

Titel:

Antragsbefugnis gem. § 47 VwGO gegen eine Satzung zur Sicherung der Zweckbestimmung von Gebieten mit Fremdenverkehrsfunktion; Vorliegen einer Fremdenverkehrsfunktion

Normenketten:

VwGO § 47 Abs. 2 S. 1

BauGB § 22 Abs. 1 S. 1 Nr. 5, S. 3

GG Art. 14 Abs. 1

Leitsätze:

1. Die zur Antragsbefugnis nach § 47 Abs. 2 S. 1 VwGO gegen einen Bebauungsplan ergangene Rechtsprechung ist übertragbar auf ein Normenkontrollverfahren gegen eine gemeindliche Satzung zur Sicherung der Zweckbestimmung von Gebieten mit Fremdenverkehrsfunktion. (Rn. 23) (redaktioneller Leitsatz)

2. Sind in dem maßgeblichen Gebiet für das eine Satzung zur Sicherung der Zweckbestimmung von Gebieten mit Fremdenverkehrsfunktion keinerlei Beherbergungsbetriebe oder Wohngebäude mit Fremdenbeherbergung vorhanden, so kann nicht von einer Prägung des Gebiets durch solche Betriebe ausgegangen werden. Fehlen auch sonstige Elemente, die ausnahmsweise eine Fremdenverkehrsfunktion des Gebiets begründen, liegen die Voraussetzungen des § 22 Abs. 1 S. 3 BauGB nicht vor. (Rn. 37) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Fremdenverkehrssatzung, Antragsbefugnis, Fremdenverkehrsfunktion, Katalogfälle, Normenkontrolle, Fremdenbeherbergung, Beherbergungsbetrieb, Satzung, Gemeinde

Tenor

I. Die Satzung zur Sicherung der Zweckbestimmung von Gebieten mit Fremdenverkehrsfunktion der Gemeinde K., bekannt gemacht am 11. Oktober 2019, wird hinsichtlich der Anlage 1 zur Satzung - Planteil R. - für unwirksam erklärt. Im Übrigen wird der Antrag verworfen.

II. Von den Kosten des Verfahrens trägt der Antragsteller 7/8 und die Antragsgegnerin 1/8.

III. Das Urteil ist hinsichtlich der Kostenentscheidung vorläufig vollstreckbar. Der jeweilige Vollstreckungsschuldner darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des zu vollstreckenden Betrags ababwenden, wenn nicht der jeweilige Vollstreckungsgläubiger vorher Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

IV. Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

1

Der Antragsteller wendet sich gegen die am 11. Oktober 2019 bekannt gemachte Satzung zur Sicherung der Zweckbestimmung von Gebieten mit Fremdenverkehrsfunktion der Gemeinde K. (im Folgenden: Satzung). Er ist Eigentümer der Grundstücke FINr. ...11 und ...18 der Gemarkung K. Die Grundstücke liegen im Geltungsbereich der Satzung, Anlage 1 zur Satzung - Planteil R. Das Grundstück FINr. ...11 ist mit einem Wohnhaus bebaut. Das Wohnhaus verfügt über eine Wohneinheit, eine Wohnfläche von etwa 270 m² und wird derzeit vom Antragsteller als Hauptwohnsitz genutzt.

2

Nach § 1 der Satzung ist die Nutzung von Räumen in Wohngebäuden oder Beherbergungsbetrieben als Nebenwohnungen genehmigungspflichtig, wenn die Räume insgesamt an mehr als der Hälfte der Tage eines Jahres unbewohnt sind.

3

Hintergrund der Satzung ist, dass die Antragsgegnerin in der Sitzung des Gemeinderats vom 10. Oktober 2019 davon ausging, dass sie eine Fremdenverkehrsgemeinde sei, deren überwiegende Wirtschaftskraft vom Fremdenverkehr abhängt. Es sei von großem Interesse, die Fremdenverkehrsstruktur zu erhalten, um auch in Zukunft noch eine wirtschaftliche Grundlage zu haben. Darüber hinaus bestehe ein enormer Bedarf an bezahlbaren Wohnungen für die Mitarbeiter, die in den Fremdenverkehrsbetrieben tätig seien, sowie auch für Mitarbeiter, die in anderen Berufen (z.B. in Kliniken) tätig seien. Die in den letzten Jahren erfolgte Zunahme von Zweitwohnungen nehme dem Wohnungsmarkt Wohnungen, die für die in der Gemeinde lebende und arbeitende Bevölkerung notwendig seien. Ohne diese Wohnungen hätten es Betriebe wie Hotels extrem schwer, Mitarbeiter zu finden.

