

Stadt Norderney

26548 Norderney

24.11.2024

VA-Sitzung am 27.11.24 u. Ratssitzung am 03. 12.2024

**Hier: TOP: Neufassung einer Zweckentfremdungssatzung –**

**Änderungs- und Ergänzungsvorschlag für den Satzungstext des von der Verwaltung zur Abstimmung vorgelegten Zweckentfremdungssatzung**

Sehr geehrte Damen und Herren,

in der vorbezeichneten Angelegenheit wird **beantragt**, den § 1 Abs. 2 S. 2 des Satzungstextes wie folgt in einem **Absatz 3** neu zu fassen:

*„Ein Fall der Zweckentfremdung nach Abs. 2 S. 1 Nr. 3 liegt nicht vor, wenn und soweit der Wohnraum bereits vor dem 01.01.2019 **rechtmäßig** zur Fremdenbeherbergung genutzt worden ist. Dieses ist der Fall, wenn*

- 1.** der Wohnraum dafür eine förmliche baurechtliche Genehmigung besitzt und damit auch einen formellen Bestandsschutz;*
  
- 2.** der Wohnraum in Baugebieten, die vorwiegend dem Wohnen oder auch dem Wohnen i.S. der §§ 3, 4, 4a, 6, 7 BauNVO (WR-, WA-, WB-, MI-, MK- Gebiete) dienen, in der Vergangenheit vor dem **01.01.2015** ohne förmliche Genehmigung zur Fremdenbeherbergung nachweislich und urkundlich belegt genutzt wurde und weiterhin so genutzt wird, weil er gemäß der über Jahrzehnte hinweg vertretenen Rechtsauffassung und ausgeübten, allgemeinen planungsrechtlichen Rechts- und Verwaltungspraxis der Stadt Norderney und des Landkreises Aurich vor diesem Stichtag als eine städtebaurechtlich gleiche Art oder gleichartige Nutzung einer Wohnung bewertet wurde und somit grundsätzlich genehmigungsfrei / verfahrensfrei für zulässig erachtet wurde, so dass er dadurch einen materiellrechtlich-legalen Eigentums- und Bestandsschutz im Sinne des Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG und auch einen rechtsstaatlich gebotenen Vertrauensschutz gemäß des Art. 20 Abs. 3 GG in den Fortbestand früheres rechtmäßige Verwaltungshandeln bei längst abgeschlossenen, begünstigenden Verwaltungstatbestände des LK Aurich und der Stadt Norderney genießt;*
  
- 3.** der nicht förmlich genehmigter Wohnraum zur Fremdenbeherbergung im Sinne auch gemäß der Ziffer 2 nach den geltenden Bebauungsplänen genehmigungsfähig ist und danach auch genehmigt werden kann.*

Weiter wird **beantragt**, die Zweckentfremdungssatzung mit den beantragten Änderungen / Ergänzungen mit **mindestens** einer **Laufzeit von 2 Jahren** nach Inkrafttreten der Satzung zu beschließen (§ 7 der Satzung).

**Begründung:****1.**

Die **gesetzliche Ermächtigungsgrundlage** für die vorgeschlagenen Ergänzungsregelung zum Satzungstext des § 1 Abs. 2 S. 2 der von der Verwaltung der Stadt N'ey zur Abstimmung vorgelegten Zweckentfremdungssatzung für Norderney, ist die einer Gemeinde vom Gesetzgeber nach Art. 28 Abs. 2 S. 2 GG i.V.m. § 10 Abs. 1 NKomVG eingeräumte Selbstverwaltung und Satzungsautonomie für ihre örtlichen Angelegenheiten. Im Rahmen einer Gemeinde dadurch gegebenen Beurteilungsspielraums und auch eines verfassungsrechtlich nah Art. 20 Abs. 3 GG geforderten Bestimmtheitsgebotes für eine Normenklarheit ist die Gemeinde auch befugt, den in der Gesetzesgrundlage für eine kommunale Zweckentfremdungssatzung, dem Nds. Gesetzes über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (NZwEWG), im § 1 Abs. 2 S. 2 NZwEWG angeführten, **unbestimmten und auslegungsbedürftigen Rechtsbegriff** der **Rechtmäßigkeit** einer Wohnraumnutzung konkret zu definieren oder näher verständlich zu bestimmen. Zudem muß auch der § 1 Abs. 2 S. 2 NZwEWG zwingend im Zusammenhang mit dem § 1 Abs. 2 S. 1 NZwEWG gelesen werden. Danach greifen die dort normierten Regelbeispiele für eine Zweckentfremdung von Wohnraum nur,

**„soweit die Gemeinde in der Satzung nichts anderes bestimmt“.**

Der Landesgesetzgeber hat sich also ganz bewußt auch für die Öffnungsklausel bei der näheren Bestimmung der Rechtmäßigkeit einer nicht vorliegenden Zweckentfremdung von Wohnraum gemäß des § 1 Abs. 2 S. 2 NZwEWG unter Berücksichtigung der vorangeführten über Art. 28 Abs. 2 GG geschützten Satzungshoheit einer Gemeinde entschieden.

