



Erläuterungen zum Inhalt der Erhaltungssatzung

Der Bundesgesetzgeber hat mit den §§ 172 bis 174 BauGB den Gemeinden die Möglichkeit eröffnet, durch Bebauungsplan oder isolierte Satzung(en) Regelungen über die Erhaltung baulicher Satzungen zu treffen. Die möglichen Erhaltungsgründe sind in § 172 Abs. 1 BauGB gesetzlich vorgegeben. Die Erhaltungssatzung begründet ein Genehmigungserfordernis für den Rückbau, die Änderung oder die Nutzungsänderung baulicher Anlagen, bei einem Erhaltungsgrund auch für die Errichtung baulicher Anlagen. Die Maßstäbe für die Erteilung sind gesetzlich vorgegeben.

Bereits in den 1980er Jahren hat die Gemeinde Spiekeroog von dem Steuerungsinstrument Gebrauch gemacht. Mit der damals eingeführten Erhaltungssatzung (§ 172, 173 BauGB) wurde ein erster, wichtiger Schritt unternommen, die vorhandene Bevölkerungsstruktur sowie die städtebauliche Gestalt zu schützen und zu erhalten. Die Gemeinde hat sich für eine isolierte Erhaltungssatzung und zwei Erhaltungsgründe mit unterschiedlichem räumlichen Umgriff entschieden. Die Satzung hat sich in der Vergangenheit bewährt. An der Struktur soll deshalb grundsätzlich festgehalten werden.

Erhaltungsgrund nach § 172 Abs. 1 Nr. 2 BauGB:

Die im Geltungsbereich der Satzung vorhandene Bevölkerungsstruktur soll erhalten werden. Die Bevölkerungsstruktur zeichnet sich weitgehend durch eine ortsgebundene Wohnbevölkerung aus, die mit ihrem Hauptwohnsitz und Lebensmittelpunkt im Ort ansässig ist und deren Zusammensetzung für die Erhaltung der Wohn- und Wirtschaftsfunktion sowie zur Wahrung der gewachsenen nachbarschaftlichen Beziehungen erforderlich ist. Insbesondere die Wirtschaftsfunktion und ihre Aufgabe in der Grund- und Daseinsvorsorge sind von großer Bedeutung. Spiekeroog benötigt nicht nur eine aufgrund der Insellage autark funktionierende Grundversorgung. Der alleinige Wirtschaftszweig „Tourismus“ weist eine hohe Dienstleistungs- und Personalintensität auf, welche als tidenabhängige Insel nahezu ausschließlich von einer lokalen Bevölkerung erbracht werden kann. Die Authentizität und Kleinteiligkeit in der Leistungserbringung ist dabei ein wesentliches Qualitäts- und Abgrenzungsmerkmal zu anderen touristischen Zielen, insbesondere im benachbarten Ausland und wesentliches Mittel zur Gästebindung und zur Vorbeugung von Austauschbarkeit.

Schon 1985 ist die Rede von einer „ungebrochenen Nachfrage nach Zweitwohnungen“, die bereits in den 1970er Jahren beobachtet werden konnte, und zu einer Verknappung von Wohnraum führte. Dieser Trend zur Nutzung von Wohnraum zu touristischen Zwecken hat sich fortgeschrieben und mit dem vermehrten Angebot von Ferienwohnungen seit den 1980er Jahren verschärft. Seit dem Jahrtausendwechsel bieten Vermietungsagenturen die gesamte Dienstleistungskette, von Bewerbung, Reservierungsannahme, Ferienwohnungsreinigung und Gästebetreuung an und ermöglichen so eine vollständige Entkoppelung von Besitz und örtlich gebundener Bewirtschaftung. Diese Tatsache kam der Wirkungsweise eines Katalysators gleich, da in logischer Folge nicht ortsansässige Käufergruppen verstärkt angesprochen werden und die Attraktivität einer Ferienwohnung deutlich gesteigert wurde. Diente die Ferienwohnung in früheren Zeiten zur Abfederung von insular bedingt höheren Baukosten oder der Erfüllung des „Zweitwohnsitztraums“, ist sie heute vielfach eine Kapitalanlage und Renditeobjekt. Mit nachweislichem Erfolg. Der Wertzuwachs von