4

Der Antragsteller ist der Auffassung, die Satzung halte sich nicht im Rahmen der gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage des § 22 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 BauGB. Zwar müsse die Gemeinde nicht insgesamt durch den Fremdenverkehr geprägt sein, um eine Satzung nach § 22 Abs. 1 Nr. 5 BauGB in rechtmäßiger Weise erlassen zu können. Es könne dann aber auch nur für diese Teile eine Fremdenverkehrssatzung erlassen werden und nicht auch für Gebiete, die nicht vom Fremdenverkehr geprägt sind. Im Übrigen seien die sonstigen Voraussetzungen der Ermächtigungsgrundlage nicht erfüllt. § 22 Abs. 1 Satz 2 BauGB setze weiter voraus, dass durch die Nutzung als Nebenwohnung die vorhandene oder vorgesehene Zweckbestimmung des Gebiets für den Fremdenverkehr und dadurch die geordnete städtebauliche Entwicklung beeinträchtigt werden könne. In weiten Teilen des Satzungsgebiets seien ganz überwiegend reine Wohnhäuser vorhanden und es fehle an einer Prägung der Gebiete durch Fremdenbeherbergung. Hinsichtlich der Anlage 1 liege weder ein im Zusammenhang bebauter Ortsteil vor, dessen Eigenart einem Kurgebiet, einem Gebiet für die Fremdenbeherbergung oder einem Wochenend- und Ferienhausgebiet entspreche, noch liege ein sonstiges Gebiet mit Fremdenverkehrsfunktion vor, das durch Beherbergungsbetriebe und Wohngebäude mit Fremdenbeherbergung geprägt sei. Im gesamten Geltungsbereich der Anlage 1 zur Satzung existiere kein einziger Fremdenbeherbergungsbetrieb. Auch ein Wohngebäude mit Fremdenbeherbergung sei im gesamten Gebiet nicht vorhanden. Etwas Anderes ergebe sich auch nicht aufgrund der in diesem Gebiet gelegenen Klinik im A.park. Der Bebauungsplan Nr. ... „Klinik im A.park“ weise ein sonstiges Sondergebiet mit der Zweckbestimmung „Klinik“ aus. Mit der Festsetzung eines Kurgebiets sei dies nicht vergleichbar. Eine Prägung des Gebiets durch Fremdenbeherbergung vermöge die Klinik nicht zu vermitteln.

5

Auch in dem in Anlage 2 zur Satzung ausgewiesenen Geltungsbereich seien Gebiete enthalten, welche die Voraussetzungen des § 22 Abs. 1 Sätze 2 und 3 BauGB nicht erfüllten. Hinzuweisen sei insbesondere auf das Gebiet um die Grundstücke FINr. ... bis ... und ... bis ...12. Bei den genannten Grundstücken handle es sich um Außenbereichsflächen. Das umliegende Gebiet werde nicht von Fremdenbeherbergung geprägt. Nur vereinzelt seien Fremdenbeherbergungsbetriebe vorhanden. Ein Schwergewicht von Fremdenbeherbergung sei nicht ersichtlich. Das Gebiet sei vielmehr ganz überwiegend von Wohnnutzung geprägt.

6

Bei der Anlage 3 zur Satzung sei exemplarisch auf das Grundstück FINr. ... in E. hinzuweisen. Dieses sei in den Geltungsbereich der Satzung einbezogen worden, obwohl es sich bei diesem Grundstück offensichtlich allein aufgrund der Größe der unbebauten Fläche um keine Baulücke handle. Auch das Gebiet östlich dieses Grundstücks lasse eine Prägung durch Fremdenbeherbergung vermissen. Soweit ersichtlich seien dort nur drei Fremdenbeherbergungsbetriebe vorhanden. Auch in diesem Gebiet finde auf der überwiegenden Zahl der Grundstücke eine Wohnnutzung statt. In P. sei sogar keine einzige Fremdenbeherbergung vorhanden.

7

Bei Anlage 4 zur Satzung sei exemplarisch auf das Gebiet bestehend aus den Grundstücken H.weg ... FINrn. ... und ... hinzuweisen. Die Grundstücke befänden sich im Außenbereich. Soweit ersichtlich fände auf keinem der Grundstücke dieses Gebiets eine Fremdenverkehrsnutzung statt.

8

Im Gebiet der Anlage 5 zur Satzung fände allein auf dem Grundstück S.weg * eine Fremdenbeherbergung statt.

9

Die Bebauung der Anlage 6 zur Satzung befände sich eindeutig im Außenbereich.

10

Gleiches gelte für die Bebauung der Anlage 7 zur Satzung, wo allein auf dem Grundstück B. * FINr. ... eine Fremdenverkehrsnutzung in Form einer Ferienwohnung stattfinde.

11

Auch die überwiegende Anzahl der in der Anlage 8 zur Satzung vorhandenen Bebauung seien weder Beherbergungsbetriebe, noch Wohngebäude mit Fremdenbeherbergung. Die Satzung erfasse mit den zahlreichen vorgenannten Flächen damit Gebiete, denen die erforderliche Zweckbestimmung für den Fremdenverkehr fehle.

