



An aerial photograph of the town of Kappel-Grafenhausen, Germany. A prominent blue river flows through the town from the top left towards the bottom left. Black lines represent the road network. The buildings are shown in a light grey tone. The title and date are positioned in the upper right corner of the image.

# Ferienwohnungskonzept Kappel-Grafenhausen

Juli 2020

leben in Rheinkultur



# Impressum

Gemeinde Kappel-Grafenhausen  
Rathausstraße 2  
77966 Kappel-Grafenhausen  
Tel 07822 863-0  
Fax 07822 863-18  
[www.kappel-grafenhausen.de](http://www.kappel-grafenhausen.de)

Bürgermeister Jochen Paleit



In Zusammenarbeit mit:

FSP Stadtplanung Fahle Stadtplaner Partnerschaft mbB  
Schwabentorring 12  
79098 Freiburg im Breisgau  
Tel 0761 36875-0  
Fax 0761 36875-17  
[www.fsp-stadtplanung.de](http://www.fsp-stadtplanung.de)

**fsp**.stadtplanung

w2k WURSTER WEISS KUPFER Rechtsanwälte Partnerschaft mbB  
Kaiser-Joseph-Straße 247  
79098 Freiburg im Breisgau  
Tel 0761 211149-0  
Fax 0761 211149-45  
[www.w2k.de](http://www.w2k.de)

**W2K** WURSTER WEISS KUPFER  
RECHTSANWÄLTE PARTNERSCHAFT MBB



# Inhaltsverzeichnis

Einführung .....	7	Ausgangslage in Kappel-Grafenhausen .....	23
Ausgangslage und Zielsetzung.....	7	Orts- und Bevölkerungsentwicklung .....	23
Terminologie .....	8	Tourismusentwicklung in Kappel-Grafenhausen .....	25
Vorgehensweise und Methodik.....	9	Der Zusammenhang mit Rust und den Nachbargemeinden .....	26
Analyse der Tourismusdaten.....	11	Bestandserhebung.....	27
Tourismus als lokaler Wirtschaftsfaktor .....	11	Lokale Entwicklungen .....	29
Tourismus als individueller Wirtschaftsfaktor .....	13	Zonierung .....	31
Zusammenfassung.....	14	Rote Zonen .....	33
Konflikte und Potenziale des Tourismus .....	15	Gelbe Zonen .....	35
Individuelle Potenziale.....	15	Grüne Zonen.....	37
Städtebauliche Potenziale .....	16	Steckbriefe.....	38
Individuelle Konflikte.....	17	Rechtliche Situation.....	39
Städtebauliche Konflikte .....	19	Notwendigkeit und rechtliche Einordnung .....	39
Zusammenfassung.....	21	Zulässigkeit ohne kommunale Steuerung.....	39
		Möglichkeiten der planerischen Steuerung.....	40
		Abwägungsgebot .....	43
		Andere Steuerungsinstrumente.....	43
		Zulässigkeit von Beherbergungsbetrieben .....	44
		Künftige Entwicklung .....	45
		Ziele des Ferienwohnungskonzeptes .....	45
		Handlungsansätze und Prioritäten .....	45
		Bürgerinformation .....	46
		Praktische Abwägungsgrundlage.....	46

# Einführung

## Ausgangslage und Zielsetzung

Durch die attraktive Lage der Gemeinde Kappel-Grafenhausen mit den umgebenden naturräumlichen Besonderheiten sowie dem stetigen Ausbau des über die Grenzen hinaus bekannten Freizeitparks in der Nachbargemeinde Rust, besteht in der Gemeinde Kappel-Grafenhausen eine stetig wachsende Nachfrage nach Übernachtungsmöglichkeiten. So entstehen immer mehr Ferienwohnungen, Gästehäuser und Ferienhäuser, sowohl innerhalb der bereits bestehenden Bebauung als auch im Zuge von Neubebauungen in den Randbereichen. Es kommt zum Verlust von Wohnraum innerhalb der Gemeinde, der in immer stärkerem Maße die Entwicklung der Gemeinde beeinträchtigt. Verstärkend kommt hinzu, dass in der Gemeinde Rust sowie in verschiedenen anderen Nachbargemeinden die Entwicklungen in diesem Bereich zukünftig restriktiver gesteuert werden sollen, um die Überprägung des Ortsbilds und andere städtebauliche negative Entwicklungen zu vermeiden. Somit wächst der Druck und die Nachfrage nach Übernachtungsmöglichkeiten

in den umliegenden Gemeinden wie Kappel-Grafenhausen zusätzlich.

Innerhalb der Bevölkerung selbst wird zunehmend eine Zweiteilung deutlich, in diejenigen, die von der Entwicklung profitieren, sei es durch die Schaffung von entsprechenden Angeboten direkt oder einer wirtschaftlichen Verflechtung und die anderen, die in der Gemeinde leben und zunehmend die Auswirkungen der Entwicklung spüren. Die Verknappung des Wohnraums und die daraus resultierenden Preissteigerungen ebenso wie die Störungen im Alltagsleben durch Verkehr oder Lärm zu allen Tages- und Nachtzeiten.

Aus der Gemengelage von persönlichen, wirtschaftlichen und vor allem städtebaulichen Effekten ergibt sich ein gestiegener Bedarf an städtebaulicher Steuerung. Dabei soll im Spannungsfeld zwischen den positiven und den drohenden negativen Auswirkungen die Entwicklung innerhalb der Gemeinde nicht komplett unterbunden werden. Vielmehr geht es darum, entsprechend dem Charakter der einzelnen Teilgebiete innerhalb der Gemeinde eine stabile Wohnbevölkerung mit einer funktionsfähigen Infrastruktur sowie

einer nachhaltigen und verträglichen Entwicklung im Bereich der Ferienwohnungen, Gästehäuser, Ferienhäuser und Beherbergungsbetriebe zu gewährleisten.

Um dies zu erreichen, soll ein mit der Bürgerschaft sowie den Trägern der Entwicklung abgestimmtes Konzept erarbeitet werden. Basierend auf einer Analyse des Ist-Zustandes und unter Berücksichtigung der verschiedenen Steuerungsmöglichkeiten kann die Entwicklung innerhalb der Gemeinde gelenkt werden, um Missstände und Konflikte zu vermeiden, aber auch um allen Beteiligten langfristig Planungssicherheit zu geben. Hinsichtlich der Wirksamkeit der Handlungsempfehlungen, deren Umsetzung sowie der tatsächlichen lokalen Entwicklung sollten die Ziele und Wege immer wieder kritisch überprüft und auch entsprechend der Veränderungen angepasst und aktualisiert werden. Durch die Integration der Bürgerschaft soll langfristig ein Konsens erreicht werden, der von großen Teilen der Bevölkerung mitgetragen wird und den Entscheidungsträgern die Legitimation zur Umsetzung der notwendigen Maßnahmen gibt.

# Terminologie

Das vorliegende Konzept beschäftigt sich hauptsächlich mit der Entwicklung im Bereich der Ferienwohnungen, Ferienhäuser und Gästehäuser. Diese sind, rein rechtlich gesehen, zu unterscheiden von Beherbergungsbetrieben. Der maßgebliche Unterschied ist dabei, dass Beherbergungsbetriebe grundsätzlich keine eigene, unabhängige Häuslichkeit zulassen, das heißt, das Fehlen einer Küche ist eines der stärksten Indizien hierfür, ebenso das Vorhandensein von Gemeinschaftsräumen und -einrichtungen oder begleitende (Dienstleistungs-)Angebote. Beherbergungsbetriebe können ähnliche negative Auswirkungen haben wie Ferienwohnungen, so dass bei der Steuerung der Zulässigkeit von Ferienwohnungen immer auch die Zulässigkeit von Beherbergungsbetrieben nicht außer Acht gelassen werden darf.

In der vorliegenden Konzeption werden die Beherbergungsbetriebe jedoch nur am Rande mit einbezogen, da innerhalb der Gemeinde diesbezüglich kein erhöhter Ansiedlungsdruck besteht und bisher immer eine einvernehmliche, individuelle Lösung zur gegenseitigen Zufriedenheit gefunden werden konnte. Darüber hinaus ist die planungsrechtliche Zulässigkeit von Beherbergungsbetrieben schon seit geraumer Zeit durch das Baugesetzbuch definiert, so dass die Steuerungsmöglichkeiten hier schon bei Bedarf in Anspruch genommen wurden. Auch in Zukunft sollen so pragmatische Einzelfallentscheidungen getroffen werden, die dann gegebenenfalls individuell planungsrechtlich gesichert werden.

Dementsprechend beziehen sich die Aussagen im vorliegenden Konzept hauptsächlich auf Ferienwohnungen, Ferienhäuser und Gästehäuser. Die Unterscheidung der einzelnen Angebote ist dabei fließend und nicht immer ganz klar voneinander abzugrenzen.

- Ferienwohnungen sind in der Regel möblierte Wohnungen, in denen Gäste gegen Bezahlung für einen bestimmten Zeitraum ihren Urlaub verbringen können. Diese können in Mehrfamilienhäusern oder auch als Einliegerwohnungen in Einfamilienhäusern angeordnet sein.
- Ferienhäuser sind im Unterschied hierzu eigenständige Häuser, überwiegend mit Garten oder Freiflächen, die in der Regel ebenfalls möbliert an Gäste gegen Bezahlung für einen bestimmten Zeitraum vermietet werden.
- Gästehäuser hingegen sind meist separate Teile eines Gebäudes oder eigenständige Gebäude, die zur vorübergehenden Unterbringung von Gästen genutzt werden. In der Unterscheidung zu Ferienhäusern sind Gästehäuser in der Regel größer und bieten mehrere voneinander getrennte Wohnungen an. So haben

viele Klöster, große Firmen oder Universitäten oft Gästehäuser, in denen Besucher und Gäste untergebracht werden können.

Die Zuordnung der einzelnen tatsächlichen Angebote ist oft schwierig, werden allein bei der Namensgebung bei den einzelnen Angeboten die Begriffe oft durch den Anbieter gewählt. So gibt es in Kappel-Grafenhausen neben Ferienwohnungen, Ferienhäusern und Gästehäusern auch noch Ferienapartments, Apartments, Häuser, Lodges, Höfe und Gästezimmer. Um die Sprache zu vereinfachen und in Anlehnung an die Rechtsprechung, sollen in der vorliegenden Konzeption Ferienwohnungen und Ferienhäuser als Synonyme für die Vielzahl der möglichen Angebote stehen, die alle in Abgrenzung zu den Beherbergungsbetrieben stehen. Aufgrund der unterschiedlichen Auswirkungen auf die private und städtebauliche Situation soll zwischen Ferienhaus und Ferienwohnung unterschieden werden, um die Dimension des Inerscheintretens zu verdeutlichen.

Die Baunutzungsverordnung spricht hingegen vereinfachend von



Ferienwohnungen. So wurde mit der Änderung der Baunutzungsverordnung im Jahr 2017 der § 13a BauNVO aufgenommen. Dieser definiert Ferienwohnungen als

*„Räume und Gebäude, die einem ständig wechselnden Kreis von Gästen gegen Entgelt vorübergehend zur Unterkunft zur Verfügung gestellt werden und die zur Begründung einer eigenen Häuslichkeit geeignet oder bestimmt sind.“*

§ 13 a Satz 1 BauNVO

## Vorgehensweise und Methodik

Das Ferienwohnungskonzept für die Gemeinde Kappel-Grafenhausen setzt sich aus drei zentralen Bausteinen zusammen.

- Der erste Baustein ist eine umfangreiche Analyse der Tourismusdaten in der Region und der Gemeinde, sowie einer Recherche zu den Auswirkungen im wirtschaftlichen, persönlichen und städtebaulichen Kontext. Dabei werden vorhandene Daten aus der Gemeinde selbst, statistische Sekundärdaten, wie die Daten des statistischen Landesamtes, herangezogen. Darüber hinaus werden verschiedene Publikationen und Erhebungen zu den Themen aus dem Internet herangezogen und ausgewertet.



- Der zweite Baustein widmet sich der unterschiedlichen Terminologie sowie den rechtlichen Rahmenbedingungen, die bei einer Steuerung der Entwicklung der Ferienwohnungen von Belang sind. Dabei werden sowohl die generellen Rechtsgrundlagen dargestellt, als auch basierend auf einer Analyse der aktuellen Rechtsprechung, die verschiedenen konkreten Umsetzungsoptionen aufgezeigt.
- Der dritte und umfangreichste Teil widmet sich der Situation innerhalb der Gemeinde Kappel-Grafenhausen selbst. Basierend auf einer Bestandsaufnahme der vorhandenen Angebote wird auf lokaler Ebene die Zielsetzung sowie der Handlungsbedarf für die einzelnen dörflichen Teilräume definiert und begründet.

Die Erhebungen basieren auf Begehungen vor Ort, sowie einer umfangreichen Recherche der Angebote im Internet. Es bleibt dabei zu berücksichtigen, dass es sich bei den gesamten Erhebungen um Momentaufnahmen in einem Stichtzeitraum (Januar / Februar 2020) handelt.

Insgesamt werden sowohl die vorhandenen Angebote aufgenommen und kartographisch aufbereitet als auch der städtebauliche Kontext der einzelnen Teilräume eingeschätzt. Basierend auf diesem Dreiklang, in Abwägung der verschiedenen Belange, wird am Ende eine Konzeption stehen, die für einzelne Teilräume innerhalb der Gemeinde aber auch für die Gesamtgemeinde Strategien, Ziele und Handlungskonzepte aufzeigt. Durch die Rückkopplung der Ergebnisse sowie der Handlungsempfehlungen mit den verschiedenen Akteuren sowie der Öffentlichkeit wird langfristig eine breite Akzeptanz und Mitwirkungsbereitschaft gewonnen.