Immobilien auf den ostfriesischen Inseln betrug in den letzten 12 Jahren ca. 300%. Im Jahresgutachten 2023 bescheinigte der Gutachterausschuss einen Bodenrichtwert auf Spiekeroog zwischen 1.200 bis 2.000 EUR pro Quadratmeter, im Jahr 2022 wechselte eine Bestandsimmobilie mit einem Quadratmeterpreis von EUR 24.400 den Besitzer. Derartig spekulative Preise, die eine wirtschaftliche Nutzung weitestgehend unmöglich machen, verschlechtern die örtliche Wohnsituation weiter. Dauerwohnraum und Ferienwohnungen stehen oftmals in einem konkurrierenden Verhältnis, da die baulichen Anforderungen weitestgehend identisch sind; die hohen Wertschöpfungspotentiale einer Ferienwohnung sowie die Flexibilität im Hinblick auf die Selbstnutzung verdrängen dabei zusehend das reguläre Wohnen oder führen dazu, dass Wohnraum zu nicht mehr angemessenen und zu „bezahlbaren“ Bedingungen angeboten wird.

Das Verhältnis zwischen Dauerwohnen und Ferienwohnen hat seit einigen Jahren ein ungesundes Maß erreicht und entwickelt sich zunehmend zu einer Gefahr für den Lebens- und Wirtschaftsstandort Spiekeroog. Betrug das Verhältnis zwischen örtlich gebundenen Haushalten und Ferienwohnungen/Zweitwohnungen in den 1980er Jahren 2:1, so liegt es heute bei ca. 1:2 (Bestandsanalyse, 2023), hat sich also umgekehrt. Wobei sich die Wohnfläche von dauerhaft bewohnten Wohnungen reduzierte, die der Ferienwohnungen insb. im Neubau anstieg. Trotz diverser Steuerungsmaßnahmen sind allein durch die Aufgabe von Pensionsbetrieben sowie durch die Niedrigzinspolitik begünstigten Abriss-Neubauten-Vorhaben in den letzten 15 Jahren ca. 500-800 zusätzliche Gästebetten in Ferienwohnungen entstanden. Die Entwicklung der Wohnbevölkerung ist seit den 1980er Jahren indes in etwa gleichgeblieben.

Der Zuwachs an Gästebetten im Segment der Ferienwohnungen sorgt für eine weitere Verschärfung der Situation. Gäste von Ferienwohnungen sind i.d.R. Selbstversorger und weisen die höchste Nutzungsintensität in der örtlichen Gastronomie und dem Lebensmitteleinzelhandel auf. Die Infrastruktur zur Versorgung der Feriengäste kommt somit immer mehr an ihre Grenzen, personelle Nachsteuerungen sind auf Grund des fehlenden Wohnraums kaum möglich, was zu einer weiteren Anspannung des Wohnungsmarktes aber auch der lokalen Bevölkerung führt.

Ein derartig gestörter Wohnungsmarkt führt zu einem Mangel an ausreichenden und vor allem an bezahlbaren Wohnraum. Das wiederum führt zum einen zu einer Verdrängung von Bevölkerungsteilen ans Festland oder zum anderen zu einer Veränderung der Wohnformen und Lebensweisen mit direkter Auswirkung auf die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung. In beiden Szenarien kommt es zu einer negativen Veränderung der insularen Bevölkerungsstruktur in ihrer bisherigen, gesamtheitlich funktionierenden Zusammensetzung.

Es ist sichtbar, dass – sofern keine Umwandlung in Ferienwohnungen rechtlich gestattet ist – bestehender Dauerwohnraum fortgeführt, aber im Regelfall wesentlich verkleinert und zum überwiegenden Teil als arbeitgebergebundener Werksmietwohnraum vermietet wird. Auf Spiekeroog mietet in diesem Fall in der Regel z.B. ein Gewerbetreibender für seine Belegschaft Wohnungen zu einem hohen Mietpreis an und vermietet diese Wohnungen subventioniert zu einem geringeren Mietpreis an seine Belegschaft weiter. Die Mietdauer ist an das Arbeitsverhältnis gekoppelt. Das arbeitgebergebundene Werksmietverhältnis ist, gemessen an der Einwohneranzahl, die mittlerweile überwiegende Wohnform auf der Insel. Auch in den 1980er Jahren gab es bereits diese Wohnform, jedoch in einem moderateren Verhältnis. Dass das arbeitgebergebundene Werksmietverhältnis im Bereich des Dauerwohnens als Wohnform zugenommen hat und die insulare Wohnbevölkerung i.d.R. auf diese Wohnform angewiesen ist, ist durch das knappe Angebot an Dauerwohnraum gepaart mit hohen Preisvorstellungen und Renditeerwartungen zu begründen. Diese hohen Mietpreise

können lediglich durch eine Quersubventionierung von Gewerbebetrieben bedient werden. Eine Tatsache, welche eine zusätzliche, wirtschaftliche Belastung für Gewerbebetriebe darstellt und das Inselgewerbe, welches neben dem hohen Naturanteil und der Ruhe in der Gästebefragung als zweitwichtigstes Urlaubskriterium angegeben wird, auch in seiner Entwicklungsvielfalt einschränkt.

