

Begründung

Entwicklung / Situation

Im Jahre 1797 wurde auf Norderney das erste deutsche Nordseeheilbad gegründet. Nach dem Niedergang des Fischfangs als ursprünglicher Erwerbsgrundlage um 1880 ist der Fremdenverkehr die einzige Erwerbsgrundlage der Inselbevölkerung. Es entstand die Monostruktur Fremdenverkehr.

Seit dieser Zeit dient die Insel einem wechselnden Personenkreis für Kur-, Heil- und Erholungszwecke; sie erfüllt Fremdenverkehrsfunktionen. Die Struktur des Fremdenverkehrsgewerbes setzt sich zusammen aus Hotels, Fremdenheimen, Pensionen und Kleinvermietern bis hin zum Privatzimmervermieter als kleinste Einheit. Diese Strukturen haben sich bis Ende der 50er-Jahre nicht nennenswert verändert. Vielmehr betteten sich alle Aktivitäten in dieses System ein.

In den 60er-Jahren mit den sich gesamtwirtschaftlich gesehen wesentlich verbessernden Verhältnissen hielt eine bis dahin in den rein gewerblich ausgerichteten Fremdenverkehrsgebieten unbekannt neue Eigentumsform, die so genannte Zweitwohnung, ihren Einzug. Sie wurde gestützt durch das im Jahre 1951 eingeführte Wohnungseigentumsgesetz. Die Zweitwohnung breitete sich mit ihren charakteristischen Merkmalen (von der Norm abweichende bauliche Nutzung und Gestaltung; besondere Eigentumsformen; spekulative Bodenpreise usw.) zunächst langsam aus. Zu einem richtigen Boom kam es Anfang der 70er-Jahre. Die Nachfrage nach derartigem Wohnraum ist nach wie vor ungebrochen, obwohl sich die Stadt Norderney mit dem Erkennen der Negativfolgen seit mehr als 40 Jahren darum bemüht, lenkend und beschränkend auf diese Entwicklung einzuwirken. Die Bemühungen waren in der Vergangenheit wegen des Fehlens geeigneter, durchgreifender rechtlicher Instrumentarien von wechselndem Erfolg begleitet. Erst durch die aktuellen Entscheidungen insbesondere der Oberverwaltungsgerichte Niedersachsen und Mecklenburg-Vorpommern wurde den touristisch geprägten Gemeinden die Möglichkeit eröffnet, mit planerischen Mitteln steuernd auf die Entstehung von Ferienwohnungen einzuwirken und der Entstehung von Zweitwohnungen vorzubeugen. In der Folge reagierte der Gesetzgeber mit der Planungsrechtsnovelle 2017 auf die bis dahin unklare rechtliche Situation und gab den Gemeinden mit der Änderung der Baunutzungsverordnung (BauNVO) die nötigen planungsrechtlichen Steuerungsinstrumente an die Hand.

Ungeachtet der nunmehr eindeutigen planungs- und bauordnungsrechtlichen Situation ist festzustellen, dass die Gefahr einer ordnungswidrigen Umnutzung von Ferien- oder Dauerwohnungen in sog. Zweitwohnungen nach wie vor besteht. Der Stadt Norderney kann es daher nur darum gehen, die bestehenden rechtlichen Einwirkungsmöglichkeiten zu nutzen, zu verbessern oder zu ergänzen. Die einfache Akzeptanz der Verhältnisse und deren ungezügelter Fortentwicklung führen zur Zerstörung der städtebaulichen Struktur. Einerseits zerfällt die sozioökonomische Verflechtung der einheimischen Bevölkerung mit dem Fremdenverkehr als Existenzgrundlage, andererseits kann die Insel ihre Funktion im staatlichen Gemeinwesen für die Erholung/Volksgesundheit auf Dauer nicht mehr erfüllen, da sie zunehmend der Nutzung durch einen wechselnden Personenkreis von Gästen und Erholungssuchenden entzogen wird.

Norderney zählt heute rd. 6.300 Einwohner (Hauptwohnsitz), die rd. 2.600 Haushalte bilden. Dem stehen heute 1.700 Zweitwohnungen gegenüber.

Die Bedeutung des Fremdenverkehrs wird angesichts registrierter rd. 500.000 Gäste und rd. 3,6 Mio. Übernachtungen jährlich deutlich.