# Analyse der Tourismusdaten

## Tourismus als lokaler Wirtschaftsfaktor

Das statistische Bundesamt Baden-Württemberg (StaLa BW) erhebt jährlich verschiedene Daten im Zusammenhang mit dem Tourismus für die unterschiedlichen Regionen und Gemeinden. Kappel-Grafenhausen liegt im Ortenaukreis. Dieser ist geprägt von der eigenen landschaftlichen Schönheit im Nahbereich des Rheins, sowie der Nähe zu den attraktiven Landschafts- und Ferienräumen des Schwarzwaldes und der Vogesen. Darüber hinaus liegt im Ortenaukreis die Gemeinde Rust, die mit dem Europapark überregional als Anziehungspunkt für Touristen wirkt.

Demzufolge ist der Ortenaukreis einer der stark vom Tourismus profitierenden Landkreise in der Region und im Land Baden-Württemberg.

Für ganz Baden-Württemberg wurden für das Jahr 2018 insgesamt

22.431.589 Ankünfte und  
54.879.911 Übernachtungen in  
6.573 Betrieben mit  
409.311 Schlafgelegenheiten erhoben.

Die durchschnittliche Aufenthaltsdauer lag dabei bei 2,4 Tagen und führte zu einer Auslastung der Schlafgelegenheiten von 40,0 %.

So wurden für den Ortenaukreis für das gesamte Jahr 2018 insgesamt

1.799.732 Ankünfte und  
3.837.941 Übernachtungen in  
527 Betrieben mit  
29.633 Schlafgelegenheiten erhoben.

Die durchschnittliche Aufenthaltsdauer lag dabei bei 2,1 Tagen und führte zu einer Auslastung der Schlafgelegenheiten von 39,3 %.

Für die Gemeinde Kappel-Grafenhausen wurden für das gesamte Jahr 2018

21.199 Ankünfte und  
34.977 Übernachtungen in  
6 Betrieben mit  
222 Schlafgelegenheiten erhoben.

Die durchschnittliche Aufenthaltsdauer lag dabei bei 1,6 Tagen und führte zu einer Auslastung der Schlafgelegenheiten von 43,1 %.

Berücksichtigt man die Bevölkerungszahl von Kappel-Grafenhausen von etwa 5.100 Einwohnern, so kommen in der Gemeinde auf 1.000 Einwohner 6.860 Übernachtungen von Touristen pro Jahr.

All diese Daten zeigen das Tourismusaufkommen, es wird jedoch auch ersichtlich, dass bei diesen Zahlen und Erhebungen die angebotenen Ferienwohnungen und Ferienhäuser nur unzureichend berücksichtigt sind. So gehen in Kappel-Grafenhausen nur 6 Beherbergungsbetriebe mit insgesamt 222 Betten überhaupt in die Statistik ein. Die Vielzahl an kleinen privaten Ferienwohnungen und Ferienhäusern wird nicht erfasst, so dass davon ausgegangen werden kann, dass die wirkliche Bedeutung des Tourismus in der Gemeinde und im Landkreis deutlich höher einzuschätzen ist.

Die Verteilung der Schlafgelegenheiten auf die verschiedenen Unterkünfte für den Ortenaukreis zeigt, welchen hohen Anteil die Ferienwohnungen und -häuser am Übernachtungsangebot mittlerweile haben.

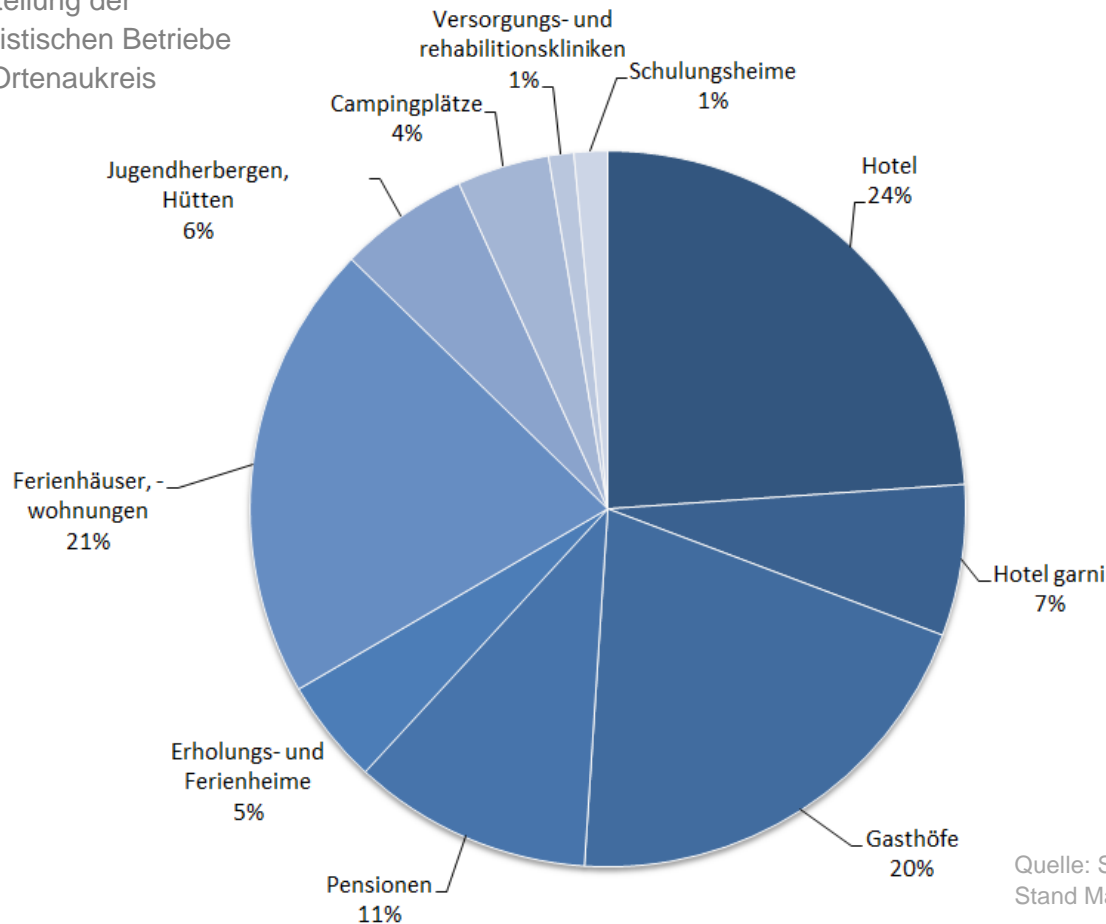
In ganz Baden-Württemberg liegt laut Erhebungen des Statistischen Landesamtes aus dem Jahr 2016 der Umsatz im Bereich der Beherbergungen

bei etwa 3.875 Mio. Euro, während in der Gastronomie zusätzliche Umsätze von etwa 7.830 Mio. Euro erwirtschaftet werden. Dabei sind offiziell 88.458 Menschen (42.434 in Teilzeit) im Bereich der Beherbergungen beschäftigt, zusätzliche 256.392 Menschen (161.746 in Teilzeit) in der Gastronomie.

Der Tourismus verzeichnet in Baden-Württemberg ein stetiges Wachstum und auch die Reisekosten steigen. So gibt jede Person in Deutschland etwa 84 Euro pro Urlaubstag im Haupturlaub aus, in Baden-Württemberg liegt dieser Wert sogar bei 99 Euro pro Tag.

Quelle: „Tourismus Analyse 2019“ Stiftung für Zukunftsfragen, Hamburg 2019

Verteilung der touristischen Betriebe im Ortenaukreis



Quelle: StaLa BW Internetabfrage zu der Verteilung der Betriebe, Stand März 2020

Die Ausgaben verteilen sich auf:

Gastronomie (17,8%),  
 Konsumgüter (17,3),  
 Beherbergungsleistungen (12,5%),  
 Luftfahrtleistungen (7,6%),  
 Treibstoff (7,2%),  
 Leistungen in den Bereichen Sport,  
 Erholung und Freizeit (7,1%)  
 und sonstige Leistungen.

Quelle: „Wirtschaftsfaktor im Tourismus“ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Juni 2017

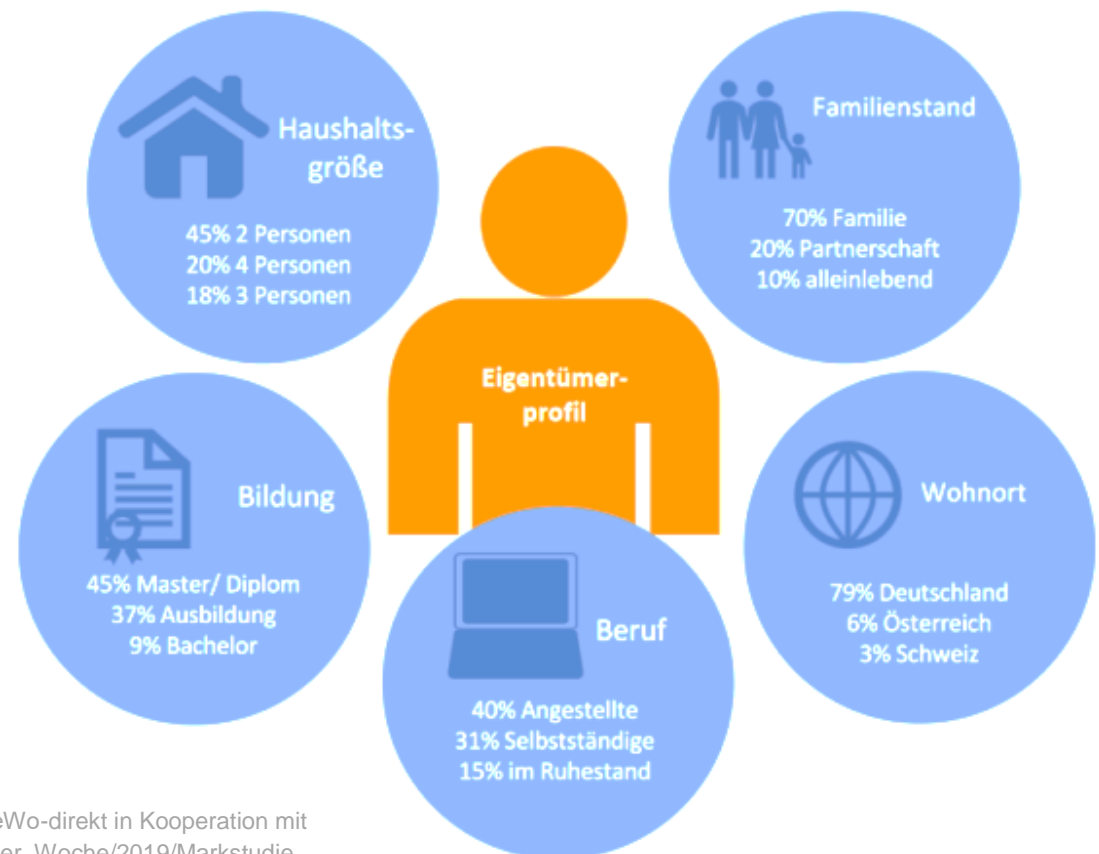
# Tourismus als individueller Wirtschaftsfaktor

Neben der wirtschaftlichen Bedeutung des Tourismus insgesamt in einer Region oder der Gemeinde sind auch die Belange der eigentlichen Vermieter und Besitzer von Ferienwohnungen und Ferienhäusern von Bedeutung. Eine Studie des Internetportals FeWo-direkt unter den Anbietern auf der eigenen Internetseite zeigt deutlich, welche persönlichen und finanziellen Aspekte auf der individuellen Ebene Beachtung finden. In einem differenzierten Eigentümerprofil zeigt die Studie auf, wer hinter der Vermietung steht: Meist Familien mit Haushaltsgrößen von 2-4 Personen, Menschen mit verschiedenen Bildungshintergründen und Berufen, aus unterschiedlichen sozialen Schichten.

Die jährlich aktualisierten Studien basieren zwar auf einer relativ kleinen Zahl an freiwillig teilnehmenden Vermietern (etwa 2.300) und es muss davon ausgegangen werden, dass die großen, professionellen Vermieter bei diesen freiwilligen Umfragen nicht, oder nur in einem sehr geringen Anteil antworten, aber dennoch bieten die Ergebnisse interessante Ansätze. Vor allem hinsichtlich der zu erwartenden Einnahmen zeigen die Daten das finanzielle Potenzial.

Angewandt auf die lokalen Angebote, kombiniert mit den Beobachtungen vor Ort, kann auch in der Gemeinde Kappel-Grafenhausen davon ausgegangen werden, dass der größte Teil der Ferienwohnungen von privaten Anbietern vermarktet wird. Nur wenige größere, professionelle Anbieter treten auf, auch wenn hier bei der Gemeinde einige Wenige zunehmend in Erscheinung treten.

Durchschnittlich (deutschlandweit) kann mit einer Ferienwohnung eine jährliche Mieteinnahme von etwa 11.900 Euro erzielt werden, dem gegenüber stehen jedoch die Kosten für Werbung, Vermarktung und Investitionen in die Erhaltung der Immobilie, so dass eine Nettorendite von etwa 4,2% erzielt wird.



# Zusammenfassung

## Durchschnittliche Mieteinnahmen im Jahr



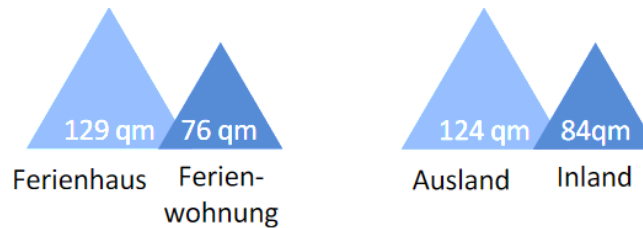
Inland: 11.900 € Ausland: 13.800 €

All diese Daten und Erhebungen zeigen, dass der Tourismus innerhalb des Bundeslandes, der Region, aber auch der Gemeinde ein starker Wirtschaftsfaktor ist, von dem viele Menschen direkt durch die Vermietung selbst, oder indirekt profitieren. Sowohl beruflich als auch wirtschaftlich allgemein gibt es einen starken Zusammenhang zwischen der touristischen Entwicklung in der Region und den dort lebenden Menschen.