Eine zunehmende Verschiebung von Wohneigentum (dauerhaft bewohnt durch Insulaner) oder freiem Mietwohnraum hin zu arbeitgebergebundenen Werksmietwohnraum hat einen spürbar negativen Einfluss auf die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung. Mit einer saisonal schwankenden Arbeitsbelastung eines touristischen Gewerbes und z.T. Tätigkeiten im Niedriglohnbereich folgt eine entsprechende Fluktuation in der Mitarbeiterzusammensetzung eines Betriebes und, aufsummiert aufgrund vieler touristische Gewerbebetriebe, in der Zusammensetzung der Bevölkerungsstruktur auf der Insel. Fluktuation kann auch begründet werden durch eine aus wirtschaftlichen Gründen stark getriebene effiziente Nutzung von knappen, da teuren, Werksmietwohnraum. Mitarbeitenden wird i.d.R. nur eine geringe Wohnfläche angeboten, die die Realisierung eines Lebensmittelpunktes auf der Insel für viele Personen unvorstellbar macht. Teilzeitmodelle sind i.d.R. nicht umsetzbar, da der knappe Wohnraum wirtschaftlich effizient genutzt wird. Auch die Abhängigkeit des Wohnraums in Verbindung mit dem Arbeitsplatz kann zu einer Unzufriedenheit führen, da eine freie Arbeitsplatzwahl immer auch mit einem Wohnraumwechsel verbunden ist und der Frage, ob die/der neue Arbeitgeber ausreichend Wohnfläche zur Verfügung stellen kann.

Diese genannten Aspekte beeinträchtigen die Lebensqualität und veranlassen Personen weniger über die Ansiedlung von Lebensmittelpunkten auf der Insel nachzudenken und höchstens für einen Lebensabschnitt auf der Insel zu bleiben. Das führt zu einer hohen Fluktuation innerhalb der Wohnbevölkerung und zu einer Unstetigkeit in der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung. Ohne konsequentes Gegensteuern wird ein hoher Anteil der Bevölkerung nur noch im erwerbsfähigen Alter auf der Insel leben können. Häufig wechselnden Individuen mit einer saisonal begründeten hohen Arbeitsbelastung werden sich weniger intensiv in eine bestehende Wohnbevölkerung, die gleichzeitig abnimmt, integrieren und z.B. weniger ehrenamtliche Positionen im gemeinschaftlichen und dörflichen Miteinander übernehmen. Nachbarschaftliche Beziehungen werden aufgebrochen, die über viele Generationen funktionierende Dorfgemeinschaft schwindet. Dieses führt weiterhin zu einer bewussten Aufgabe von Lebensmittelpunkten. Es ist Fakt, dass immer mehr große, seit vielen Generationen hier lebende Familien „aussterben“ und ihre Nachfahren am Festland leben.

Schon jetzt ist ein Rückgang an Personen im Rentenalter zu verzeichnen – und damit einhergehende weitere Störung des sozialen Gefüges. Absehbar ist ein Abwandern von Familien, wenn die Wohnflächen weiter sinken, Teilzeitmodelle wenig realisierbar sind und zunehmend auch die Daseinsvorsorge im z.B. Bildungsbereich aufgrund fehlendem Dauerwohnraum für Beschäftigte fehlen. Denn gerade die Quersubventionierung von Wohnraum durch staatliche Wirtschaftseinheiten ohne Gewinnerzielungsabsicht (wie z.B. im Bildungsbereich) ist noch schwieriger. Aber auch die Vielfältigkeit der Gewerbebetriebe wird weiter abnehmen. Die Wahrscheinlichkeit, dass gewerbliche Neuansiedlungen scheitern, ist hoch. Denn Gewerbetreibende haben durch absehbar hohe Pachtzahlungen nicht nur Schwierigkeiten, das wirtschaftliche Risiko des reinen Gewerbes zu tragen, sondern müssen auch noch den mitzufinanzierenden Wohnraum für den Gewerbetreibenden wie auch für die Belegschaft finanziell mit abbilden.

All diese Szenarien begründen eine negative Verschiebung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung hin zu weniger Vielfalt. Ein Kipppunkt scheint erreicht oder unmittelbar

bevorstehend, einige deutsche Inselgemeinden haben bereits ein Verbot von neuen Ferienwohnungen und das Zweitwohnen erlassen. Die Gemeinde Spiekeroog möchte hier einen gemäßigeren Weg beschreiten, sieht sich jedoch gefordert, dieser fehlgeleiteten Entwicklung noch konsequenter als bisher zu begegnen und alle vom Gesetzgeber möglichen Regelungsformen und Steuerungsinstrumente zu nutzen.