12

Die Satzung halte sich auch deshalb nicht im Rahmen der gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage des § 22 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 BauGB, da eine Zielrichtung verfolgt werde, die von dieser Ermächtigungsgrundlage nicht gedeckt sei. Die Sicherung der Beherbergungsmöglichkeiten von Feriengästen spiegle sich in der Zielrichtung, welche die Antragsgegnerin mit der streitgegenständlichen Satzung verfolge, nicht wider. Diese Satzung sei kein Instrument für die Schaffung bezahlbaren Wohnraums. Genauso wenig könne mit dieser Satzung der Zweck verfolgt werden, Wohnraum für Mitarbeiter von Fremdenbeherbergungsbetrieben zu schaffen. Es genüge nicht, wenn sich die Satzung nur mittelbar auf die Unterbringungsmöglichkeiten für Feriengäste auswirke. Selbst wenn man annähme, dass mit der Satzung der Zweck verfolgt werden könne, Wohnraum für Mitarbeiter von Fremdenbeherbergungsbetrieben zu schaffen, könne dieser Zweck im vorliegenden Fall nicht erreicht werden. So sei der südöstliche Teil des in Anlage 1 zur Satzung ausgewiesenen Satzungsgebiets geprägt von großen Villen, mit einer Wohnfläche von um die 270 m², die sich in unmittelbarer Seenähe befinden und durchweg privat genutzt werden. Diese Villen seien augenscheinlich weder nach ihrer Größe, ihrer Lage oder ihrer Ausstattung dafür geeignet, als Wohnraum für Mitarbeiter von Fremdenverkehrsbetrieben zu dienen. Sie seien schlichtweg weder in ihrer derzeitigen Form bezahlbar für Mitarbeiter von Fremdenverkehrsbetrieben noch könnten die bestehenden Villen in Appartements für Mitarbeiter von Fremdenverkehrsbetrieben umgebaut werden.

13

Der Antragsteller beantragt,

14

Die Satzung zur Sicherung der Zweckbestimmung von Gebieten mit Fremdenverkehrsfunktion der Gemeinde K., bekannt gemacht am 11. Oktober 2019, ist unwirksam.

15

Die Antragsgegnerin beantragt,

16

den Antrag abzulehnen.

17

Der Antrag sei unzulässig, soweit der Antragsteller den räumlichen Anwendungsbereich nach den Anlagen 2-8 der Satzung beanstandete. Da die Grundstücke des Antragstellers ausschließlich im Umgriff der Anlage 1 der Satzung lägen, fehle ihm das Rechtsschutzbedürfnis hinsichtlich der Bereiche der Anlagen 2-8 der Satzung. Die Gemeinde K. sei überwiegend durch den Fremdenverkehr geprägt. Die Satzung verfolge das Ziel gemäß § 22 Abs. 1 Satz 1 BauGB, die Zweckbestimmung von Gebieten mit Fremdenverkehrsfunktion zu sichern. Nebenwohnsitze beeinträchtigten die touristische Attraktivität in erheblichem Maß, weil damit Teile der Gemeinde dem vitalen Ortsleben entzogen würden. Diese Zwecksetzung komme in Ziffer 2 der Satzungs Begründung klar zum Ausdruck. Soweit der Antragsteller geltend mache, dass die Aufnahme des südöstlichen Siedlungsgebiets in Anlage 1 der Satzung nicht geeignet sei, das Satzungsziel zu erreichen, so verkenne er dabei den Satzungsziel. Sinn und Zweck sei es, leblose Ortsteile mit Nebenwohnsitzen zu vermeiden. Diese Zwecksetzung sei gerade in Bezug auf große Villen in unmittelbarer Seenähe sinnvoll, weil die genannten Gebäude ansonsten als Nebenwohnsitze genutzt würden, die über weite Zeiträume des Jahres leer stehen würden. Alle in den Satzungsumgriff einbezogenen Gebiete wiesen eine vorhandene oder vorgesehene Zweckbestimmung für den Fremdenverkehr auf. Dabei sei die Aufzählung der Schutzgebiete nach § 22 Abs. 1 BauGB nicht abschließend. Eine vorhandene oder vorgesehene

Zweckbestimmung des Gebiets für den Fremdenverkehr sei deshalb auch in weiteren Fällen möglich und könne sich aus der touristischen Eigenart und Charakteristik der Gemeinde ergeben. Als Bergsteigerdorf (Auszeichnung des Deutschen Alpenvereins, des Österreichischen Alpenvereins und der Alpenvereine Südtirol und Slowenien zur Umsetzung von Art. 11 Abs. 1 der Alpenkonvention vom 7.11.1991 i.V.m. Art. 19 des Protokolls zur Durchführung der Alpenkonvention von 1991 im Bereich Tourismus) sei die Gemeinde K. darauf angewiesen, ihre naturnahen Siedlungsbereiche in unmittelbarer Gebirgsnähe für den naturerlebnisorientierten Tourismus zu erhalten. Das Wander- und Spaziergeherlebnis der Touristen werde durch den Zwang zur Überwindung von „toten“ Siedlungsbereichen, die von Zweitwohnungen geprägt seien, nachhaltig gestört. Insbesondere die kleineren Splittersiedlungen am Fuß der Berge lägen am Ausgangspunkt von Wanderwegen oder entlang von Skiloipen. Die Attraktivität der Antragsgegnerin als naturnaher Fremdenverkehrsstandort würde erheblichen Schaden nehmen, wenn ausgerechnet an derartigen Lagen künstlich wirkende Geisterdörfer entstehen würden. Zu Unrecht nehme der Antragsteller an, dass allein die Lage der Bebauung im Außenbereich eine Prägung durch den Fremdenverkehr ausschließe. Auch ein einzeln im Außenbereich stehender Beherbergungsbetrieb könne als sonstiges Gebiet im Sinn von § 22 Abs. 1 Satz 3 Alternative 3 BauGB in den Geltungsbereich einer Satzung aufgenommen werden. Die Antragsgegnerin legte im Einzelnen dar, wieso die Aufnahme der jeweiligen Gebiete in den Anlagen in den Geltungsbereich der Fremdenverkehrssatzung nicht zu beanstanden sei.