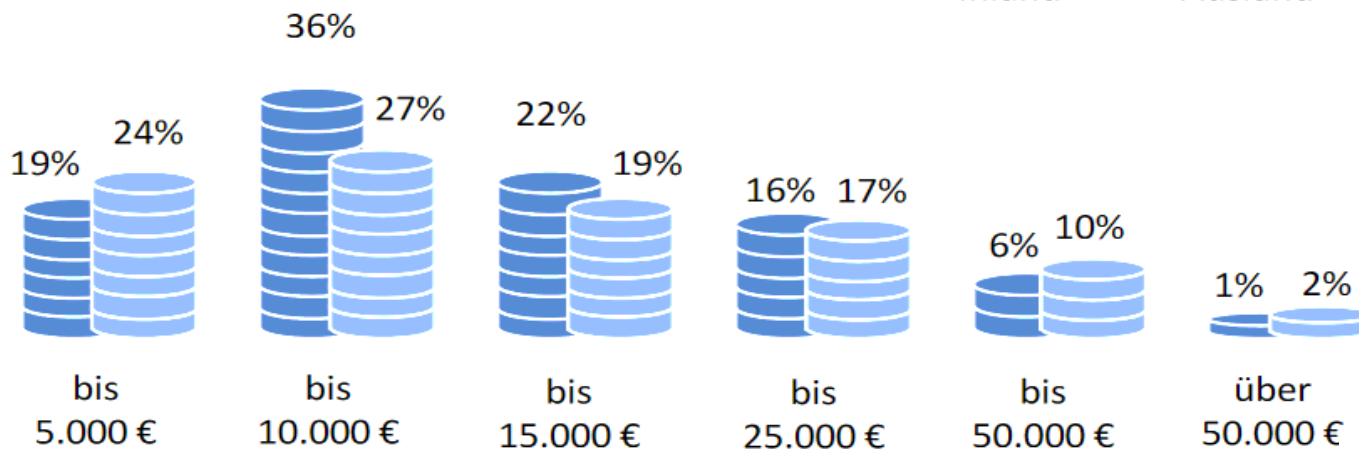
Durch die Vermietung einer Ferienwohnung oder eines Ferienhauses können Privathaushalte vergleichsweise hohe Renditen erwirtschaften, auch wenn die Kosten und der Aufwand vor allem bei der Vermarktung teilweise hoch sind. Bei steigender Nachfrage innerhalb der Gemeinde Kappel-Grafenhausen erscheint eine Ausweitung des Angebots daher durchaus erwartbar.

Darüber hinaus treten bei der Gemeinde immer häufiger professionelle Anbieter von Ferienwohnungen in Erscheinung, ein weiteres Indiz dafür, dass auch langfristig mit einer anhaltend hohen Nachfrage auf der einen und einer stabilen Renditeerwartung auf der anderen Seite zu rechnen ist.

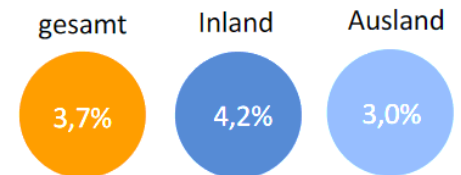
## Größe der Ferienimmobilien



## Jahresmieteinnahmen



## Nettorendite



■ Inland ■ Ausland

# Konflikte und Potenziale des Tourismus

## Individuelle Potenziale

Die Gastfreundschaft ist eines der Leitmotive bei der Entscheidung, eine Ferienwohnung anzubieten. Vor allem das Interesse am Gast sowie das Wissen um die Attraktivität der Umgebung sind dabei von Bedeutung.

Auch familiäre oder rein pragmatische Gründe spielen bei der Entscheidung oft eine Rolle, wie der Wunsch Verwandten oder Freunden in räumlicher Nähe eine Unterkunft anbieten zu können. Oder das Vorhandensein einer kleinen Einliegerwohnung im eigenen Haus, vorgesehen als Alterswohnsitz, wenn die Kinder aus dem Haus sind. Diese wird oft in der Zwischenzeit als Ferienwohnung angeboten.

Rein wirtschaftliche Gründe stehen ebenso im Vordergrund bei der Entscheidung zu Gunsten einer Ferienwohnung, können durch die Nutzung sowohl laufende Kosten als auch Finanzierungskosten der Immobilie gedeckt werden. Auch eine Gewinnerwartung besteht bei vielen Eigentümern.

Ferienwohnungen fungieren darüber hinaus als gefühlte sichere Geldanlagen, die einen hohen Schutz vor Inflation bei gleichzeitiger Renditeerwartung bieten. Als Altersvorsorge, verbunden mit dem Wunsch, nach langer Berufstätigkeit nebenher noch eine Aufgabe und eine Beschäftigung zu haben.



## Städtebauliche Potenziale

Durch die Nutzung als Ferienwohnung können bestehende oder drohende Leerstände vermieden werden. Beispielsweise können in weniger attraktiven Wohnlagen wie in Bahnhofsnähe oder in belebten (daher etwas lauterem) Innenstadtbereichen Wohnungen oder Gebäude umgenutzt werden. Fürs dauerhafte Wohnen weniger attraktive Lagen können gerade für Ferienwohnungen von Interesse sein.

Durch die Nutzung von Ferienwohnungen entfaltet sich eine wirtschaftliche Wirkung, die meist mit der Anzahl der Ferienwohnungen steigt. So profitieren örtliche Dienstleister ebenso wie die Gastronomie und der Einzelhandel. Auch Freizeit- und Kulturangebote werden von den Touristen verstärkt nachgefragt, so dass positive Effekte erkennbar sind.

Die öffentliche Infrastruktur kann von der Nachfrage durch die Touristen profitieren, beispielsweise durch den Ausbau von Radwegenetzen, die Anbindung durch den öffentlichen Personennahverkehr oder verschiedene Sharing-Angebote, die von Einheimischen und Touristen gleichermaßen in Anspruch genommen werden.

Auch bilden Ferienwohnungen ein Reservoir an Wohnraum, welches zu einem späteren Zeitpunkt einer Nutzung als Wohnraum zugeführt werden kann, beispielsweise wenn die Bewohner als Vorsorge für das Alter Ferienwohnungen errichten, um sie nach dem Auszug der Kinder selbst zu nutzen.

Eine Gemeinde kann durch den Tourismus und dessen Steuerung einen generellen Imagegewinn erreichen, der zur Ansiedlung neuer Bewohner, Gewerbetreibender und Dienstleister führen kann. Die Attraktivität der Gemeinde verstärkt sich. Eine langfristig positive Entwicklung kann die Folge sein.





# Individuelle Konflikte

Lärmbelästigungen führen zu Konflikten mit der Nachbarschaft, generiert durch die unterschiedlichen Handlungen der Touristen. Beginnend mit dem Parksuchverkehr, über den Ein- und Auszug in die Ferienwohnung mit dem oft als störend empfundenen Geräusch der Rollkoffer, bis hin zu den eigentlichen Aktivitäten in der Ferienwohnung und dem unmittelbaren Nahbereich.

Die Einhaltung der Hausordnung v.a. bezüglich der Ruhezeiten, dem Verhalten in Freibereichen wie Balkonen, Terrassen oder Gärten oder die Mülltrennung bieten immer wieder ein erhöhtes Konfliktpotenzial. Vor allem abendliches Grillen mit der dazugehörigen Geruchs- und Lärmentwicklung wird als störend empfunden, vorwiegend auch auf Grund der Häufigkeit und der Länge der Grillabende.

Auch die unsachgemäße oder wenig rücksichtsvolle Nutzung des Gemeinschaftseigentums bietet oft Anlass für Konflikte mit den Nachbarn, wie beispielsweise die gemeinsame Nutzung von Grünflächen und dem darauf vorhandenem Mobiliar oder die Inanspruchnahme gemeinsamer Flächen.

Die Stellplatzproblematik allgemein ist oft problematisch, stehen oft zu wenige Stellplätze für die Ferienwohnungen und deren Nutzer zur Verfügung, so dass zum einen ein erhöhter Parksuchverkehr in der näheren Umgebung entsteht, zum anderen oft auf den Grundstücken andere Stellplätze in Anspruch genommen werden.



Konflikte gibt es auch hinsichtlich der Bewertung der eigenen Immobilie im Nahbereich von Ferienwohnungen. So besteht vor allem in direkter Nachbarschaft die Sorge vor dem Wertverlust der eigenen Immobilie sowohl bei der Vermietung als auch bei einem Verkauf. Je mehr Ferienwohnungen in unmittelbarer Umgebung bestehen, desto größer sind die Auswirkungen.

Bei einer Agglomeration von Ferienwohnungen besteht bei vielen Bewohnern die Sorge um das soziale Umfeld sowie den Verlust des Charakters des Gebiets, primär verursacht durch den Verlust an festen sozialen Gefügen und Nachbarschaften in Verbindung mit stetig wechselnden Besuchern oder Leerständen in der Nebensaison.

Auch wird die Gastfreundschaft und Hilfsbereitschaft manchmal überstrapaziert, wenn Beratungsleistungen übermäßig oft in Anspruch genommen werden, beispielsweise wenn immer wieder Gäste bei organisatorischen Aspekten fragen, wie etwa dem Ablageort des Wohnungsschlüssels oder dem Umgang mit der hauseigenen Infrastruktur.



# Städtebauliche Konflikte

Ferienwohnungen treten in Konkurrenz zu bestehenden Nutzungen, dies kann zu positiven Entwicklungen, aber auch zu einer Verschärfung der Nutzungsansprüche an den vorhandenen, knappen Raum führen. Preissteigerungen und die Verdrängung anderer Nutzungen sind die Folge, die oft zu Negativspiralen werden, wenn die Charakteristik eines Ortes oder Ortsteils sich nachhaltig ändert.

Vor allem bei der Agglomeration von Ferienwohnungen kommt es zu einer Überprägung der städtebaulichen Struktur, begonnen mit sichtbaren, teilweise saisonalen Leerständen (Rolladensiedlungen außerhalb der Saisonzeiten) bis hin zum Verlust von Versorgungs- oder Dienstleistungsangeboten oder der Infrastruktur bei sinkender oder stark saisonal begrenzter Nachfrage.

Durch den sich verstärkenden Zusammenhang zwischen der Verknappung des Wohnraums, der daraus resultierenden Preissteigerung am Markt, die wiederum dazu führt, dass noch mehr Ferienwohnungen angeboten werden, um die Finanzierungskosten zu decken, entsteht eine negative Entwicklung, die sich immer mehr verstärkt.

Wenn Wohnraum durch die Umwandlung zu Ferienwohnungen verloren geht, steigt durch die gleichbleibend hohe Nachfrage der Druck auf die verbleibenden Wohnflächen. Bei einem gleichbleibenden Angebot, kommt es neben der Preissteigerung auch zu Abwanderungen der Bevölkerung. Diese wirken sich negativ auf die Gemeinde aus, sei es hinsichtlich der Ausnutzung der örtlichen Infrastruktur (Versorgung, Bildung,...) oder dem sozialen Miteinander wie beispielsweise dem Vereinsleben.



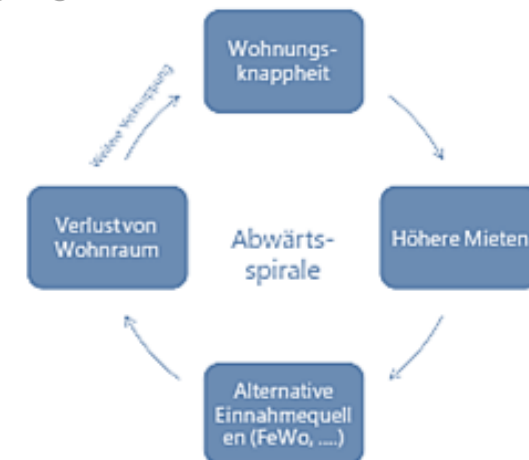
Im Sinne einer nachhaltigen Stadtplanung ist der Umgang mit den vorhandenen Ressourcen entscheidend. Vor allem bei dem knappen und begrenzten Gut des Bodens muss daher abgewogen werden, welchen Nutzungen innerhalb der Gemeinde Flächen in welchem Umfang zur Verfügung gestellt werden, so dass auch langfristig eine ökologische und ökonomische Stadtentwicklung gesichert bleibt.

Neben den direkt sichtbaren Veränderungen durch die Ferienwohnungen können auch indirekt die städtebaulichen Strukturen überprägt werden, beispielsweise wenn Orte des sozialen Austausches verloren gehen oder wenn städtebaulich prägende Ensembles wie historische Ortskerne, einzelne Denkmäler oder besondere Gebäude durch den Tourismus überformt werden.

Bei einem Überangebot von Ferienwohnungen kommt es zu einem Verdrängungswettbewerb. Als Folge des resultierenden übersteigerten Konkurrenzkampfes entstehen Leerstände oder durch fehlende Investitionen entstehen Missstände.



### Zusammenhang Wohnungsknappheit und Beherbergung



Quelle: Beherbergungskonzept für die Stadt Heidelberg, cima. Beratung + Management GmbH, Stand März 2019

# Zusammenfassung

Die Darstellung der Potenziale und Konflikte zeigt auf, in welchem Spannungsfeld die Stadtplanung hinsichtlich der Entwicklungen im Bereich der Ferienwohnungen steht. Auf der einen Seite können Ferienwohnungen einen wichtigen Beitrag leisten, um vorhandene Strukturen zu ergänzen, die Nachfrage bei Versorgung- und Dienstleistungsangeboten zu verbessern, sowie die örtlichen Gastronomie- und Tourismusangebote zu unterstützen. So können Touristen maßgeblich zum Wirtschaftsfaktor innerhalb der Gemeinde werden und positive Entwicklungen anstoßen und vorantreiben.

