

Begründung

zur Satzung der Gemeinde Nordseeheilbad Wangerooge zur Sicherung von Gebieten mit Fremdenverkehrsfunktionen vom 19.07.1995

Entwicklung/Situation

Wangerooge ist die östlichste der Ostfriesischen Inseln und zum Landkreis Friesland gehörend, eng mit Oldenburg verbunden. Die Gründung des Bades geht zurück auf das Jahr 1804. Die Struktur der Insel hat sich nach und nach baulich, sozial- und ökonomischstrukturell hin zum Fremdenverkehr verschoben. Es entstand eine in sich intakte Monostruktur, die die Existenz der Gewerbetreibenden in der Fremdenbeherbergung und in der Folge natürlich die der auf dem Dienstleistungssektor Tätigen sowie des ebenfalls abhängigen Handels und Handwerks sicherte. Alle Aktivitäten – auch die des seit jeher zuwandernden Kapitals – betten sich in dieses System ein.

In den 60er-Jahren mit der sich gesamtwirtschaftlich gesehen wesentlich verbessernden Situation hielt eine bis dahin in den rein gewerblich ausgerichteten Fremdenverkehrsgebieten unbekannte neue Erscheinungsform, die so genannte „Zweitwohnung“, ihren Einzug. Die Zweitwohnung breitete sich mit ihren inzwischen charakteristischen Merkmalen (von der Norm abweichende bauliche Nutzung von Gestaltung; besondere Eigentumsformen; spekulative Bodenpreise usw.) in den letzten 25 Jahren permanent aus.

In einem überschaubaren Rahmen können Zweitwohnungen zu einer besseren Grundbelegung eines Fremdenverkehrsortes beitragen. Keineswegs positive Auswirkungen werden spätestens dann deutlich, wenn diese Eigentumsform von ihrer Zahl, der Art und Weise der Ausbreitung, dem Erscheinungsbild usw., in der gewachsenen Bau-, Sozial- und Wirtschaftsstruktur auffällig wird.

Diese Erkenntnis setzte sich aufgrund der gewonnenen Erfahrungen recht schnell durch. Seit Anfang der 70er-Jahre bemüht sich die Gemeinde Nordseeheilbad Wangerooge deshalb, lenkend auf die Zweitwohnungsentwicklung einzuwirken. Vor allem wegen des Fehlens geeigneter rechtlicher Instrumentarien waren die Bemühungen bisher nur von geringem Erfolg begleitet.

Die Gemeinde Nordseeheilbad Wangerooge zählt zur Zeit rund 1.330 Einwohner.

Die Zahl der bewohnten Haushaltungen beträgt ca. 560. Dem gegenüber steht eine Gesamtzahl an Zweitwohnungen von ca. 850.

Dieser Anteil am Gemeinwesen der Insel hat aufgrund der damit verbundenen Strukturverschiebungen eine negative Grundhaltung gegenüber dieser Bau- und Nutzungsform bewirkt. Diese ist insbesondere mit zurückzuführen auf die inzwischen allseits bekannten Begleitumstände, die mit ihrer Ausbreitung einhergehen.

Der Gemeinde Nordseeheilbad Wangerooge kann es nur darum gehen, die bestehenden rechtlichen Einwirkungsmöglichkeiten zu nutzen, zu verbessern oder zu ergänzen.

Die einfache Akzeptanz der Verhältnisse und deren ungezügelter Fortentwicklung führt zur Zerstörung der städtebaulichen Struktur. Einerseits zerfällt die sozio-ökonomische 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 an Kurgästen und Erholungssuchenden entzogen wird.

Die Bedeutung des Fremdenverkehrs wird angesichts registrierter rund 78.000 Gäste und rund 885.000 Übernachtungen jährlich deutlich.