18

Der Antragsteller äußerte sich dahingehend, dass er auch hinsichtlich der Anlagen 2 bis 8 zur Satzung antragsbefugt sei. Denn es fehle an einer offensichtlichen Teilbarkeit der Satzung. Eine Satzung nach § 22 BauGB sei insgesamt nichtig, wenn in die Satzung ein Teil des Gemeindegebiets einbezogen worden sei, obwohl dieser nicht vom Fremdenverkehr geprägt sei. Im Übrigen könne sich die Zweckbestimmung eines Gebiets für den Fremdenverkehr nicht aus der touristischen Eigenart und Charakteristik der Gemeinde ergeben. Die fremdenverkehrliche Nutzung müsse von einigem städtebaulichen Gewicht sein. Weiter müsste durch die Nutzung als Nebenwohnung die vorhandene oder vorgesehene Zweckbestimmung des Gebiets für den Fremdenverkehr und dadurch die geordnete städtebauliche Entwicklung beeinträchtigt werden können. Der Antragsteller legt im Einzelnen dar, dass dies im vorliegenden Fall nicht gegeben sei.

19

Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten wird auf den Inhalt der Behördenakten sowie der Gerichtsakten und des Protokolls der mündlichen Verhandlung vom 4. November 2021 verwiesen.

Entscheidungsgründe

20

Der Antrag nach § 47 VwGO hat nur in dem sich aus der Urteilsformel ergebenden Umfang Erfolg.

21

1. Der Antragsteller ist nur hinsichtlich der Anlage 1 gemäß § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO antragsbefugt. Nach dieser Bestimmung kann den Antrag jede natürliche Person stellen, die geltend gemacht, durch die Satzung oder deren Anwendung in ihren Rechten verletzt zu sein oder in absehbarer Zeit verletzt zu werden. Die angegriffene Satzung enthält mehrere Regelungen, von denen nur die Anlage 1 für den Antragsteller möglicherweise eine Rechtsverletzung zeitigt.

22

a) Der Antragsteller ist Eigentümer der Grundstücke FINr. ...11 und ...18 der Gemarkung K., die im Geltungsbereich der Anlage 1 der Satzung liegen. Das Grundstück FINr. ...11 ist mit einem Wohnhaus bebaut. Die Satzung beschränkt die Nutzbarkeit dieses Eigentums, in dem sie die Nutzung des Wohngebäudes als Nebenwohnsitz eine Genehmigungspflicht unterwirft. Damit greift die Satzung in das nach Art. 14 Abs. 1 GG geschützte Eigentum ein. Diesbezüglich besteht die Möglichkeit, dass der Antragsteller durch die Satzung in seinen Rechten verletzt ist.

23

b) Die Antragsbefugnis reicht nur soweit, als der Antragsteller durch die Norm oder deren Anwendung möglicherweise in seinen Rechten verletzt wird oder in absehbarer Zeit verletzt werden kann. In der Rechtsprechung des 4. Senats des Bundesverwaltungsgerichts ist geklärt, dass an die Geltendmachung einer Rechtsverletzung nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO keine höheren Anforderungen gestellt werden können, als sie auch für die Klagebefugnis nach § 42 Abs. 2 VwGO gelten. Danach genügt der Antragsteller

seiner Darlegungspflicht bei einem Bebauungsplan, wenn er hinreichend substantiiert Tatsachen vorträgt, die es zumindest als möglich erscheinen lassen, dass er durch Festsetzungen des Bebauungsplans in einem Recht verletzt wird (vgl. BVerwG, B.v. 16.3.2010 - 4 BN 66/09 - juris). Kann ein Antragsteller geltend machen, durch Festsetzungen des Bebauungsplans in eigenen Rechten verletzt zu sein, so muss das Normenkontrollgericht die Wirksamkeit des Bebauungsplans grundsätzlich umfassend prüfen. Jedoch hat es das Bundesverwaltungsgericht nicht ausgeschlossen, dass in Fällen, in denen der als einheitliche Satzung beschlossene Bebauungsplan aus zwei oder mehreren Teilregelungen besteht, die offensichtlich unabhängig voneinander selbständig bestehen können, einem Normenkontrollantrag, der sich gegen den Bebauungsplan im Ganzen bzw. allein oder jedenfalls auch gegen den Antragsteller nicht betreffende Teilregelungen wendet, das notwendige Rechtsschutzinteresse (teilweise) abzusprechen und insoweit als unzulässig zu behandeln ist (vgl. bereits BVerwG, B.v. 4.6.1991 - 4 NB 35/89 - juris). Der Antragsteller kann mit seinem Antrag trotz Darlegung eines Nachteils ausnahmsweise mit der Folge der (teilweisen) Unzulässigkeit zu weit greifen, wenn er auch solche ihn nicht berührende Teile des Bebauungsplans miteinbezieht, die sich schon aufgrund vorläufiger Prüfung offensichtlich und damit auch für den Antragsteller erkennbar als abtrennbare und selbständig lebensfähige Teile einer unter dem Dach eines einheitlichen Bebauungsplans zusammengefassten Gesamtregelung darstellen. In solchen Fällen fehlt es dem Antrag insoweit am erforderlichen Rechtsschutzinteresse (vgl. BVerwG a.a.O.). Bei Bebauungsplänen, die getrennte räumliche Anwendungsbereiche aufweisen, muss der Antrag von vornherein auf denjenigen Teil des Bebauungsplans beschränkt werden, bei dem eine Verletzung eigener Rechte des Antragstellers in Betracht kommt (vgl. BVerwG, B.v. 20.9.2007 - 4 BN 20/09 - juris; BayVGh, U.v. 24.9.2019 - 1 N 16.2379 - juris; B.v. 16.7.2018 - 1 N 14.1510 - juris). Diese Rechtsprechung ist auf die hier vorliegende Satzung übertragbar.