Auch sind die persönlichen Potenziale, hier überwiegend im finanziellen Bereich, teilweise erheblich. Gerade vor dem Hintergrund steigender Immobilienkosten auf der einen Seite und den niedrigen Zinsen bei der Finanzierung und der scheinbar sicheren Vermögensanlage in Immobilien auf der anderen Seite, erfreuen sich Ferienwohnungen

einer steigenden Beliebtheit. Gerade auch vor dem Hintergrund, dass auch kleinere Werte angelegt werden können und zugleich mehr Rendite als bei Mietwohnungen möglich sind, ist die Wertanlage in eine Ferienwohnung attraktiv.

Auf der anderen Seite entstehen jedoch auch Konflikte, die vor allem im persönlichen Bereich überwiegend von den Nachbarn getragen werden, denn zumeist sind Sie es, die den Lärm aushalten, den zusätzlichen Verkehr ertragen und die örtlichen Veränderungen erleben, ohne jedoch unmittelbar finanziell zu partizipieren. Auch stadtplanerisch haben Ferienwohnungen das Potenzial, große Konflikte auszulösen und Entwicklungen zu initiieren, die sich nachhaltig und teilweise negativ auf die Gemeinde und das Gemeindeleben auswirken.

Generell kann festgestellt werden, dass je mehr Ferienwohnungen dabei räumlich zusammenkommen, desto größer das Konfliktpotenzial ist. Es scheint, dass es auf den verschiedenen Ebenen einen Punkt gibt, an dem die Akzeptanz der einzelnen Ferienwohnung kippt und die negativen Folgen die Entwicklungspotenziale aufheben und sich die positive Entwicklung zumindest in der Wahrnehmung umkehrt.

So kann beispielsweise innerhalb eines Mehrfamilienhauses auf der jeweiligen persönlichen Ebene eine einzelne Ferienwohnung durchaus positiv wahrgenommen werden, besteht so doch zum einen die Möglichkeit, auch eigene Gäste in räumlicher Nähe unterzubringen, zum anderen können im Sinne der Gastfreundschaft neue Kontakte geknüpft werden. Häufen sich die Ferienwohnungen jedoch und damit die Konflikte innerhalb der Hausgemeinschaft oder der Nachbarschaft, kommt es zu einer Verschiebung, so dass die eigene Wohnqualität als gemindert wahrgenommen wird, die Konflikte stark in den Vordergrund treten und der Wert der eigenen Immobilie in der Wahrnehmung sinkt. In wie weit sich diese Entwicklungen auch real auf die Preisentwicklung der Immobilie auswirken ist sehr individuell und hängt von einer Vielzahl weiteren Faktoren ab.

Auch auf der städtischen Ebene entstehen durch Ferienwohnungen positive Entwicklungen, so können Leerstände vermieden werden, die Nutzungsmischung wird erhöht und aufgrund der positiven wirtschaftlichen Auswirkungen können in der Gemeinde die vorhandenen Infrastrukturen besser genutzt und ausgebaut werden. Es gibt jedoch auch hier einen bestimmten Punkt, an dem die Entwicklung ins Negative kippt. Ein Beispiel ist die Nutzung von Leerständen in den zentralen Bereichen der Gemeinde. Können zuerst positive Entwicklungen entstehen, kommt es ab einer Agglomeration von Ferienwohnungen zu negativen Entwicklungen, wenn beispielsweise andere Nutzungen verdrängt werden, die Preise steigen oder das städtebauliche Erscheinungsbild negativ beeinträchtigt wird, sei es durch saisonale Leerstände, übermäßiges Inerscheintreten oder den Parkdruck im öffentlichen Raum. Ganz schwierig wird es, wenn durch die Zunahme der Ferienwohnungen innerhalb der Gemeinde die Wohnnutzung

verdrängt wird und die Menschen im Ort keinen bezahlbaren Wohnraum mehr finden und die Gemeinde dann verlassen müssen.

Das Ziel der Stadtplanung sollte es daher sein, auf individueller gemeindlicher Ebene die Steuerung von Ferienwohnungen behutsam zu begleiten, so dass die positiven Impulse, die durch den Tourismus entstehen, generiert und für die Weiterentwicklung der Gemeinde genutzt werden können, ohne jedoch so stark alles zu überprägen, dass die negativen Entwicklungen in den Vordergrund treten. Hierfür bedarf es einer intensiven Auseinandersetzung mit dem Thema zu einem frühen Zeitpunkt, sowie einer gesamtgemeindlichen Entwicklungsstrategie, die sowohl mit den örtlichen Akteuren, der Bevölkerung, sowie den Vertretern der Gemeinde und der Genehmigungsbehörden abgestimmt ist.

# Ausgangslage in Kappel-Grafenhausen

## Orts- und Bevölkerungsentwicklung

Die Gemeinde Kappel-Grafenhausen liegt in der landschaftlich reizvollen Ortenau, die geprägt ist durch den Übergang zwischen dem Rheinland im Westen und dem Schwarzwald im Osten. Diese Landschaft am

rechten Oberrhein erstreckt sich auf einer Länge von etwa 70 km von Baden-Baden im Norden bis Herbolzheim im Süden und ist geformt von den steilen Westhängen des Schwarzwaldes, den hügeligen Wein-, Obst- und Gemüseplantagen und den zum Teil bewaldeten Hügeln. Diese landschaftlich reizvolle Lage, verbunden mit der guten verkehrlichen Anbindung an die Ballungsräume von Offenburg und Freiburg, bietet vielen Menschen attraktive Wohnverhältnisse. Hinzu kommen die vorhandene umfangreiche Infrastruktur, die Ausstattung im Bereich Dienstleistung und Versorgung, sowie das vielfältige dörfliche Gemeinschaftsleben, so

dass Kappel-Grafenhausen allgemein ein beliebter Wohnstandort ist. Die Siedlungsentwicklung der Gemeinde in den beiden Ortsteilen spiegelt diese Zunahme wieder. So wurden die Ortsteile kontinuierlich erweitert und sowohl im Bereich der Wohnbebauung als auch der gewerblichen Nutzung weiterentwickelt.

Die Schwerpunkte der Wohnentwicklung lagen dabei im Ortsteil Kappel zuerst auf der Erweiterung der Siedlung nach Norden im Bereich Neugländ, während ab den 2000er Jahren die die zukünftigen Wohngebiete



um 1930

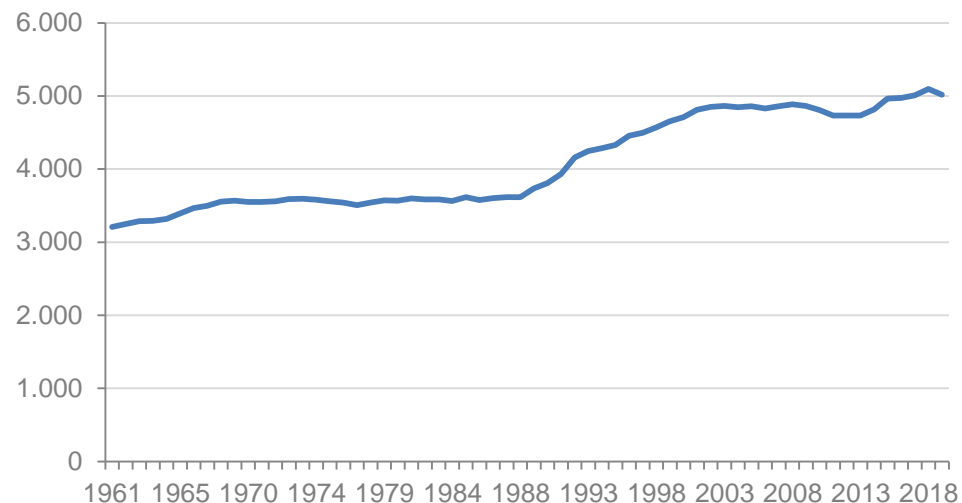
bis 1966

bis 1977

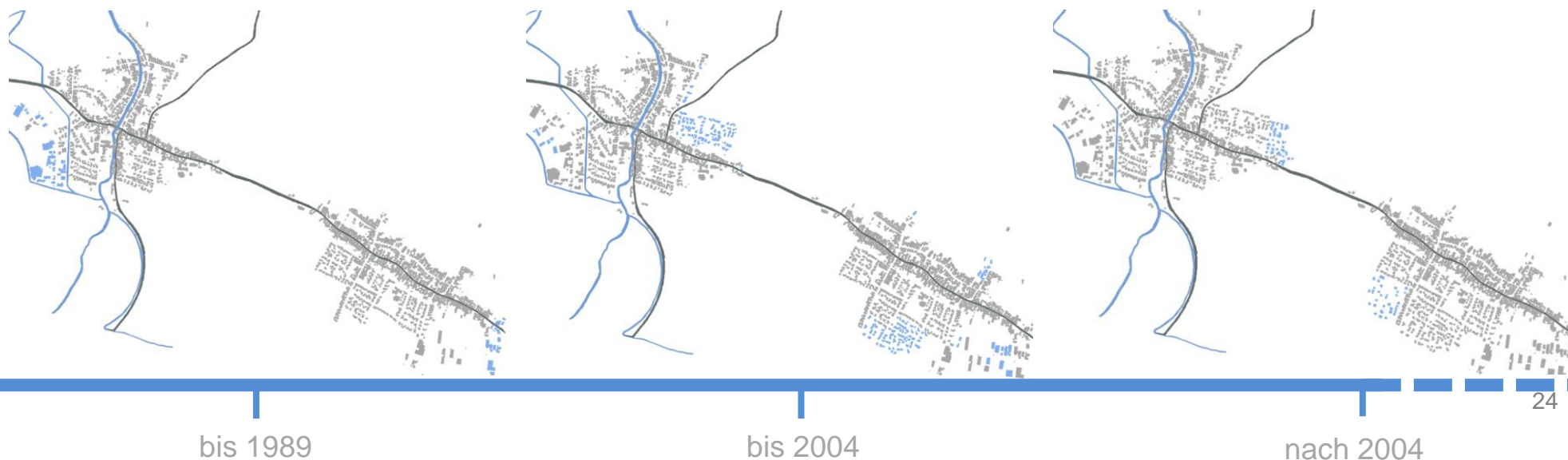
Entwicklung dann in den Bereich Obergarten verlagert wurde. Auch werden wohl hier im Osten verortet sein, wie beispielsweise im Bereich Kirchfeld. Im Ortsteil Grafenhausen lag der Entwicklungsschwerpunkt schon immer eher im Südosten, so wurden die Gebiete rund um das Großoberfeld nach und nach für eine Wohnbebauung zur Verfügung gestellt.

Die gewerbliche Entwicklung hingegen beschränkt sich im Wesentlichen auf zwei Gebiete innerhalb der Gemeinde, zum einen im Ortsteil Kappel im Westen auf den Bereich Allmend, im Ortsteil Grafenhausen im Südosten auf den Bereich Kleinoberfeld. Hier wird aktuell auch eine große gewerbliche Entwicklung vorbereitet, die den Bedarf an gewerblichen Flächen in den kommenden Jahren und Jahrzehnten decken soll.

## Bevölkerungsentwicklung in der Gemeinde Kappel-Grafenhausen



Quelle: StaLa BW Internetabfrage zur Bevölkerungsentwicklung, Stand März 2020



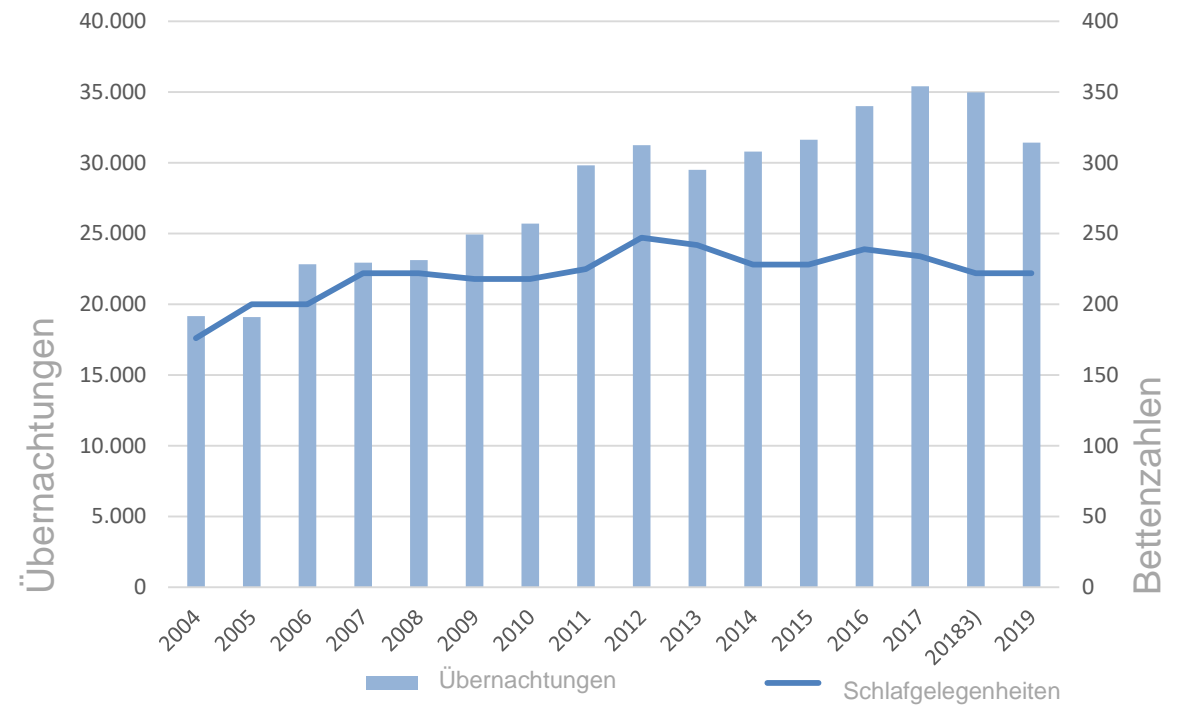


# Tourismusentwicklung in Kappel-Grafenhausen

Die Gemeinde Kappel-Grafenhausen bietet aufgrund ihrer Lage und der naturräumlichen Ausstattung vielen Menschen ein attraktives Reiseziel. In der Rheinlandschaft zwischen Schwarzwald und Vogesen gelegen, mit mildem Klima, dem überregional beachteten Naturschutzgebiet Taubergießen sowie der Nähe zum Freizeitpark in Rust bietet die Gemeinde vielfältige Erholungsmöglichkeiten und Ausflugsziele. Vor allem das Naturschutzgebiet Taubergießen mit der Mischung aus Tümpeln und Altwassern, umgeben von Auenwäldern und Orchideenwiesen bietet vielfältige Erholungs- und Freizeitaktivitäten. Viele Familien verbringen hier ihren Urlaub und verbinden Erlebnisse in der Natur mit einem Aufenthalt im nahe gelegenen Freizeitpark. So wächst das Tourismusaufkommen in der Gemeinde kontinuierlich an.