Die wesentlichen negativen Aspekte der Zweitwohnungsausdehnung noch einmal in Stichworten zusammengefasst:

1. Die besonderen balneologischen und heilklimatischen Gesundheitsfaktoren werden langfristig gesehen, dem Nutzen der Allgemeinheit entzogen.
2. Substanzentzug im Bereich der gewerblichen Fremdenbeherbergung und damit langfristige Gefährdung der eigentlichen Existenzgrundlage.
3. Verdrängung der ursprünglich ansässigen und von der Fremdenbeherbergung lebenden Bevölkerung.
4. Veränderung des städtebaulichen Erscheinungsbildes, verbunden mit einer Abnahme der Wohnqualität.
5. Erhöhte Infrastrukturvorhaltung.

Planerische Aspekte

Im Landesraumordnungsprogramm Niedersachsen – Teil II – vom 02.03.1994 ist Wangerooge als „Vorsorgegebiet für Erholung“ ausgewiesen.

Ein regionales Raumordnungsprogramm für den Landkreis Friesland besteht derzeit nicht. Nach Rücksprache mit dem zuständigen Baudezernenten des Landkreises Friesland kann jedoch davon ausgegangen werden, dass die Insel Wangerooge in dem derzeit in Aufstellung befindlichen regionalen Raumordnungsprogramm des Landkreises Friesland als Gebiet mit besonderer Bedeutung für Erholung als Vorranggebiet für Erholung mit starker Beanspruchung durch die Bevölkerung und als Gemeinde mit der besonderen Entwicklungsaufgabe „Erholung“ bezeichnet werden wird. Des Weiteren ist nach dortiger Einschätzung bei dem derzeitigen Planungsstand davon auszugehen, dass als besonderes Entwicklungsziel ausgeführt werden wird, „in den Entwicklungsgebieten ist der Bau von Zweitwohnungen auf ein sinnvolles Mindestmaß zu begrenzen“.

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

Das Handlungserfordernis in Bezug auf die zunehmende Sondereigentumsbildung als Basis der Zweitwohnung erkannte auch das Land Niedersachsen. Die Gemeinde Nordseeheilbad Wangerooge wurde durch die Nennung in der Verordnung des Landes Niedersachsen vom 26.10.1987 (Nds. GVBl. S. 181) zur Anwendung des § 22 BauGB ermächtigt.

Der bebaute Teil der Insel ist überzogen von einer Reihe von Bebauungsplänen; im übrigen gelten die §§ 34 und 35 BauGB. Die Entwicklungsplanung ist dargestellt in der derzeit gültigen

Fassung des Flächennutzungsplanes. 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 u. a. die Darstellung verschiedener Sondergebiete bzw. baulicher Anlagen und Einrichtungen für den Gemeinbedarf (z. B. mit der Vorgabe: Kur- und Erholungszwecke etc.). Neuere Bebauungspläne sind entsprechend aus dem Flächennutzungsplan entwickelt.

Die Überarbeitung bzw. die Neuaufstellung des Flächennutzungsplanes bzw. verschiedener Bebauungspläne befindet sich für Teilbereiche in der Planung bzw. ist in Teilen schon beschlossen. Nach dem Stand der Beratungen wird z. B. für den Bereich der Oberen Strandpromenade die Darstellung von Sondergebieten in Reflektion der tatsächlichen Nutzungsstruktur ausgeweitet bzw. angepasst. Es ist beabsichtigt, die derzeit in einem Aufstellungsverfahren bzw. Änderungsverfahren stehenden Bebauungspläne auf Grundlage dieser Grundkonzeption zu entwickeln bzw. anzupassen und langfristig gesehen auch alle bestehenden Bebauungspläne in ein solches Grundkonzept einzugliedern. Übrige, nach der BauNVO einordnebare Flächen (z. B. Gewerbegebiete) werden typisiert behandelt und spielen im Zusammenhang mit dieser Satzung keine Rolle.