24

Bei den Gebieten der Anlagen 1 - 8 zur Satzung handelt es sich um eigenständig, voneinander abtrennbare und abgetrennte Siedlungsbereiche. Bereits aus dem in der Sitzung vorgelegten Plan des Gemeindegebiets der Antragsgegnerin ergibt sich, dass die einzelnen von der Satzung erfassten Gebiete weit voneinander entfernt liegen. Dies wird etwa besonders deutlich in Anlage 6 - W. K. W. K. ist kilometerweit von den anderen Siedlungsbereichen entfernt. Die Entfernung zum Eigentum des Antragstellers beträgt deutlich über 10 km Luftlinie. Die Gemeinde hat, wie sich aus den Normenaufstellungsakten ergibt, im Rahmen der Abwägung auch für jedes Gebiet eine gesonderte Entscheidung nach bestimmten Kriterien getroffen. Ausweislich der Satzungs Begründung sollen in den Geltungsbereich einbezogen werden solche im Zusammenhang bebaute Ortsteile, die zwar nicht in einem Bebauungsplan als Kurgebiete, Gebiete für die Fremdenbeherbergung oder als Wochenend- oder Ferienhausgebiete ausgewiesen sind, aber nach der tatsächlichen Nutzung das Gepräge solcher ausgewiesenen Gebiete haben. Des Weiteren werden sonstige Gebiete mit Fremdenverkehrsfunktion, die durch Beherbergungsbetriebe und Wohngebäude mit Fremdenbeherbergung geprägt sind, in den Geltungsbereich einbezogen (S. 16 der Normaufstellungsakte). Nach diesen Maßstäben hat die Antragsgegnerin für jedes in den Anlagen 1 - 8 genannte Gebiet gesondert entschieden, ob der Gebietsteil von der Satzung erfasst wird. Eine andere, an dieser Stelle nicht zu prüfende Frage ist, ob die Gemeinde die von ihr selbst aufgestellten Vorgaben zutreffend umgesetzt hat. Insofern ist die Erstreckung des Genehmigungsvorbehalts auf die einzelnen geografischen Siedlungsbereiche geeignet, isoliert voneinander eine sinnvolle städtebauliche Ordnung zu bewirken. Es ist mit Sicherheit anzunehmen, dass die Antragsgegnerin die Satzung auch nur für ein einzelnes der in den Anlagen genannten Gebiete beschlossen hätte. Schon aufgrund vorläufiger Prüfung werden hier offensichtlich und damit auch für den Antragsteller erkennbar, abtrennbare und selbständig lebensfähige Teile unter dem Dach einer einheitlichen Satzung zusammengefasst. Statt dieser Gesamtregelung wäre es der Antragsgegnerin genauso möglich gewesen, acht separate Fremdenverkehrssatzungen für jedes der acht voneinander abgetrennten Gebiete zu erlassen. Zugleich ist nicht dargelegt und für den Senat auch in keiner Weise ersichtlich, welche rechtlichen Interessen der Antragsteller im räumlichen Geltungsbereich der von den übrigen Anlagen erfassten Gebiete hat. Der Antragsteller kann nicht wegen der anderen selbstständigen Regelungen, die ihm vielleicht nicht gefallen, für ihn aber keine Rechtsverletzung zur Folge haben können, die Satzung insgesamt angreifen.

25

Soweit er diesbezüglich auf die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 7. Juli 1994 (Az. 4 C 21/93) hingewiesen hat, ist festzuhalten, dass dieser Entscheidung ein nicht vergleichbarer Sachverhalt zugrunde lag. Denn seinerzeit hatte die Gemeinde eine Fremdenverkehrssatzung für das gesamte

Gemeindegebiet erlassen. Wie sich bereits aus der Satzungsbegründung ergibt, erfasst im vorliegenden Fall die Satzung nicht das gesamte Gemeindegebiet. Vielmehr wurden explizit nicht in den Geltungsbereich unbebaute Außenbereichsflächen, landwirtschaftliche Einzelanwesen, Gewerbegebiete und viele weitere Gebiete einbezogen (vgl. S. 16 der Normaufstellungsakte).