## Entwicklung der Übernachtungs- und Bettenzahlen in der Gemeinde Kappel-Grafenhausen



Quelle: StaLa BW Internetabfrage zur Tourismusentwicklung, Stand März 2020

Quelle: Homepage der Gemeinde Kappel-Grafenhausen, Stand März 2020

In die Statistik des Statistischen Landesamtes gehen die sechs Beherbergungsbetriebe der Gemeinde ein. Die Vielzahl der Ferienhäuser, Ferienwohnungen und Gästehäuser werden hingegen nicht erfasst, so dass die Graphik nur einen kleinen Teil der eigentlichen Ausstattung innerhalb der Gemeinde darstellt. Trotzdem wird ersichtlich, dass die Zahlen kontinuierlich ansteigen und vor allem die Übernachtungszahlen bis ins Jahr 2018 stetig stiegen.

## Der Zusammenhang mit Rust und den Nachbargemeinden

Die Nachbargemeinde Rust ist schon seit geraumer Zeit mit den örtlichen Entwicklungen im und um den Tourismus beschäftigt. Der stetige Ausbau des Europaparks führt zu einer immer weiter steigenden Nachfrage im Bereich der Übernachtungsmöglichkeiten, so dass innerhalb der Gemeinde weite Teile bereits heute vom Tourismus stark überprägt sind. Auch hier ist innerhalb der Bevölkerung eine Spaltung vorhanden, in diejenigen, die vom Tourismus oder dem Europapark profitieren und die anderen, die einfach nur in Rust wohnen und leben wollen und sich zum Teil durch die Touristen gestört fühlen.

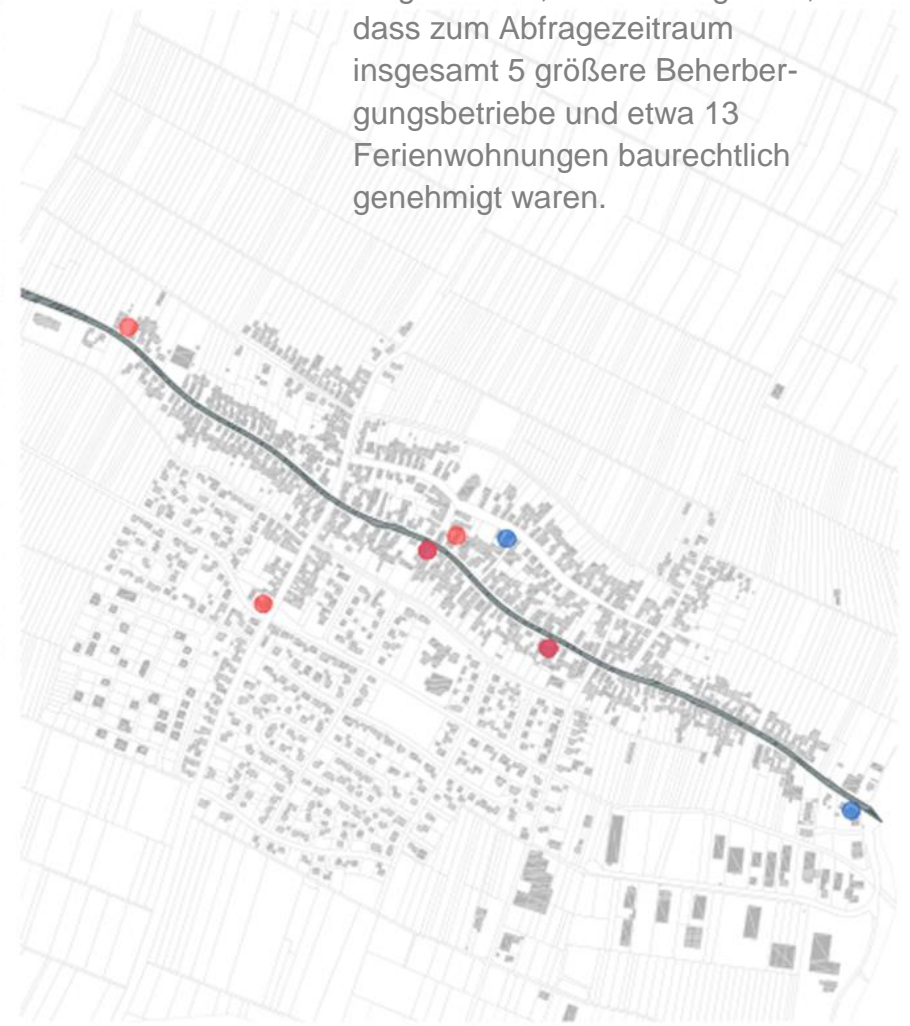
Auch städtebaulich sind viele Veränderungen entstanden, so wurden viele kleinere Gebäude abgebrochen und durch größere Neubauten ersetzt, in denen oft Ferienwohnungen untergebracht wurden. Teile des ohnehin knappen Wohnraums gingen so verloren und die Preise für Wohnraum stiegen in Folge dessen an.

Im Jahr 2018 hat der Gemeinderat von Rust daher beschlossen, die weitere Entwicklung von Ferienwohnungen zu steuern und erheblich zu reduzieren, beziehungsweise zu fokussieren. Folgerichtig wurden verschiedene Bebauungspläne geändert oder neu aufgestellt, so dass baurechtlich die Rahmenbedingungen für eine Regulierung für den Neubau und die Umnutzung zu Gunsten von neuen Ferienwohnungen geschaffen wurden. Dabei ging es nicht um das Verbot, es ging vielmehr darum, den knappen Wohnraum innerhalb der Gemeinde zu erhalten, beziehungsweise bei neuen Bauprojekten auch Wohnraum für die örtliche Bevölkerung zu schaffen. So wurden vor allem in den

baurechtlich als urbane Gebiete definierten Bereichen innerhalb der Gemeinde Festsetzungen getroffen, so dass bei Neubauprojekten anteilig Wohnraum und Ferienwohnungen entstehen sollen. In den Nachbargemeinden von Rust hat dies jedoch spürbar eine Erhöhung der Nachfrage zur Folge, so dass verschiedene Gemeinden die Möglichkeiten der Steuerung der Entwicklung im Bereich der Ferienwohnungen und Ferienhäuser prüfen. Eine, auch in Kappel-Grafenhausen spürbare Entwicklung ist, das vermehrte Auftreten von großen, professionellen Investoren, die Wohnraum aufkaufen, um diesen langfristig umzunutzen. Die Gemeinde Kappel-Grafenhausen steht dieser Entwicklung sehr kritisch gegenüber, da die Befürchtung besteht, dass langfristig Entwicklungen initiiert werden, die nicht im Einklang mit den Zielen der Ortsentwicklung sind. Auch profitieren dann einige Wenige von der Entwicklung, während die Bevölkerung von Kappel-Grafenhausen die Konsequenzen trägt.



Hierfür wurde zum einen bei der zuständigen Genehmigungsbehörde eine Auflistung angefragt, die sowohl die genehmigten Ferienwohnungen als auch die genehmigten Beherbergungsbetriebe enthielt. Diese wurden kartographisch aufgearbeitet, mit dem Ergebnis, dass zum Abfragezeitraum insgesamt 5 größere Beherbergungsbetriebe und etwa 13 Ferienwohnungen baurechtlich genehmigt waren.



## Bestandserhebung

Um die Entwicklung in Kappel-Grafenhausen zu bewerten, soll in einem ersten Schritt die tatsächliche Situation in beiden Ortsteilen ermittelt werden.



große Beherbergungsbetriebe blau

genehmigte Ferienwohnungen/ -häuser rot

Ferienwohnungen gem. Internetrecherche lila

Da schon bei bloßer Inaugenscheinnahme des Gemeindegebiets schnell deutlich wurde, dass in der Gemeinde deutlich mehr Ferienwohnungen tatsächlich realisiert wurden, wurde in einem zweiten Schritt eine Internet-Bestandsaufnahme durchgeführt. Hierfür wurden die wichtigsten Portale für die Vermietung von Ferienwohnungen herangezogen

- [www.booking.com](http://www.booking.com)
- [www.fewo-direkt.de](http://www.fewo-direkt.de)
- [www.ferienwohnung.de](http://www.ferienwohnung.de).



Die vorhandenen Angebote wurden ebenfalls kartographisch aufgearbeitet. Die Anzahl der realisierten Ferienwohnungen und Ferienhäuser übersteigt demnach deutlich die Zahl der baurechtlich Genehmigten.

Beide Aufnahmen sind Bestandserhebungen zu einem Stichtag bzw. in einem Aufnahmezeitraum und zeigen somit keine Entwicklungsdynamik. Auch wurden bei der Recherche im Internet nur die zum Aufnahmezeit in der Vermarktung befindlichen Objekte dargestellt, so dass ein Anspruch auf Vollständigkeit nicht vorliegt.

## Lokale Entwicklungen

Die kartographische Darstellung der Ferienwohnungen zeigt deutliche Unterschiede bei der Verteilung der Ferienwohnungen innerhalb der Gemeinde. So sind im Ortsteil Grafenhausen deutlich weniger Angebote vorhanden als im Ortsteil Kappel.

Aber auch innerhalb der Ortsteile ist die Verteilung sehr unterschiedlich, so liegen die Ferienwohnungen und Ferienhäuser in Grafenhausen fast ausschließlich entweder entlang der Hauptstraße im Zentrum des Ortsteils, oder im Süden in dem Baugebiet Großoberfeld, während die historische Bebauung nördlich der Hauptstraße fast ohne entsprechende Angebote ist.

Im Ortsteil Kappel hingegen sind deutlich mehr Ferienwohnungen und Ferienhäuser im Angebot, sie verteilen sich gleichmäßiger über den gesamten Ortsteil, auch wenn hier ebenfalls Schwerpunkte erkennbar sind. So sind in Kappel v.a. die nördlichen Lagen in den historisch gewachsenen Strukturen und entlang der Elz und dem Hochwasserumleitungskanal attraktiv. Aber auch in den neueren Baugebieten im Bereich Obergarten und Oberfeld ist eine Häufung zu erkennen. Die Hauptstraße indes scheint weniger attraktiv zu sein.

Im Zuge der Bestandsaufnahme wurde deutlich, dass unabhängig von der kartographischen Darstellung in einzelnen Teilbereichen der Gemeinde bereits Agglomerationen von Ferienwohnungen und Ferienhäusern vorhanden sind, die das Ortsbild prägen. So ist beispielsweise im Bereich Neuglännd im Norden von Kappel oder im südlichen Teil vom Großoberfeld in Grafenhausen sichtbar, dass hier viele Ferienwohnungen angeboten werden, sei es durch Wegweiser,

übergroße Schriftzüge auf den Häuserfassaden oder andere Hinweisschilder. Auch im Bereich der Vorau, der Löwenstraße und der Straße Untergarten in Kappel prägen die Angebote das Straßenbild und der Straßenraum ist vor allem in den Sommermonaten angefüllt von abgestellten Fahrzeugen mit ortsfremden Kennzeichen. In der ohnehin eher dichten, zentralen Bebauung entlang der Elz wird dies umso deutlicher, je enger der öffentliche Raum ist und die Bebauung nah an die Straßen heranrückt.

# Zusammenfassung

Kappel-Grafenhausen ist aufgrund seiner attraktiven Lage ein beliebter Wohn- und Ferienort. Sowohl die kontinuierlich wachsende Bevölkerung als auch die steigenden Übernachtungszahlen belegen diese Entwicklung deutlich. Die steigende Nachfrage nach Ferienwohnungen und anderen Beherbergungsmöglichkeiten, die ungesteuerten Entwicklungen innerhalb der Gemeinde und die beginnenden Konflikte führen jedoch zu einer beginnenden Diskussion zum Thema Ferienwohnungen in der Bevölkerung und den politischen Gremien. Dabei stehen sich diejenigen gegenüber, die entweder vom Tourismus und den Angeboten direkt oder indirekt profitieren und diejenigen, die die Konflikte erleben und den Veränderungen aus verschiedenen Gründen kritisch gegenüber stehen. Die Bedeutung des Themas wurde zuletzt deutlich, als im Rahmen einer am Ende des Jahres 2019 im Rahmen einer Bürgerveranstaltung zu den zukünftigen, wichtigen Themen innerhalb der Gemeinde ein Großteil der Anwesenden sich dahingehend

positionierte, dass eine Regulierung der Ferienwohnungen und Ferienhäusern innerhalb der Gemeinde ein wichtiges Thema ist. Dabei ging es den meisten Anwesenden nicht um ein generelles Verbot von Ferienwohnungen, es geht vielmehr darum, die Entwicklung innerhalb der Gemeinde zu steuern. In Abwägung zu den anderen Belangen, vor allem hinsichtlich der stetig wachsenden Nachfrage nach finanzierbarem Wohnraum, ist die nachhaltige Lenkung der Entwicklung innerhalb der Gemeinde das Ziel, um negative Auswirkungen und vor allem auch nachbarschaftliche Konflikte zu minimieren. Da die Entwicklungen auf lokaler Ebene schon heute starke Ungleichheiten aufweisen, muss es darum gehen, für die einzelnen Teilräume innerhalb der Gemeinde jeweils eigene Ziele zu definieren und Handlungsoptionen aufzuzeigen. So kann auch in der Kommunikation mit den Bürgern sowie den Investoren langfristig eine Entwicklungsperspektive aufgezeigt und Planungssicherheit gegeben werden.