Geltungsbereich der Satzung

Diese Satzung nach § 22 BauGB erstreckt sich auf Teile des im Zusammenhang bebauten Ortsteils und Teilbereiche des westlichen Ortsteils 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 städtebauliche funktionale, homogene Entwicklung erfordert. Fehlentwicklungen, d. h. der Substanzverlust an Fremdenverkehrsfunktion, bedingt durch das weitere Verbreiten von Zweitwohnungen, können nicht durch eine weitere Ausweisung von Bauland ausgeglichen werden. Zum Erhalt des Erholungs- und Naturwertes der Insel sind u. a. auch durch die Lage der Insel im Nationalpark „Niedersächsisches Wattenmeer“ und die hier festgelegten Zonierungen Begrenzungen für die Bebauung festgelegt. Die funktionsgerechte Strukturhaltung in den heutigen Fremdenverkehrsfunktionsbereichen ist deshalb zwingend.

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 Hinweisen 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. Dies sind insbesondere:

- Großflächige innerörtliche Grünanlagen
- Außenbereich im Innenbereich (Dünengelände im Bereich der Siedlerstraße)
- Ausgewiesene Sondergebiete wie z. B. Krankenhaus, Kinderheime, Kurmitteleinrichtungen, Kirchen, Polizei etc.

- Flächen, die in Bebauungsplänen mit einer der Fremdenverkehrsfunktion entgegenstehenden Nutzung festgesetzt sind (Gemeinbedarf etc.).

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

Die Baugebiete, die den Ortskern umschließen, sind geprägt durch Beherbergungsbetriebe (Hotels, Pensionen, Fremdenheime) und Wohngebäude mit Fremdenbeherbergung (Klein- und Privatvermieter). Während sich im nördlichen Gemeindebereich eine teils mehrgeschossige, kompakte Bebauung zeigt, geht diese in den südlichen Teilen in eine offene Siedlungsstruktur über. Aufgrund der monostrukturellen Ausrichtung der Insel sind die erfassten Gebiete flächig der Erfüllung von Fremdenverkehrsfunktionen zuzurechnen.

Das gleiche gilt für den wesentlichen Ortsbereich der Inselgemeinde.

Inkrafttreten der Satzung

Bei dem § 22 BauGB handelt es 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 fallenden Gebiete auszuweisen sind.

Offensichtlich hat es in diesem Punkt vielerorts erhebliche Auffassungsunterschiede gegeben, die erst mit der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts in 1994 und in der Folge mit den Entscheidungen des VG Oldenburg aus 1995 geklärt wurden.

Die Gemeinde Nordseeheilbad Wangerooge geht davon aus, dass die Satzung von 1988 i. d. F. der Änderungssatzung vom 23.11.1994 in den wesentlichen von ihr erfassten Flächen des Geltungsbereiches den gesetzlichen Vorgaben zur Erfassung von Gebieten mit Fremdenverkehrsfunktionen folgt. 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. Insofern wird die v. g. Satzung durch diese neue Vorschrift lediglich „formal“ angepasst.

Durch die kleinräumigere und detailliertere Ausweisung des Geltungsbereichs tritt insofern zu den übrigen Gebieten keine rechtliche Verzerrung ein. Deshalb war zunächst auch beabsichtigt, diese neue Vorschrift rückwirkend, bezogen auf 1988, in Kraft zu setzen. Aufgrund der mit einer solchen Wirkung letztthin verbundenen grundlegenden verfassungsrechtlichen Fragen wird seitens der Gemeinde Nordseeheilbad Wangerooge davon jedoch Abstand genommen.

Die Satzung vom 19.12.1988 i. d. F. der Änderungssatzung vom 23.11.1994 wird somit durch diese neue Satzung im Zeitpunkt der Rechtskrafterlangung ersetzt.

26480 Wangerooge, 19.07.1995

Gemeinde Nordseeheilbad Wangerooge

Herfel
Bürgermeisterin

Balsmeier
Gemeinde- und Kurdirektor