26

2. Soweit der Antrag zulässig ist, ist er auch begründet. Die Anlage 1 der Satzung ist nicht von der Ermächtigungsgrundlage des § 22 Abs. 1 BauGB gedeckt und mithin aus diesem Grund unwirksam. Nach § 22 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 BauGB können Gemeinden, die oder deren Teile überwiegend durch den Fremdenverkehr geprägt sind (s. a)), durch eine Satzung bestimmen, dass zur Sicherung der Zweckbestimmung von Gebieten mit Fremdenverkehrsfunktionen (s. b)) die Nutzung von Räumen in Wohngebäuden oder Beherbergungsbetrieben als Nebenwohnung der Genehmigung unterliegt, wenn die Räume insgesamt an mehr als der Hälfte der Tage des Jahres unbewohnt sind. Voraussetzung für die Bestimmung ist, dass durch die Nutzung als Nebenwohnung die vorhandene oder vorgesehene Zweckbestimmung des Gebiets für den Fremdenverkehr und dadurch die geordnete städtebauliche Entwicklung beeinträchtigt werden kann (§ 22 Abs. 1 Satz 2 BauGB).

27

a) Die Antragsgegnerin ist überwiegend durch den Fremdenverkehr im Sinn von § 22 Abs. 1 Satz 1 BauGB geprägt. Ob diese Voraussetzung erfüllt ist, ist anhand sachlicher Kriterien zu überprüfen. Insoweit besteht keine nur eingeschränkter gerichtlicher Kontrolle unterliegende planerische Gestaltungsprerogative der Gemeinde (vgl. Kraft in Berliner Kommentar, Stand Oktober 2021, § 22 Rn. 17). Maßgebend ist die tatsächliche Situation in der Gemeinde. Für eine Prägung durch den Fremdenverkehr ist erforderlich, dass die öffentliche und private Infrastruktur auf Fremdenverkehrsbedürfnisse ausgerichtet ist und die Übernachtungszahlen in der Gemeinde wirtschaftlich eine wichtige Rolle spielen.

28

Nach diesen Maßstäben handelt es sich bei der Antragsgegnerin um eine Gemeinde, die überwiegend durch den Fremdenverkehr geprägt ist. Wie die Antragsgegnerin in der Begründung der Satzung ausführt, lebt die Gemeinde mit ihren rund 4.000 Einwohnern in erster Linie vom Tourismus und bietet dadurch seinen Gästen ein großes Angebot an Freizeiteinrichtungen (Wandewege, Loipen, Warmfreibad, Mountainbike-Trail etc.) und Kulturveranstaltungen (internationales Musikfest, Heimatabende, Waldfeste etc.). Der Bekanntheitsgrad der Gemeinde erstreckt sich mittlerweile weit über die nationalen Grenzen hinaus. Dies belegen die ankommenden Feriengäste im Jahr 2018 aus über 50 Ländern. Die Gemeinde gehört zum Netzwerk der Bergsteigerdörfer. Bergsteigerdörfer sind Vorzeigeorte für eine alternative und nachhaltige Tourismusentwicklung im Alpenraum. Im gesamten bebauten Gebiet der Gemeinde werden derzeit 1.027 Betten gewerblich und 347 Betten privat an Feriengäste zur Vermietung bereitgestellt. Gemessen an der Einwohnerzahl entspricht dies einer Bettenanzahl für Feriengäste in Höhe von 37,2%. Hieraus ergaben sich 69.352 Gästeankünfte mit insgesamt 229.660 Übernachtungen im Jahr 2018. Daraus ergibt sich, dass die Gemeinde durch den Fremdenverkehr geprägt ist. Dies ist im Übrigen auch gerichtsbekannt.

29

b) Hinsichtlich des in Anlage 1 zur Satzung dargestellten Gebiets ist eine Zweckbestimmung für den Fremdenverkehr zu verneinen.

30

aa) Das Gesetz normiert die Zweckbestimmung für den Fremdenverkehr für drei Gebiete (§ 22 Abs. 1 Satz 3 BauGB).

31

(1) Bei dem fraglichen Gebiet handelt es sich nicht um ein Kurgebiet, Gebiet für die Fremdenbeherbergung, Wochenend- und Ferienhausgebiet, die im Bebauungsplan festgesetzt sind (§ 22 Abs. 1 Satz 3 Alt. 1 BauGB). Die K. ... Klinik befindet sich im Geltungsbereich des Bebauungsplans Nr. ... Klinik im A.park. Festgesetzt wurde darin ein sonstiges Sondergebiet mit der Zweckbestimmung Klinik.

32

(2) Auch ein sogenanntes faktisches Fremdenverkehrsgebiet (§ 22 Abs. 1 Satz 3 Alt. 2 BauGB) liegt nicht vor. Denn dafür müsste es sich um einen im Zusammenhang bebauten Ortsteil handeln (§ 34 BauGB), dessen Eigenart einem der vorbezeichneten Gebiete entspricht. Dies ist hier nicht der Fall.