# Zonierung

Um der jeweiligen örtlichen Situation eine angemessene Entwicklungsmöglichkeit zu geben, wird für die Gesamtgemeinde eine Planung erarbeitet, die basierend auf einer Erhebung vor Ort, sowie einer Einschätzung und Bewertung der jeweiligen Gegebenheiten, die Zuordnung zu einer Zone darstellt. Im Sinne einer verständnislichten Planung soll die Zonierung in einem Ampelsystem erfolgen, so dass bezüglich der Entwicklungsziele für die jeweiligen Teilflächen sehr leicht Klarheit besteht. Die Differenzierung erfolgt dabei

- in eine grüne Zone, wo eine Entwicklung der Ferienwohnungen und Ferienhäuser zulässig bleibt,
- eine gelbe Zone, in der die Entwicklung stärker gelenkt werden soll und
- eine rote Zone, in der keine Ferienwohnungen oder Ferienhäuser entstehen sollen.

Im Sinne einer differenzierten Darstellung sollen für die Teilräume in kurzen Steckbriefen die Charakteristik und die Entwicklungsziele dargestellt und begründet werden, so dass die Planung langfristig als Grundlage für zukünftige Entscheidungen herangezogen werden kann.





Diese Differenzierung der einzelnen örtlichen Teilbereiche basiert auf einer aktuellen Bestandsaufnahme der Situation sowie einer Einschätzung der vorhandenen Strukturen und Entwicklungsmöglichkeiten. Kombiniert mit den Entwicklungszielen der Gemeinde zeigt diese Darstellung dementsprechend die heutigen Planungsziele.

Da die Entwicklung innerhalb der Gemeinde stets Änderungen unterliegt, ist es auch für die Abgrenzung der unterschiedlichen Zonen sinnvoll, diese Abgrenzungen, auch wenn sie heute schon nicht parzellenscharf sind, in regelmäßigen Abständen zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen.



# Rote Zonen

Die roten Zonen umfassen zwei verschiedene Gebietskategorien. Zum einen sind die Gewerbegebiete der Gemeinde alle vollumfänglich hier eingeordnet, sowohl die bestehenden als auch die aktuell in der Planung befindlichen. Kappel-Grafenhausen hat wenige Gewerbeflächen, aufgrund der guten verkehrlichen Anbindung sowie der Nähe zu den Ballungsräumen von Offenburg und Freiburg besteht jedoch eine vergleichsweise hohe Nachfrage. Dementsprechend sollen die Gebiete, die einer gewerblichen Nutzung zugeführt wurden und werden auch entsprechend genutzt werden können. Durch die Umnutzung zu Ferienwohnungen oder Ferienhäusern innerhalb der Gewerbegebiete gehen Flächen verloren, darüber hinaus kommt es jedoch auch zu Nutzungskonflikten, da die Urlauber gesteigerte Ansprüche an die Umgebung haben. So würden gewerbliche Nutzungen eingeschränkt. Um dies zu vermeiden, sollen Ferienwohnungen in Gewerbegebieten generell nicht zulässig sein.

Die verbleibenden roten Zonen sind neue, noch jüngere oder zukünftige Wohngebiete. In der Gemeinde besteht seit Jahren eine hohe Nachfrage nach Wohnraum. Dementsprechend hat die Gemeinde immer unter der Prämisse, dass bezahlbarer Wohnraum geschaffen werden soll, verschiedene Wohngebiete abschnittsweise



entwickelt. So entstanden in der jüngeren Vergangenheit seit der Jahrtausendwende die Wohngebiete im Bereich Obergarten im Ortsteil Kappel und die Wohngebiete im

Bereich Hubfeld im Ortsteil Grafenhausen. Vor allem in den jüngsten Abschnitten, also im Bereich Obergarten III und Hubfeld IV kommen nun aber im Zuge der

Aufsiedlung vermehrt Bauanträge, in denen die teilweise Nutzung durch Ferienwohnungen beantragt werden. Die Entwicklung der Wohngebiete erfolgte aber immer unter der Prämisse, dass im Sinne eines sparsamen Umgangs mit Grund und Boden und der nachhaltigen Ortsentwicklung von Kappel-Grafenhausen Wohnraum geschaffen werden soll. Durch die Inanspruchnahme der Flächen durch Ferienwohnungen wird dieses Ziel nicht mehr erreicht. Darüber hinaus entstehen hier zunehmend Konflikte.



Im Bereich des Baugebiets Hubfeld IV beispielsweise waren die Straßenräume gemäß einem Wohngebiet konzipiert, so dass der erhöhte Parkdruck sowie der Parksuchverkehr hier unangemessene Verhältnisse auslösen können. Im Bereich Obergarten hingegen basiert die Erschließung auf einer nicht ganz orientierungsleichten Erschließung mit Ring- und Stichstraßen, die ebenfalls durch ein erhöhtes Verkehrs- und Parkaufkommen belastet würden. Auch werden beide Gebiete durch bereits bestehende Wohngebiete erschlossen, in denen durch das erhöhte Verkehrsaufkommen Lärmbelastungen entstehen, die die Wohnruhe stören.

Die aktuell in Planung befindlichen zukünftigen Entwicklungen innerhalb der Gemeinde sollen ebenfalls der hohen Nachfrage nach Wohnraum entsprechend entwickelt werden, so dass auch hier von vorne herein keine Ferienwohnungen zulässig sein sollen. Dies gilt für die zukünftigen Entwicklungen in den Bereichen Kirchenfeld Nord und Süd

in Kappel sowie die Planungen rund um die Steingrube in Grafenhausen. Im Bereich der Steingrube umso mehr, als dass hier die Erschließung des bisherigen Außenbereichs nur über die schmale Friedrichsstraße möglich ist.

Gemäß der Prämisse des sparsamen Umgangs mit Grund und Boden möchte die Gemeinde auch die Innenentwicklungspotenziale nutzen, so dass in bestehenden Wohngebieten eine Nachverdichtung ermöglicht werden soll. So zum Beispiel im Bereich des Mühlenviertels und des Nordend in Kappel oder in den Bereichen rund um die Schule und die daran angrenzenden Sportflächen in Grafenhausen. In diesen Bereichen sollen ebenfalls Wohnungen entstehen, wobei hier das Ziel ist, in den zentralen Bereichen der Gemeinde auch Wohnraum für ältere ortsansässige Menschen zu schaffen, um ihnen die Möglichkeit zu geben, in kleineren, altersgerechten Wohnungen im Ort zu leben, so dass eine Vielzahl von Wohnangeboten im Ort entstehen.

# Gelbe Zonen

Die gelben Zonen sind in Kappel-Grafenhausen vor allem die älteren Wohngebiete, die bis zum Ende der 80er Jahre entstanden sind, sowie die historischen Ortslagen abseits der Hauptstraßen.

Vor allem in den historisch gewachsenen Ortslagen, in Kappel vorwiegend entlang der Elz, in Grafenhausen hingegen nördlich der heutigen Hauptstraße entlang der Kirch- und Hildastraße, haben die Räume einen starken eigenen Charakter. In Kappel sind es eher enge Straßen mit einer dichten Bebauung bis an den Straßenrand heran und einer verhältnismäßig hohen Nutzungsmischung. In Grafenhausen ist es eher ein großzügiger Straßenraum, dafür aber mit vielen schmalen, sehr tiefen Grundstücken mit einer giebelständigen, eher großmaßstäblichen Bebauung. Während in Kappel gerade in diesen Teilbereichen schon ein Entwicklungsschwerpunkt bei der Realisierung von Ferienwohnungen liegt, sind in Grafenhausen in diesen Teilbereichen bisher kaum vergleichbare Angebote entstanden. In beiden Fällen ist jedoch das Ziel der zukünftigen Entwicklung, hier die Prozesse zu steuern und zu beschränken, um den Charakter der Gebiete auch langfristig zu bewahren. In Kappel treten schon heute Konflikte auf, vor allem weil in den engen Straßenräumen der Verkehr zunimmt, damit die Lärmbelastung steigt und vor allem auch durch den ruhenden Verkehr im öffentlichen Straßenraum, der



die angespannte Situation zusätzlich belastet. Darüber hinaus sollen die Innenentwicklungspotenziale hier dafür genutzt werden, um weiteren Wohnraum zu schaffen, so dass die

vorhandenen Strukturen behutsam nachverdichtet werden können. Ein vollständiger Ausschluss von Ferienwohnungen in diesen Teilbereichen ist jedoch nicht das



Ziel der Planung, sind dies doch die attraktiven Lagen innerhalb der Gemeinde. Des Weiteren soll hier den Eigentümern die Möglichkeit erhalten bleiben, in einem angemessenen Maßstab die bestehenden Strukturen auch umzunutzen. So sind vor allem die Schuppen und verhältnismäßig großen Neben- und Wirtschaftsgebäude für eine Umnutzung geeignet, sowohl zur Schaffung von weiterem Wohnraum, als auch für die Entstehung von Ferienwohnungen. Das Ziel ist es, ein sinnvolles Maß bei der Entwicklung zu wahren, so dass die Entwicklungen nachhaltig allen Interessen gerecht werden.

Der zweite Schwerpunkt in den gelben Zonen sind die älteren Wohngebiete, die überwiegend bis in die 80er Jahre hinein entstanden sind, wie im Bereich Neugländ, Mühlengrün, Oberfeld und die Anfänge im Bereich Obergarten in Kappel und den Bereichen im Großoberfeld und der Norden vom Hubfeld in Grafenhausen. Diese Gebiete haben sich ebenfalls langfristig entwickelt und haben eigenständige Charaktere. Sie sind geprägt von verhältnismäßig großen Grundstücken und Häusern, breiten Straßenräumen und trotz der Entwicklung als Wohngebiete haben sich verschiedenste andere Nutzungen angesiedelt, die die Wohnnutzungen harmonisch ergänzen. Es sind attraktive Wohnlagen innerhalb der Gemeinde. Vor allem in Grafenhausen kommt es in diesen Gebieten nun zu vermehrten Umnutzungen zu Ferienwohnungen oder Ferienhäusern. Es zeigen sich Anfänge der Überprägung der Gebietscharakteristik, vor allem durch das teilweise sehr deutliche Werben der einzelnen Angebote.

# Grüne Zonen

Die grünen Zonen liegen entlang der Hauptstraßen in beiden Ortsteilen. Hier sind bereits verhältnismäßig hohe Nutzungsmischungen vorhanden, da vor allem in den Erdgeschossen neben dem Wohnen auch verschiedene andere Angebote angeordnet sind. Darüber hinaus sind diese Bereiche gut zu erreichen, der Parksuchverkehr kann dementsprechend reduziert werden und die Straßenräume sind so dimensioniert, dass der zusätzliche Verkehr gut abgewickelt werden kann. Auch stehen hier entlang der Straßen öffentliche Stellplätze zur Verfügung. Aus städtebaulicher Sicht sind hier die weniger attraktiven Wohnlagen, ist der Verkehr auf den Hauptstraßen doch verhältnismäßig hoch und die Bebauung sehr dicht, selbst in den rückwärtigen Bereichen der Grundstücke. Durch die Ansiedlung von Ferienwohnungen und Ferienhäusern können in diesen Bereichen die positiven Effekte des Tourismus genutzt werden, indem beispielsweise Leerstände einer neuen Nutzung zugeführt werden.



# Steckbriefe

Ergänzend zu dem nun vorliegenden Ferienwohnungskonzept wird es in einem nächsten Schritt darum gehen, die einzelnen Teilräume differenzierter aufzuarbeiten. Es werden Steckbriefe zu den einzelnen Flächen erarbeitet und dem Konzept hinzugefügt, die dann die wesentliche Charakteristik enthalten, wie Angaben zur Größe, zur Lage und zur Nutzung, aber auch zu den bestehenden Potenzialen und Konflikten. Darauf aufbauend werden Handlungsempfehlungen formuliert.

Diese Steckbriefe sollen dann als individuelle Entscheidungshilfe und Handlungsanweisung fungieren, so dass sich die Verwaltung und die lokalen Entscheidungsträger daran leicht orientieren können.



# Rechtliche Situation

## Notwendigkeit und rechtliche Einordnung

Die rechtliche Umsetzung der definierten Ziele ist maßgeblich von der rechtlichen Einordnung von Ferienwohnungen abhängig. Es war lange umstritten, wie Ferienwohnungen bauplanungsrechtlich einzustufen sind und welche Zulässigkeitsvoraussetzungen gelten. Die Rechtsunsicherheiten beruhten insbesondere auf gegensätzlichen Gerichtsentscheidungen, die eine rechtssichere Lösung von Konfliktlagen erschwerten.

Der Gesetzgeber hat mit einer Gesetzesänderung im Jahre 2017 Klarheit geschaffen. Ferienwohnungen sind seitdem in § 13a Baunutzungsverordnung (BauNVO) gesetzlich definiert. Ferienwohnungen sind danach

*„Räume oder Gebäude, die einem ständig wechselnden Kreis von Gästen gegen Entgelt vorübergehend zur Unterkunft zur Verfügung gestellt werden und die zur Begründung einer eigenen Häuslichkeit geeignet und bestimmt sind“.*

§13a BauNVO

§ 13a BauNVO regelt zudem die Zulässigkeit von Ferienwohnungen in den Baugebieten. Nach § 13a Satz 1 BauNVO gehören Ferienwohnungen in der Regel zu den nicht störenden Gewerbebetrieben. Einzelne Räume, vor allem in sonst anderweitig genutzten Gebäuden, können nach § 13a Satz 2 BauNVO auch zu den Betrieben des Beherbergungsgewerbes gehören.