Erhaltungsgrund nach § 172 Abs. 1 Nr. 1 BauGB:

Neben der Erhaltung der Bevölkerungsstruktur gibt die Erhaltungssatzung der Gemeinde die Möglichkeit die städtebauliche Gestalt des Ortsbildes zu schützen. Bei den von der Satzung geschützten Bauten handelt es sich um Bauten ostfriesischer Bauart oder um die Jahrhundertwende 19./20. Jahrhundert errichtete Gebäude, die mit ihren individuellen, vielfältigen Gestaltungselementen eine bedeutsame Epoche der Inselarchitektur repräsentieren. Bereits in den 1980er Jahren wird davon gesprochen, dass „für das Ortsbild erhaltenswerte bauliche Anlagen“ sich „prägend auf die umliegenden Baustrukturen“ auswirken und deshalb wurden sie schon in der ursprünglichen Erhaltungssatzung der Gemeinde Spiekeroog besonders geschützt.

Bei den Gebäuden im Geltungsbereich der Satzung handelt es sich zumeist um ein- und bis zweigeschossige Bauten, die oftmals noch die ortstypischen Veranden zum öffentlichen Straßenraum hin vorgelagert haben. Die Gebäude sind im Wesentlichen vor der Jahrhundertwende 19./20. Jahrhundert entstanden und belegen damit eine historisch bedeutsame Epoche der insularen Entwicklung. Die Form und Bauweise der vielen im Satzungsbereich vorhandenen u.a. denkmalgeschützten baulichen Anlagen sowie weitere für das Ortsbild erhaltenswerte bauliche Anlagen wirken sich prägend auf die umliegenden Baustrukturen aus. Der Dorfkern hat durch eine grundsätzliche Übereinstimmung der ausschlaggebenden architektonischen Elemente wie die Maßstäblichkeit, die einzelnen Gebäudeproportionen zueinander und die Art und Farbe der Materialien einen gewachsenen Charakter. Der Geltungsbereich umfasst hauptsächlich die historischen Straßenzüge Süder-, Noorder- und Westerloog. Sie umfassen die alte Dorflage mit den inseltypischen und den Dorfkern prägenden Gebäuden. An ihnen lassen sich die für Spiekeroog typischen Bauformen und Baumaterialien ablesen. Es kann im Geltungsbereich nicht von einem einzigen Inselhaustypus gesprochen werden, sondern von verschiedenen Epochen. Im Dorfmittelpunkt steht die Alte Inselkirche a.d.J. 1696. Im Süderloog sind ehemalige sogenannte Schwimmdachhäuser erhalten, zudem sind überdimensionierte Bauten aus der Gründerzeit zu finden, wie auch Bauten mit Mansarddächern aus der Zeit zwischen 1912 und 1925. Sie alle kennzeichnet verwandte Proportion, Maßstäblichkeit, Material und Farbe.

Durch die Formulierung des Schutzziels der Erhaltung der städtebaulichen Gestalt folgt ein erhöhter Gestaltungsanspruch für Änderungen und Errichtungen von baulichen Anlagen. Dieser Gestaltungsanspruch spiegelt sich vor allem wider in der Baugestaltungssatzung der Zone I sowie in der Tatsache, dass bereits viele Gebäude und Gebäudeensembles im Geltungsbereich des städtebaulichen Schutzziels einen Denkmalschutz erfahren.

In Abgrenzung zum Denkmalrecht steht bei der Formulierung des Schutzzieles nicht die Erhaltung der einzelnen baulichen Anlage im Vordergrund, sondern die städtebauliche Gestalt. So bedeutet die denkmalrechtliche Unbedenklichkeit eines Vorhabens keineswegs zwangsläufig, dass es damit auch erhaltungsrechtlich zulässig ist (und vice versa). Im Einzelfall wird u.U. dazulegen sein, aus welchen Gründen ein geplantes Vorhaben dem Erhaltungsziel widerspricht.

Mit der Erhaltungssatzung ist es Ziel der Gemeinde, die Bevölkerungsstruktur (hier: eine ortsgebundene Wohnbevölkerung mit Hauptwohnsitz und Lebensmittelpunkt auf Spiekeroog ansässig) im Bereich des Lageplans 1 und die städtebauliche Gestalt im Bereich des Lageplans 2 zu erhalten.

Spiekeroog, den 22.03.2024