Die wesentlichen negativen Aspekte der Zweitwohnungsausdehnung lassen sich in Stichworten wie folgt zusammenfassen:

1. Die besonderen balneogischen und heilklimatischen Gesundheitsfaktoren werden langfristig gesehen dem Nutzen der Allgemeinheit entzogen.
2. Substanzentzug im Bereich der gewerblichen Fremdenbeherbergung und damit langfristig Gefährdung der eigentlichen Existenzgrundlage.
3. Verdrängung der ursprünglich ansässigen und von der Fremdenbeherbergung lebenden Bevölkerung.
4. Erhöhte Infrastrukturvorhaltung.

Planerische Aspekte

Gemäß dem Landesraumordnungsprogramm Niedersachsen von 08.05.2008, zuletzt geändert durch Verordnung vom 06.07.2017, sind die touristischen Schwerpunkträume auf den Ostfriesischen Inseln zu sichern und zu entwickeln.

Das Regionale Raumordnungsprogramm (RROP) des Landkreises Aurich aus dem Jahr 1992 ist seit dem 20.07.2006 nicht mehr rechtsgültig und befindet sich derzeit in Neuaufstellung. Die Aussagen des RROP-Entwurfes aus dem Jahr 2015 sind demnach als in Aufstellung befindliche Grundsätze und Ziele der Raumordnung zu verstehen und dementsprechend als Planungsvorgabe der Raumordnung zu berücksichtigen.

In der vorliegenden Entwurfsfassung des RROP aus dem Jahr 2015 wird die Stadt Norderney als Standort mit besonderer Entwicklungsaufgabe Erholung und darüber hinaus als Standort mit besonderer Entwicklungsaufgabe Tourismus dargestellt. Laut Aussage des RROP ist auf den ostfriesischen Inseln der Tourismus in besonderem Maße als Wirtschaftszweig zu erhalten und kontinuierlich, besonders in qualitativer Hinsicht, weiterzuentwickeln. Die Tourismuseinrichtungen sind stetig zu verbessern und an die wachsenden Ansprüche der Gäste anzupassen. Andere Nutzungen sind frühzeitig mit dem Tourismus in Einklang zu bringen, um nachhaltig zur Sicherung und Entwicklung des Fremdenverkehrs beizutragen.

Die landesplanerischen und regionalen Vorgaben unterstreichen insofern die fremdenverkehrspolitische Bedeutung und fordern zugleich auf, die einem wechselnden Personenkreis dienende Struktur zu erhalten.

Der bebaute Westteil der Insel ist überzogen von einer Reihe von Bebauungsplänen; im Übrigen gilt § 34 BauGB. Die Entwicklungsplanung ist dargestellt im Flächennutzungsplan (westlicher Teil), gültig seit dem 26.06.1975. Der Flächennutzungsplan greift die Erkenntnis auf, dass praktisch alle baulichen Flächen durch den Fremdenverkehr geprägt sind und deshalb die typisierenden Baugebietsvorgaben der Baunutzungsverordnung nicht Anwendung finden können. Inhalt des Flächennutzungsplanes ist die Darstellung großflächiger Sondergebiete mit der Vorgabe Kur-, Heil- und Erholungszwecke. Neue Bebauungspläne sind entsprechend aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln oder es ist - im Falle der Durchführung von Aufstellungsverfahren gem. § 13a BauGB - eine Berichtigung des Flächennutzungsplanes vorzunehmen.

Die Stadt Norderney verfolgt seit einigen Jahren mit der Ausweisung von sonstigen Sondergebieten gem. § 11 BauNVO die Anpassung bestehender Bebauungspläne an die aktuelle Rechtsprechung bzw. die geänderte Ordnungsgrundlage. Weiterhin sollen für die bislang nicht beplanten Bereiche der Innenstadt ebenfalls flächendeckend Bebauungspläne entwickelt werden. Es ist beabsichtigt, in der Folge den Flächennutzungsplan ebenfalls zu überarbeiten.

Nach dem Stand der Beratungen wird die Darstellung von Sondergebieten in Reflektion der tatsächlichen Nutzungsstruktur ausgeweitet, allerdings in drei Untergliederungen. Es wird künftig nach folgenden Bereichen unterschieden:

- 1) Unmittelbare Kureinrichtungen,
- 2) Kurwohnzone
- 3) Kurwohn- und Versorgungszone.

Die „Kurwohnzone“ umfasst die Ortsrandbereiche, die durch ein ausgewogenes Nebeneinander von Dauerwohnungen und Vermietung von Ferienwohnungen (Klein- und Privatvermieter) geprägt sind. Für diese Bereiche werden Sondergebiete gem. § 11 BauNVO mit der Zweckbestimmung „Dauerwohnen und Gästebeherbergung“ ausgewiesen. Typische Ortsteile mit dem Charakter einer Kurwohnzone sind die Nordhelmsiedlung, der Bereich Süd-, Südhoffstraße, das Quartier Up Süderdün und der Bereich Südwesthörn.