## Zulässigkeit ohne kommunale Steuerung

Soweit Kommunen die Zulässigkeit von Ferienwohnungen bzw. Ferienhäusern nicht mit den Mitteln der Bauleitplanung steuern, richtet sich deren Zulässigkeit nach der bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit von nicht störenden Gewerbebetrieben bzw. von Betrieben des Beherbergungsgewerbes.

Ausgehend davon sind Ferienwohnungen in reinen Wohngebieten unzulässig. In

- besonderen Wohngebieten,
- Dorfgebieten,
- Mischgebieten,
- urbanen Gebieten und
- Kerngebieten

sind Ferienwohnungen allgemein zulässig, sofern die Gemeinde in Bebauungsplänen die allgemeine Zulässigkeit von nicht störenden Gewerbebetrieben und Beherbergungsbetrieben nicht ausnahmsweise anders geregelt hat. In diesen Gebieten besteht somit grundsätzlich ein Anspruch auf Genehmigung. Die Gemeinde hat in solchen Fällen keinen Einfluss auf die Erteilung der Baugenehmigung, insbesondere bedarf die beantragte Nutzungsart nicht des Einvernehmens der Gemeinde nach § 36 BauGB.

In allgemeinen Wohngebieten sind Ferienwohnungen hingegen grundsätzlich nur ausnahmsweise zulässig. Bei einer ausnahmsweisen Zulässigkeit steht die Erteilung der

Baugenehmigung im Ermessen der Baugenehmigungsbehörde. Im Regelfall genehmigen die Baurechtsbehörden Ferienwohnungen, soweit und solange durch die Zulassung nicht der Gebietscharakter des allgemeinen Wohngebiets beeinträchtigt wird. Erst wenn der Gebietscharakter sich ändert, d.h. wenn die Ferienwohnungen die Art der baulichen Nutzung so stark überprägt, dass das Wohnen nicht mehr im Vordergrund steht, wird eine Genehmigung nicht mehr erteilt werden können. In der Praxis führt dies zu rechtlichen Unsicherheiten und kaum wieder umkehrbaren städtebaulichen Fehlentwicklungen. Es gibt keine allgemeingültige Vorgabe, ab wann der Gebietscharakter „kippt“. Zudem ist es aus städtebaulicher Sicht in diesen Fällen oft bereits zu spät, um eingetretene städtebauliche Missstände zu beheben. Zu einem Zeitpunkt, an dem das Überwiegen von „normalem“ Wohnen in einem Wohngebiet in Frage gestellt wird, sind oft schon so viele Ferienwohnungen entstanden, dass massiv Wohnraum verloren gegangen ist und die negativen Folgen der Agglomeration von Ferienwohnungen schon deutlich sind. Daraus ergibt sich das Bedürfnis einer Gemeinde, bereits im Vorfeld ordnend einzugreifen, so dass in Gebieten, in denen Missstände auftreten bzw. auftreten können, die Zulässigkeit von Ferienwohnungen zu prüfen ist, um dann gegebenenfalls steuernd mittels den der Gemeinde zustehenden Instrumente einzugreifen.

## Möglichkeiten der planerischen Steuerung

In der Bundesrepublik Deutschland besteht keine uneingeschränkte Baufreiheit. Die durch die Eigentumsgarantie geschützte Baufreiheit kann durch Gesetz eingeschränkt werden. Solche Gesetze bilden insbesondere das Baugesetzbuch (BauGB) und die Baunutzungsverordnung (BauNVO). Die Normen dienen dem Ausgleich zwischen der Privatnützigkeit gemäß Art. 14 Abs. 1 Grundgesetz (GG) und der Sozialpflichtigkeit des Eigentums gemäß Art. 14 Abs. 2 GG. Der Ausgleich der widerstreitenden Interessen obliegt in erster Linie den Gemeinden. Die Gemeinden können im Rahmen ihrer Planungshoheit mit den Mitteln der Bauleitplanung die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke in der Gemeinde vorbereiten und leiten (§ 1 Abs. 1 BauGB). Aufgrund der beschriebenen verfassungs-

rechtlichen Gründe bedarf es für jede Festsetzung eines Bebauungsplans einer Rechtsgrundlage.

Festsetzungen, für die es keine Rechtsgrundlage gibt, sind rechtswidrig. Die Festsetzungsmöglichkeiten sind im BauGB und in der BauNVO abschließend aufgeführt. Darüber hinaus steht der Gemeinde kein „Festsetzungserfindungsrecht“ zu. Dies schränkt die Möglichkeiten der Gemeinde ein.

Als weitere allgemeine Grenze ist zu beachten, dass Festsetzungen auf städtebaulichen Gründen beruhen müssen. Andere Gründe sind nicht geeignet, den mit der Festsetzung verbundenen Eingriff in die Baufreiheit zu rechtfertigen. Dafür müssen die mit der Planung verfolgten städtebaulichen Ziele „in sich stimmig“ sein. Die Gemeinde darf sich bei der Planung nicht widersprüchlich verhalten. Gleichartige Fälle müssen grundsätzlich gleich behandelt werden, sofern es keine sachlichen Gründe für eine andere Beurteilung gibt. Willkürliche Festsetzungen sind der Gemeinde daher verwehrt.



Allgemeingültige Aussagen für das gesamte Gemeindegebiet verbieten sich daher regelmäßig. Die städtebauliche Begründung muss immer auf das jeweilige Gebiet und die jeweils konkret vorliegenden Eigenarten und Umstände eingehen.

Entsprechend der konzeptionellen Vorgehensweise, die eine Einteilung der bebauten bzw. bebaubaren Teile des Gemeindegebiets in Zonen vorsieht, kann auch die Zulässigkeit von Ferienwohnungen generell dreigeteilt werden:

In Gebiete, in denen Ferienwohnungen **generell zulässig** sein sollen. Im Regelfall bedarf dies keiner Änderung der bauplanungsrechtlichen Situation, da Ferienwohnungen in den meisten Gebieten nach den vorhandenen Bebauungsplänen bzw. nach dem in unbeplanten Bereichen geltenden Zulässigkeitsmaßstab des § 34 BauGB als nicht störende Gewerbebetriebe generell oder zumindest ausnahmsweise zulässig sind.

Darüber hinaus wird es Gebiete geben, in denen Ferienwohnungen **generell unzulässig** sein sollen. Soweit Ferienwohnungen nicht bereits ausnahmsweise unzulässig sind, ist ein ausdrücklicher Ausschluss im Wege der Änderung eines Bebauungsplans oder – in unbeplanten Gebieten – im Wege der Aufstellung eines Bebauungsplans erforderlich. Der Ausschluss bedarf einer hinreichenden städtebaulichen Begründung, die stets auf die konkreten

Umstände des Einzelfalls abstellen muss. Im Hinblick auf bereits genehmigte Ferienwohnungen kommen im Rahmen der Abwägung zudem bestandssichernde Festsetzungen in Betracht.

Schwieriger ist die Steuerung von Ferienwohnungen in Bereichen, in denen Ferienwohnungen zwar (weiterhin) zugelassen werden sollen, aber deren Entwicklung aus städtebaulichen Gründen beschränkt und gesteuert werden soll. Für diese Gebiete mit einer

### **eingeschränkten**

**Zulässigkeit** bedarf es ebenfalls einer hinreichenden städtebaulichen Begründung, stets unter Ermittlung, Bewertung und Abwägung der Eigenarten der jeweiligen Gebiete. Die Instrumente, die der Gesetzgeber den Gemeinden im Hinblick auf die Feindifferenzierung der Zulässigkeit von Ferienwohnungen zur Verfügung gestellt hat, sind dabei allerdings sehr beschränkt. So existiert insbesondere keine ausdrückliche Rechtsgrundlage, die die

Festsetzung des zulässigen Anteils an Ferienwohnungen in einem Baugebiet oder auf einem Grundstück ermöglicht. Gemeinden müssen daher auf andere Festsetzungsmöglichkeiten zurückgreifen, die geeignet sind, ihr städtebauliches Ziel einer eingeschränkten Zulässigkeit von Ferienwohnungen auf anderem Wege zu erreichen. Denkbar sind insofern folgende Ansätze:

- Sofern Ferienwohnungen nach der derzeitigen bauplanungsrechtlichen Situation allgemein zulässig sind, kann durch Bebauungsplan geregelt werden, dass Ferienwohnungen nur ausnahmsweise zugelassen werden können (§ 1 Abs. 5 BauNVO).
- Bestimmte Baugebietstypen lassen Festsetzungen zu, die vorschreiben, dass ein im Bebauungsplan bestimmter Anteil der zulässigen Geschossfläche oder eine bestimmte Größe der Geschossfläche für Wohnungen zu verwenden ist. Indirekt kann

dadurch auch der maximale Anteil an Ferienwohnungen auf einem Grundstück bestimmt werden.

Diese Festsetzungsmöglichkeit besteht allerdings nur in Besonderen Wohngebieten, Urbanen Gebieten und Kerngebieten. In dörflichen Gegenden sind diese Baugebietstypen nur sehr selten bereits durch Bebauungspläne ausgewiesen. Ob man von dieser Regelungsmöglichkeit Gebrauch machen kann, wird daher maßgeblich davon abhängig sein, ob die vorhandene Eigenart der näheren Umgebung hinsichtlich der Art der baulichen Nutzung der Festsetzung eines dieser Baugebiete entspricht. Dies setzt eine eingehende Bestandsaufnahme voraus. In ländlichen Gebieten sind wohl vor allem Besondere Wohngebiete gemäß § 4a BauNVO in Betracht zu ziehen. Ein Besonderes Wohngebiet ist ein Baugebiet, das vorwiegend dem Wohnen dient, in dem aber auch andere Nutzungen erhalten und fortentwickelt werden dürfen, die für das Wohngebiet typisch und mit der Wohnnutzung vereinbar sind. Zulässig sind Wohngebäude, Beherbergungsbetriebe und Gaststätten, sonstiges Gewerbe und Büros. Zentrale Verwaltungseinrichtungen, Vergnügungsstätten und Tankstellen sind ausnahmsweise zulassungsfähig.

- Eine weitere Einschränkung beruht auf der Festsetzungsmöglichkeit nach § 9 Abs. 1 Nr. 6 BauGB. Danach kann in einem Bebauungsplan auch

die höchstzulässige Zahl der Wohnungen in einem Wohngebäude festgesetzt werden. Nach herrschender Auffassung in der juristischen Literatur und wohl auch in der Rechtsprechung, kann auf der Grundlage dieser Regelung auch die Zahl der zulässigen Ferienwohnungen in Wohngebäuden geregelt werden. Nach einer aktuellen Entscheidung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofes (HessVGH) kann damit das Überwiegen der Wohnnutzung durch Festsetzungen zur jeweils höchstzulässigen Zahl der Wohnungen und Ferienwohnungen und deren zahlenmäßiges Verhältnis zueinander gewährleistet werden. Der HessVGH hält sogar eine Regelung für zulässig, wonach die pro Wohngebäude zulässige(n) Ferienwohnung(en) gegenüber der sonstigen (Dauer)Wohnnutzung im Gebäude hinsichtlich ihrer Geschossfläche untergeordnet sein müssen

(HessVGH, Urteil vom 28.10.2019 - 4 C 2447/17.N).

Dieser Ansatz würde sicherstellen, dass die Ferienwohnnutzung in einem Gebäude und damit auf einem Grundstück gegenüber dem Dauerwohnen untergeordnet sein muss. Diese Festsetzungsmöglichkeit ist in der Rechtsprechung allerdings noch nicht geklärt. Auch der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg hat sich hierzu noch nicht geäußert. Jedenfalls mit Blick auf die Zulässigkeit der Festsetzung einer flächenmäßigen Unterordnung sind mit Blick auf den Wortlaut der Rechtsgrundlage des § 9 Abs. 1 Nr. 6 BauGB Bedenken angezeigt.

Ausgehend von der jeweiligen konkreten Situation ist zu prüfen, welche der beschriebenen Ansätze geeignet sind, die städtebaulichen Ziele zu erreichen. Denkbar ist auch eine Kombination der Festsetzungsmöglichkeiten, um den Besonderheiten des jeweiligen Gebietes Rechnung zu tragen.

# Abwägungsgebot

Die Überplanung bereits bebauter bzw. bebaubarer Gebiete stellt besondere Anforderungen an das Abwägungsgebot nach § 1 Abs. 7 BauGB. Dies gilt zum einen mit Blick auf etwaige Entschädigungsansprüche, soweit in die Beibehaltung der aktuell zulässigen Nutzung noch ein berechtigtes Vertrauen besteht (§§ 39 ff. BauGB). Zum anderen sind in die planerische Abwägung bestehende Ferienwohnungen einzustellen, wobei zwischen genehmigten und ungenehmigten Nutzungen zunächst unterschieden werden muss. Dies erfordert eine sorgfältige Bestandsaufnahme, die durch die Vielzahl an ungenehmigten Ferienwohnungen erschwert wird. Dem Abwägungsgebot wird im Hinblick auf Art. 14 Abs. 1 GG nur genügt, wenn die limitierenden Festsetzungen diejenigen Ferienwohnungen, die Bestandsschutz genießen, in ihrem Bestand und ihrer Nutzung unberührt lassen. Bestandsschutz genießen dabei nur solche Ferienwohnungen und weiteren Unterkunftsformen, die tatsächlich genehmigt oder trotz fehlender Genehmigung offensichtlich genehmigungsfähig sind. Die nicht genehmigten und auch nicht offensichtlich genehmigungsfähigen Ferienwohnungen und weiteren Unterkunftsformen profitieren demgegenüber nicht nur nicht vom Bestandsschutz, zu ihren Gunsten streitet auch kein sonstiger Vertrauensschutz in die Fortführung der formell rechtswidrigen Nutzung. So existiert nach der

Rechtsprechung des VGH Mannheim insbesondere keine anerkannte Rechtsposition, eine formell rechtswidrige Nutzung etwa deshalb zulässig fortführen zu können, weil behördlicherseits gegen sie noch nicht vorgegangen wurde.