33

(3) Schließlich statuiert § 22 Abs. 1 Satz 3 Alt. 3 BauGB die Fremdenverkehrsfunktion für solche Gebiete, die durch Beherbergungsbetriebe und Wohngebäude mit Fremdenbeherbergung geprägt sind.

Entscheidend ist die Nutzung des Gebiets, wobei die fremdenverkehrliche Prägung ein solches Gewicht haben muss, dass dadurch die Qualität des Gebiets bestimmt wird. Von Bedeutung ist nur die Prägung durch die Fremdenbeherbergung. Entscheidend ist dabei nicht die Nutzung einzelner Grundstücke, sondern diejenige in dem betroffenen Gebiet. Sie muss ein solches Gewicht haben, dass sie dem Gebiet gleichsam „den Stempel aufdrückt“ (vgl. Grziwotz Spannowsky/Uechtritz, BauGB, 2. Aufl. 2018, § 22 Rn. 1).

Maßgebend ist insofern keine quantitative, sondern eine wertende Betrachtung, wobei eine gewisse Großzügigkeit und Pauschalität zugelassen ist (vgl. BVerwG, U.v. 15.5.1991 - 4 C 9/96 - BVerwGE 105, 1). Es ist nicht die Fremdenverkehrsfunktion des Gebiets entscheidend, sondern die in ihm vorhandene Beherbergung (vgl. BVerwGE, U.v. 7.7.1994 - 4 C 21/93 - BVerwGE 96, 217).

34

Ausgehend von diesen Maßstäben ist bei dem Gebiet der Anlage 1 ein Gebiet mit Fremdenverkehrsfunktion zu verneinen. Offen bleiben kann dabei, ob die K. ... Klinik aufgrund ihrer Randlage in der Gemeinde K. Fremdenverkehrsbedeutung für die Gemeinde haben kann. Denn der K. ... Klinik kommt keine Fremdenverkehrsqualität zu. Es handelt sich bei ihr auch nicht um eine Kureinrichtung, sondern um eine Klinik. Dort werden Patienten behandelt, um bei Erkrankungen des Bewegungsapparats wieder mobil zu werden, oder um Herz-Kreislauf-Erkrankungen zu überwinden. Die Größe eines Teils der vorhandenen Zimmer und der Umstand, dass die Zimmer der K. ... Klinik modern und hochwertig ausgestattet sind und die Unterbringung von Angehörigen ermöglicht wird, macht die Klinik noch nicht zu einer Kureinrichtung oder einem Fremdenverkehrsbetrieb. Auch das Angebot einer psychotherapeutischen Behandlung führt nicht dazu, dass es sich vorliegend um eine Kureinrichtung handelt. Psychosomatische Akutbehandlungen sind klassische Krankenbehandlungen. Allein der Umstand, dass sich Patienten und Besucher zeitlich begrenzt dort aufhalten, macht die Klinik noch nicht zu einer Fremdenverkehrseinrichtung. Entscheidend ist, zu welchem Zweck sich ein wechselnder Personenkreis in der Klinik aufhält. Geht es wie vorliegend in erster Linie um Krankenbehandlung, so ist die Einrichtung kein Kurbetrieb oder ein Fremdenverkehrsbetrieb. Weil sich auch sonst kein Beherbergungsbetrieb oder Wohngebäude mit Fremdenbeherbergung in dem Gebiet befindet, liegt § 22 Abs. 1 Satz 3 Alt. 3 BauGB bereits tatbestandlich nicht vor.

35

bb) In Reaktion auf das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 7. Juli 1994 (Az. 4 C 21.93 - BVerwG 96, 217) hat der Gesetzgeber in § 22 Abs. 1 Satz 3 BauGB das Wort „insbesondere“ eingefügt (vgl. dazu Söfker in Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, Stand 1. Mai 2021, § 22 Rn. 27). Damit ist § 22 Abs. 1 Satz 3 BauGB keine abschließende Regelung mehr. Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass diese Vorschrift eine Inhaltsbestimmung des Grundeigentums im Sinne des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG darstellt. Der satzungsrechtlich ausgelöste Genehmigungsvorbehalt führt zu einer fühlbaren Einschränkung der freien Verfügbarkeit und Nutzbarkeit des Eigentums. Das ist dann gerechtfertigt, wenn öffentliche Belange dies zu rechtfertigen vermögen (vgl. BVerwG, U.v. 7.7.1994 - 4 C 21.93 - BVerwGE 96, 217). Auch nach geltender Rechtslage hat der Gesetzgeber die Gemeinden nicht dazu ermächtigt, im Bereich des Wohneigentums einen allgemeinen Genehmigungsvorbehalt einzuführen. Entscheidend ist, ob eine Gefährdung gerade des Gebiets für den Fremdenverkehr gegeben ist. Die Beeinträchtigung wird in den Katalogfällen fingiert, so dass für die Einführung des Genehmigungsvorbehalts das Vorliegen eines dieser Gebiete ausreicht. Bei nicht von den Katalogfällen erfassten Gebieten ist für die Zweckbestimmung für den Fremdenverkehr nach Auffassung des Senats nicht zwingend, dass sich in dem Gebiet ein Fremdenverkehrsbetrieb befindet. Maßgebend ist, dass das entsprechende Gebiet für den Fremdenverkehr bedeutsam ist und die entsprechende Nutzung für die der Sicherungszweck einer Satzung nach § 2 BauGB in Betracht kommt von einigem städtebaulichen Gewicht ist. So ist in Ausnahmefällen auch denkbar, dass ein Gebiet ohne Vorhandensein eines Fremdenverkehrsbetriebs - etwa aufgrund seiner Infrastruktur - ein gewisses Gewicht für den Fremdenverkehr hat. Je weniger Fremdenverkehrsbetriebe vorhanden sind, umso gewichtiger müssen jedoch andere Elemente sein, die die Fremdenverkehrsfunktion begründen.