Große Teile der Innenstadt werden als „Kurwohn- und Versorgungszone“ typisiert. Gegenüber der Kurwohnzone ist die Anzahl der (Wohn-)einheiten größer. Weiterhin sind auch gewerbliche Strukturen vorhanden. Innerhalb dieses Bereiches wird – je nach Ausprägung und Bedeutung des Bebauungszusammenhangs – unterschieden in Bereiche, die hauptsächlich durch das Nebeneinander von Wohnen und Ferienwohnen geprägt sind (SO Kur-, Heil- und Erholungszone), Bereiche die Versorgungscharakter haben (SO Kur-, Heil- und Versorgungszone) und Bereiche, die ausgeprägte Beherbergungsstrukturen vorweisen (SO Kur-, Heil- und Beherbergungszone).

Für die diese Satzung betreffenden Gebiete sind nur die Bereiche der „Kurwohnzone“ und der „Kurwohn- und Versorgungszone“ relevant. Es ist beabsichtigt, alle bestehenden und zukünftigen Bebauungspläne entsprechend diesem beschriebenen Grundkonzept anzupassen bzw. zu entwickeln. Übrige, nach der BauNVO einordbare Flächen (z.B. Gewerbegebiet) werden typisiert behandelt. Sie spielen in diesem Zusammenhang ebenfalls keine Rolle.

Geltungsbereich der Satzung

Diese Satzung nach § 22 BauGB erstreckt sich im Wesentlichen auf Teile der im Zusammenhang bebauten Ortslage im Westteil der Insel. Sie umfasst damit nur solche Gebiete, die überwiegend durch den Fremdenverkehr geprägt sind. Die Prägung der bebauten Bereiche liegt dabei in ihrer originären oder entwickelten Fremdenverkehrsnutzung. Der Verlust der vorhandenen oder vorgesehenen Zweckbestimmung der erfassten Gebiete im Gesamtkomplex der fremdenverkehrlichen Nutzung der Insel würde unweigerlich die weitere geordnete städtebauliche Entwicklung beeinträchtigen. Hierbei ist insbesondere die räumliche Situation der Insel beachtlich, die eine städtebaulich funktionale, homogene Entwicklung erfordert. Fehlentwicklungen, d.h. der Substanzverlust an Fremdenverkehrsfunktion bedingt durch die weitere Verbreitung von Zweitwohnungen, können nicht durch die weitere Ausweisung von Bauland ausgeglichen werden. Zum Erhalt des Erholungs- und Naturwertes der Insel wurde bereits Mitte der 50er-Jahre eine Begrenzung der Bebauung in östlicher Richtung (Lippestraße, Gewerbegebiet) festgelegt. Die funktionsgerechte Strukturhaltung in den heutigen Fremdenverkehrsfunktionsbereichen ist deshalb zwingend.

Neben den Innenstadtbereichen ergeben sich auch außerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortslage vereinzelt Bebauungen mit fremdenverkehrlicher Nutzung. Diese Außenbereichsgrundstücke werden in diese Satzung einbezogen.

Unter Beachtung der Leitsätze der Entscheidung des BVerwG (Az.: 4 C 24.93) von 1994 sowie der vom VG Oldenburg in den Entscheidungen vom Februar 1995 (Az.: 4 A 664/93 und 4 A 4138/94) gegebenen Hinweise bezieht die Satzung nur bebaute Flächen ein, die Fremdenverkehrsfunktionen erfüllen.

Gebiete oder auch Einzelgrundstücke, die aufgrund der monostrukturellen Gesamtschau nur eine mittelbare Funktion erfüllen, werden ausgeklammert. Die sind insbesondere:

- Dauerwohnquartiere (Lüttje Legde, Richthofenstraße, Am Wasserturm, Mühlen-, Beneke-, Tannenstraße, An der Mühle etc.)
- großflächige innerstädtische Grünanlagen (Kurparkanlagen, Friedhof)
- Außenbereich im Innenbereich (Ruppertsburger Wäldchen, Dünengelände)
- Krankenhäuser, Kliniken, Schulen, Kirchen, Polizei sowie Flächen, die in Bebauungsplänen mit einer Fremdenverkehrsfunktion entgegenstehenden Nutzung festgesetzt sind.