Sollten zur Umsetzung der städtebaulichen Ziele Gebiete mit unterschiedlich strengen Zulässigkeitsregimen im Hinblick auf die Errichtung und die Nutzung von Ferienwohnungen erforderlich werden (beispielsweise in Gestalt einer differenzierten Festsetzung der Nutzungsanteile für das Dauerwohnen an der festgesetzten zulässigen Geschossfläche), bedürfen diese unterschiedlichen Zulässigkeitsvorgaben im Hinblick auf Art. 3 Abs. 1 GG eines rechtfertigenden (städtebaulichen) Grundes, um nicht abwägungsfehlerhaft zu sein.

# Andere Steuerungsinstrumente

Neben der Sicherung der Entwicklungsziele durch die Anpassung des Bauplanungsrechtes für die einzelnen Gebiete stehen der Gemeinde noch andere Steuerungsinstrumente zur Verfügung, die zwar nicht explizit die Zulässigkeit der Ferienwohnungen regeln, jedoch die Konfliktpotenziale reduzieren können.

So kommt beispielsweise in Teilgebieten, in denen vor allem auf Grund der hohen verkehrlichen Belastung die Reduzierung der Ferienwohnungen notwendig ist, in Betracht, über eine Stellplatzsatzung oder bei der Aufstellung oder Änderung von örtlichen Bauvorschriften die Anzahl der notwendigen Kfz-Stellplätze zu erhöhen (§ 74 Abs. 2 Nr. 2 LBO). So müssten dann bei der Genehmigung, je nach der dann getroffenen Regelung, bis zu 2 Kfz-Stellplätze je

Ferienwohnung auf dem privaten Grundstück nachgewiesen werden, so dass sich der Druck auf den öffentlichen Raum zumindest bezüglich des ruhenden Individualverkehrs verringern ließe.

Ferienwohnungen können auch baugestalterische Konflikte mit sich bringen. Je nach konkreter Situation besteht die Möglichkeit, durch örtliche Bauvorschriften gestalterische Vorgaben zu machen, etwa zu Anforderungen an Werbeanlagen von Ferienwohnungen (§ 74 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 LBO). Die Beeinträchtigung des Ortsbildes könnte minimiert bzw. Werbeanlagen von Ferienwohnungen gesteuert werden.

Denkbar wäre grundsätzlich auch, dass eine Gemeinde eine sog. „Bettensteuer“ auf privat veranlasste, entgeltliche Übernachtungen innerhalb der Gemeinde beschließt. Von dieser Möglichkeit machen vor allem größere Gemeinden vermehrt Gebrauch, um das Aufkommen von Ferienwohnungen und Beherbergungsbetrieben zu regulieren. Das durch die Steuer eingenommene Geld könnte innerhalb der Gemeinde dafür verwendet werden, die negativen Folgen des Tourismus abzumildern.

All diese Instrumente können die Reglementierung der Entwicklung der Ferienwohnungen im Ort unterstützen und dazu beitragen, dass eine nachhaltige Ortsentwicklung gewahrt bleibt.

## Zulässigkeit von Beherbergungsbetrieben

In Kappel-Grafenhausen besteht aufgrund der beschriebenen vorhandenen und drohenden städtebaulichen Konflikte vor allem im Hinblick auf Ferienwohnungen Handlungsbedarf. Die Zulässigkeit von Beherbergungsbetrieben muss jedoch ebenfalls in der Planung stets beachtet werden. Denn die Zulässigkeit von Ferienwohnungen richtet sich unter Umständen, insbesondere bei einer baulich untergeordneten Bedeutung gegenüber der in dem Gebäude vorherrschenden Hauptnutzung, nach der Zulässigkeit von Betrieben des Beherbergungsgewerbes.

Auch unabhängig von Ferienwohnungen hat die Gemeinde auch die Zulässigkeit von Beherbergungsbetrieben im Blick zu halten und gegebenenfalls ebenfalls planerisch zu regeln. Von

Beherbergungsbetriebe können vergleichbare negative Auswirkungen ausgehen. Planungen der Gemeinde hätten einen eingeschränkten Wert, wenn die Betreiber von Ferienwohnungen ihr Betriebskonzept hin zu Beherbergungsbetrieben ändern, und Beherbergungsbetriebe in dem jeweiligen Gebiet aber keinen Zulassungsschranken unterliegen.

# Künftige Entwicklung

## Ziele des Ferienwohnungskonzeptes

Das vorliegende Konzept zur Steuerung von Ferienwohnungen und Häusern basiert auf einer Bestandserhebung und einer Bewertung der Situation vor Ort. Beides sind Momentaufnahmen, die die heutige Situation darstellen und so wie die Situation vor Ort Änderungen unterlegen ist, wird auch das Konzept in Zukunft überprüft und angepasst werden, um den Entwicklungen in der Gemeinde Rechnung zu tragen.

Die Konzeption fungiert als Entscheidungs- und Planungsgrundlage für die Entwicklungen innerhalb der Gemeinde in der Zukunft. Erstellt in enger Zusammenarbeit mit dem Gemeinderat, der Verwaltung und in Kommunikation mit der Öffentlichkeit, kann die Konzeption als Handlungsgrundlage funktionieren.

In einem folgenden Schritt werden dem Konzept Steckbriefe zu den einzelnen Teilräumen hinzugefügt. In diesen Steckbriefen werden die jeweiligen verschiedenen Entwicklungsziele und Handlungsansätze auf der einzelnen teilräumlichen Ebene klar definiert.

Das Konzept stellt die Grundzüge für diese Steckbriefe dar. Als Basis dafür beschließt der Gemeinderat das Ferienwohnungskonzept als informelle Planung.

## Handlungsansätze und Prioritäten

Um die Entwicklung innerhalb der Gemeinde langfristig zu steuern und die aufgezeigten Entwicklungsziele zu sichern, muss neben einer räumlichen Differenzierung der empfohlenen Maßnahmen auch eine zeitliche Ebene in die anschließenden Steckbriefe integriert werden. Aufgrund der vorhandenen bereits realisierten Ferienwohnungen, der sichtbaren Veränderungen vor Ort und den Entwicklungszielen müssen zeitliche Prioritäten für die einzelnen Gebiete definiert werden. Der vordringlichste Handlungsbedarf besteht in den roten Zonen. Hier soll keine

Entwicklung stattfinden, d.h. zum einen sollen die Gewerbe-gebiete für die geplante Nutzung vorgehalten werden, zum anderen sollen auch die jungen, neuen und zukünftigen Baugebiete für die Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum gesichert werden. Dementsprechend sind hier zeitnah die bereits vorhandenen Bebauungspläne zu prüfen und gegebenenfalls durch Änderungen oder Neuaufstellung von Bebauungsplänen anzupassen. Auch bei zukünftigen Planungen sollten die Ziele des Ferienwohnungskonzeptes berücksichtigt werden.

In einem nächsten Schritt sollten die Gebiete, in denen die Entwicklung möglich bleiben, aber gesteuert werden soll, entsprechend überplant werden. Hier müssen ebenfalls bestehende Bebauungspläne überprüft und gegebenenfalls angepasst werden. In Zonen, die bisher nicht überplant waren und die dementsprechend gemäß § 34 BauGB zu bewerten sind, ist abzuschätzen, ob hier ebenfalls ein Handlungsbedarf besteht. Dabei ist

von der Gemeinde zu prüfen, ob die vorhandenen Entwicklungen mit den Zielen des Ferienwohnungskonzeptes in Einklang stehen. Daran anschließend muss überprüft werden, welche Maßnahmen ergriffen werden und welche Steuerungsinstrumente sinnvoll eingesetzt werden können.

In den grünen Zonen besteht akut kein direkter Handlungsbedarf. Hier sollen Ferienwohnungen zulässig bleiben, so dass gegebenenfalls über Regelungen zu Stellplätzen oder Werbeanlagen negative Auswirkungen auch langfristig vermieden werden können.

## Bürgerinformation

Die Frage nach der Steuerung von Ferienwohnungen und deren Zulässigkeit ist innerhalb der Bevölkerung von Kappel-Grafenhausen ein wichtiges Thema. Die Spaltung der Bewohner in die Befürworter und die Gegner wird immer wieder deutlich und auch die Konflikte rund um bereits realisierte Ferienwohnungen nehmen zu. Auch politisch wird wiederholt um das Thema gerungen, meist im Zuge von Beratungen von Bauanträgen, die entweder allein für die Errichtung von Ferienwohnungen eingereicht werden, oder bei Wohnprojekten, in denen Ferienwohnungen integriert

sind. Das nun vorliegende Konzept soll langfristig sowohl für die Verwaltung, die Politik als auch für jeden einzelnen Bürger als Entscheidungs- und Handlungsgrundlage fungieren und eine Orientierung bieten. Um hier die Akzeptanz zu erhöhen, wurde dementsprechend neben einer engen Zusammenarbeit mit der Verwaltung und den Gemeinderäten auch eine mehrteilige Bürgerinformation durchgeführt, um in einer breiten Öffentlichkeit das Thema zu platzieren und für die entstandenen Handlungsgrundsätze und Entwicklungsziele zu sensibilisieren.

Um die Öffentlichkeit möglichst breit zu informieren, wurde das Thema mehrmals in öffentlichen Gemeinderatssitzungen vorgestellt. Die Bürger waren eingeladen und konnten sich bei verschiedenen Sitzungen zum jeweiligen Sachstand informieren. Darüber hinaus wurde eine eigene Bürgerinformationsveranstaltung durchgeführt, zu der die Bürgerinnen und Bürger nochmals eingeladen wurden. Hier wurden der

Öffentlichkeit die Inhalte des Ferienwohnungskonzeptes vorgestellt, sowie die Einteilung der einzelnen Ortsteile in die jeweiligen Zonen erörtert.

## Praktische Abwägungsgrundlage

Das nun vorliegende Ferienwohnungskonzept soll die Ziele der Gemeinde hinsichtlich der zukünftigen Entwicklung der Ferienwohnungen im Ort dokumentieren. Die nachfolgenden Steckbriefe werden dann jeweils als Abwägungsgrundlage im Zuge der eigentlichen planungsrechtlichen Umsetzung herangezogen werden können. Das Ziel der Gemeinde muss es sein, langfristig die vorhandenen Bebauungspläne schrittweise anzupassen beziehungsweise die entsprechenden rechtlichen Rahmenbedingungen zu schaffen.



# Literaturverzeichnis

- Beherbergungskonzept für die Stadt Heidelberg  
CIMA Beratung + Management GmbH, Lübeck, Stand März 2019  
unter [www.heidelberg.de/site/Heidelberg\\_ROOT/get/params\\_E-1396221702/1303674/80\\_pdf\\_Beherbergungskonzept%20Stadt%20Heidelberg.pdf](http://www.heidelberg.de/site/Heidelberg_ROOT/get/params_E-1396221702/1303674/80_pdf_Beherbergungskonzept%20Stadt%20Heidelberg.pdf) (Stand 15.01.2020)
- Ferienimmobilien Marktbericht Deutschland  
jährliche Berichte in mehreren Auflagen, ENGEL & VÖLKERS Residential GmbH, Hamburg  
unter [www.engelvoelkers.com](http://www.engelvoelkers.com) (Stand 27.01.2020)
- Zahlen & Statistiken Geschäftsbericht 2017, Teil II  
Schwarzwald Tourismus GmbH, Freiburg  
unter [bw.tourismusnetzwerk.info/wp-content/uploads/2018/08/GB-2017-ZahlenStatistiken.pdf](http://bw.tourismusnetzwerk.info/wp-content/uploads/2018/08/GB-2017-ZahlenStatistiken.pdf) (Stand 14.01.2020)
- Marktstudie private Ferienimmobilien 2019  
FeWo-direkt, Frankfurt am Main  
unter [www.dwif.de/images/Zahl\\_der\\_Woche/2019/Marktstudie\\_Private-Ferienimmobilien\\_2019.pdf](http://www.dwif.de/images/Zahl_der_Woche/2019/Marktstudie_Private-Ferienimmobilien_2019.pdf) (Stand 24.01.2020)
- Wirtschaftsfaktor Tourismus in Deutschland  
Bundesministerium für Wirtschaft und Energie  
unter [www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Tourismus/wirtschaftsfaktor-tourismus-in-deutschland-lang.html](http://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Tourismus/wirtschaftsfaktor-tourismus-in-deutschland-lang.html) (Stand 26.01.2020)
- Daten des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg  
unter [www.statistik-bw.de](http://www.statistik-bw.de)
- Statistische Berichte Baden-Württemberg Tourismus Baden-Württemberg im Kalenderjahr 2018  
unter [https://www.statistik-bw.de/Service/Veroeff/Statistische\\_Berichte/355218001.pdf](https://www.statistik-bw.de/Service/Veroeff/Statistische_Berichte/355218001.pdf) (Stand 14.01.2020)



- Internetauftritt der Stiftung für Zukunftsfragen  
unter [www.stiftungfuerzukunftsfragen.de/forschung/forschungsthemen/die-zukunft-des-tourismus/](http://www.stiftungfuerzukunftsfragen.de/forschung/forschungsthemen/die-zukunft-des-tourismus/) (Stand 20.01.2020)
- Baugesetzbuch  
Runkel Heinrich, Bundesanzeiger Verlag, 14. Auflage, Rechtsstand 03.10.2017
- Baunutzungsverordnung  
Runkel Heinrich, Bundesanzeiger Verlag, 14. Auflage, Rechtsstand 03.10.2017