36

Auch bei nicht von den Katalogfällen erfassten Gebieten, die in den Geltungsbereich der Satzung aufgenommen werden sollen, trifft die Gemeinde eine Prüfungs- und Begründungslast (vgl. Grziwotz in Spannowsky/Uechtritz, BauGB, 2. Aufl. 2018, § 22 Rn. 1). Im vorliegenden Fall ist die Gemeinde dem nicht nachgekommen. Denn es ist nach Auffassung des Senats nicht ausreichend, wenn der erste Bürgermeister in der mündlichen Verhandlung des Senats geltend macht, dass sich gegenüber der Villa des Antragstellers der einzige öffentliche Seezugang der Gemeinde mit Badesteg befinde und auch ein Fußweg von der Klinik zum öffentlichen Bereich des Sees bestehe (Protokoll über die mündliche Verhandlung vom 4.11.2021, S. 4). Denn ein Fußweg, der von einer Klinik zum See führt, dürfte kaum große Bedeutung für den Fremdenverkehr haben und hinsichtlich des Badeplatzes wurde nicht hinreichend dargelegt, inwiefern von dort überhaupt Gebäude wahrnehmbar sind. Außerdem dürfte das Interesse der Besucher in erster Linie dem See gelten. Im Übrigen ist das Gebiet, das von Anlage 1 erfasst ist, nach den eigenen Vorgaben der Gemeinde kein Gebiet mit Zweckbestimmung Fremdenverkehr (S. 16 der Normaufstellungsakte). Denn ausweislich der Begründung der Satzung werden in den Geltungsbereich einbezogen solche im Zusammenhang bebaute Ortsteile, die zwar nicht in einem Bebauungsplan als Kurzgebiete, Gebiete für die Fremdenbeherbergung oder als Wochenend- oder Ferienhausgebiete ausgewiesen sind, aber nach der tatsächlichen Nutzung das Gepräge solcher ausgewiesenen Gebiete haben. Des Weiteren werden sonstige Gebiete mit Fremdenverkehrsfunktion, die durch Beherbergungsbetriebe und Wohngebäude mit Fremdenbeherbergung geprägt sind, in den Geltungsbereich einbezogen. Entscheidend hierbei soll sein, dass Beherbergungsbetriebe und Wohngebäude mit Fremdenbeherbergung in einem Umfang vorhanden sind, dass von einer Prägung des Gebiets durch solche Betriebe ausgegangen werden kann. Dies trifft nach Auffassung der Antragsgegnerin auch zu, für die in das Satzungsgebiet einbezogenen Bereiche der Gemeinde K., die als allgemeine Wohngebiete, reine Wohngebiete, Dorfgebiete und Mischgebiete dargestellt oder faktisch vorhanden sind, da in diesen Gebieten, bis auf einzelne Grundstücke, überall in nennenswertem Umfang, also prägend, private oder Vermietung an Feriengäste erfolgt. Diese Erkenntnisse sollen sich in den vorgenommenen Abgrenzungen widerspiegeln, welche als Anlagen 1 bis 8 Bestandteil der Satzung wurden (S. 16 der Normaufstellungsakte).

37

Für das Gebiet der Anlage 1 trifft die letzte Behauptung schlicht nicht zu. Dort sind, wie oben gezeigt wurde, keinerlei Beherbergungsbetriebe oder Wohngebäude mit Fremdenbeherbergung vorhanden. Damit kann nach den eigenen Vorgaben der Antragsgegnerin auch nicht von einer Prägung des Gebiets durch solche Betriebe ausgegangen werden. Da auch sonstige Elemente nicht hinreichend dargelegt wurden, die ausnahmsweise eine Fremdenverkehrsfunktion des Gebiets begründen, liegen die Voraussetzungen des § 22 Abs. 1 Satz 3 BauGB nicht vor.

38

Die Kostenentscheidung folgt aus § 155 Abs. 1 Satz 1 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO i.V.m. § 708 Nr. 10, § 711 ZPO.

39

Die Revision ist nicht zuzulassen, weil die Voraussetzungen nach § 132 Abs. 2 VwGO nicht vorliegen.

40

Nach § 47 Abs. 5 Satz 2 Halbsatz 2 VwGO muss die Antragsgegnerin die Ziffer I. Satz 1 der Entscheidungsformel ebenso veröffentlichen wie der Bebauungsplan bekannt zu machen wäre (§ 10 Abs. 3 Satz 1 BauGB).