Damit verbleiben im Geltungsbereich nur solche bebaute Flächen, deren Fremdenverkehrsprägung sich offenkundig erkennen lässt, die eben diese Nutzung charakteristisch ins Bild setzen:

Die Baugebiete, die den Ortskern umschließen (Kurwohnzone) sind geprägt durch Wohngebäude mit Fremdenbeherbergung (Klein- und Privatvermieter). Das gleiche gilt für den Bereich der Innenstadt (Kurwohn- und Versorgungszone). Hier finden sich neben der sonst dominanten Wohnnutzung gerade in den Erdgeschoßzonen Einzelhandel, Gaststättenbetriebe und sonstige Dienstleistungseinrichtungen. In den darüber liegenden Geschossen wird die Wohnnutzung mit einer Fremdenverkehrsfunktion entsprechend der Struktur in der sogenannten Kurwohnzone vorgefunden. Weiterhin sind in diesem Bereich Beherbergungsbetriebe (Hotels, Pensionen, Fremdenheime) als ausschließliche Nutzung ausgeprägt vertreten.

Aufgrund der monostrukturellen Ausrichtung der Insel sind die erfassten Gebiete flächig der Erfüllung von Fremdenverkehrsfunktion anzurechnen.

Inkrafttreten der Satzung

Unter Mitwirkung der Stadt Norderney wurde in die Novellierung des Baugesetzbuches 1986 neu die Vorschrift des § 22 – Sicherung von Gebieten mit Fremdenverkehrsfunktionen – aufgenommen.

Es handelte sich um eine völlig neue Vorschrift, für deren Anwendung außer dem Gesetzestext selbst keine detaillierten Anhaltspunkte bestanden. Dies galt insbesondere für die Frage, wie kleinteilig die unter den Genehmigungsvorbehalt einer Satzung nach § 22 BauGB fallende Gebiete auszuweisen sind. Offensichtlich hatte es in diesem Punkt vielerorts erhebliche Auffassungsunterschiede gegeben, die erst mit der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichtes in 1994 und in der Folge für das Nordseeheilbad Norderney vom Verwaltungsgericht Oldenburg 1995 geklärt wurden.

Die Stadt Norderney geht davon aus, dass die in 1995 neu gefasste Satzung in den wesentlichen von ihr erfassten Flächen des Geltungsbereiches den gesetzlichen Vorgaben zur Erfassung von Gebieten mit Fremdenverkehrsfunktionen folgte. Dafür spricht schon, dass regelungsbedürftige Fälle nur in solchen Gebieten auftraten und behandelt wurden, die auch von der überarbeiteten Satzung erfasst und abgedeckt werden müssen, um dort eben die Funktion auch für die Zukunft zu erhalten.

Mit der (formalen) Neufassung 2006 wurde der o. g. Rechtsprechung gefolgt, wonach sich der Genehmigungsvorbehalt auf solche Gebiete beschränken muss, für die ein allgemeines Sicherheitsbedürfnis besteht. Eine neue Differenzierung der Örtlichkeiten wurde durch Überarbeitung des Lageplanes berücksichtigt. Diese wurden u. a. durch Ausweisung neuer Wohngebiete (WA) in 2002 und baurechtlicher Nutzungsänderungen notwendig.

Gleichzeitig wurde den Änderungen des § 22 BauGB auf Grund des Europarechtsanpassungsgesetzes Bau 2004 Rechnung getragen, wonach der Satzungsbeschluss, das Datum ihres Inkrafttretens sowie die Bezeichnung der betroffenen Grundstücke dem Grundbuchamt förmlich mitgeteilt wird.

Da bereits kurze Zeit nach der Einführung des § 22 BauGB durch die Möglichkeit der Bildung von Bruchteileigentum nach § 1008 BGB Wege zur Umgehung von Satzungen nach

§ 22 BauGB entwickelt wurden, erwiesen sich die früheren Satzungen nach § 22 BauGB für die betroffenen Gemeinden vielfach als unzureichend. Im Rahmen der Planungsrechtsnovelle 2017 wurde die Ermächtigungsgrundlage des § 22 BauGB – gerade auch auf Initiative der ostfriesischen Inseln – um die Möglichkeit zur Erweiterung des Genehmigungsvorbehaltes für Bruchteileigentum ergänzt. Die vorliegende Neufassung der Satzung zur Sicherung von Gebieten mit Fremdenverkehrsfunktion erweitert den Regelungsinhalt der Satzung um die neu in das Gesetz aufgenommenen Bestimmungen zur Begründung von Bruchteileigentum.

Die Satzung vom 14.07.2006 wird durch diese neue Satzung ersetzt. Sie tritt am Tage nach der Veröffentlichung in Kraft.

26548 Norderney, den **XX.YY.2017**

STADT NORDERNEY
Der Bürgermeister

(Ulrichs)