 und 5 von 20).

Aufgrund der jüngsten Zunahme von Ferienwohnungen in den Gängen und der Tendenz zu weiteren Umnutzungen werden die Gänge einer geregelten Genehmigungslage zugeführt. Die Ergebnisse des Berichtes dienen der Verwaltung als Orientierung für die Genehmigungspraxis.

Anlagen :

-/-

Senator/in F. - P. Boden