Der FWN-Änderungsvorschlag zu Ziff. 2 erfüllt dabei diese Gesetzesbestimmung des § 1 Abs. 2 S. 1 NZwEWG. An der gesetzlichen Zulässigkeit dieses FWN-Änderungsvorschlag zu Ziff. 2 kann es daher somit auch keine Zweifel geben.

Im Übrigen hat selbst auch der FB III, der eine gesetzliche Ermächtigungslage für den FWN-Ergänzungsvorschlag zu der Ziff. 2 bestreitet, **widersprüchlich** dazu in einer E-Mail vom 18.09.24 eine Ergänzung des § 1 Abs. 2 S. 2 des Satzungstext vorgeschlagen, wonach kein Fall der Zweckentfremdung vorliegt, wenn eine Ferienwohnung einen **materiell-legalen Bestandsschutz** genießt. Damit ist auch die dennoch weiterhin vom FB III kolportierte Ansicht, es würde die Ergänzungsvorschlag der FWN zur Ziffer 2 zur Satzung keine erforderliche gesetzliche Ermächtigungsgrundlage geben, von ihr selbst auch widerlegt.

**2.**

Die vorgeschlagenen für einen § 1 Abs. 3 des Satzungstextes der Zweckentfremdungssatzung sind auch **materiellrechtlich begründet.**

## 2.1

Die Begründung der vorgeschlagenen Änderung / Ergänzung des Satzungstextes zu Ziff. 1 ergibt sich daraus selbst und entspricht auch dem Satzungstext der von der Verwaltung vorgelegten Zweckentfremdungssatzung.

## 2.2

Die Begründung der hier vorgeschlagenen Änderung / Ergänzung des Satzungstextes zu Ziff. 2 ergibt sich ebenfalls bereits aus dieser Ergänzung des Satzungstextes selbst. Zudem liegt auch selbst nach der Begründung, S. 2, der vom FB III vorgelegten Zweckentfremdungssatzung unter der Überschrift „Begriff der Zweckentfremdung“ und auch, wie oben angeführt, gemäß deren Vorschlages vom 18.09.24 zum Satzungstext des § 1 Abs. 2 S. 2 kein Fall der Zweckentfremdung vor, wenn eine Ferienwohnung einen **materiell-legalen Bestandsschutz** genießt. Wann und warum dabei konkret ein solcher Fall für Norderney gegeben ist, wird dazu allerdings nicht gesagt. Der Ergänzungsantrag zu Ziff. 2 füllt dabei lediglich nur diese Erklärungslücke des FB III aus.

## 2.3

Ergänzend dazu wird dieser Änderungsvorschlag aber noch weiter wie folgt begründet: Vor der 4. Novellierung der Baunutzungsverordnung (BauNVO) mit der neuen Bestimmung des § 13 a BauNVO im Jahr 2017 war der Begriff des Wohnens oder der Wohnung planungsrechtlich nicht definiert.

Bis etwa 2015 in den Jahrzehnten davor war die allgemeine bauplanungsrechtliche Rechtsauffassung und die dazu dann auch üblichen Rechts- und Verwaltungspraxis der Stadt Norderney und des Landkreises Aurich, dass eine Wohnung, die auch als Ferienwohnung genutzt werden konnte und auch wurde, in den beplanten und vornehmlich auch unbeplanten Baugebieten auf der Insel, die vorwiegend dem Wohnen oder auch dem Wohnen i.S. der §§ 3, 4, 4a, 6 und 7 BauNVO (WR-, WA-,WB-, MI-, MK- Gebiete), dienten, im Gegensatz zur seit 2017 geltenden gesetzlichen Bestimmung des § 13 a BauNVO nicht als eine eigenständige, genehmigungspflichtige Nutzungsart baurechtlich zu bewerten ist, sondern vielmehr planungsrechtlich als eine gleiche oder eine davon nicht wesentliche abweichende, gleichartige Art des Wohnens, womit weder eine bauaufsichtliche noch städtebauliche genehmigungspflichtige Nutzungsänderung verbunden war, an die das öffentliche Baurecht weitergehende bauaufsichtliche und städtebauliche Anforderungen stellt als an eine Wohnung (Dauerwohnung oder Zweitwohnung/ Zweitferienwohnung). Die Nutzung einer Wohnung zur Fremdenbeherbergung oder als Ferienwohnraum war somit genehmigungsfrei bzw. verfahrensfrei, sofern dazu auch die bauordnungsrechtlichen Erfordernisse erfüllt waren.

Die dazu verwendete rechtliche Kurzformel lautete dabei: **„Wohnen gleich Wohnen“**, wie mehrfach vorgetragen und auch von der Verwaltung der Stadt Norderney nicht bestritten und damit zugestanden ist.

Beweismittel in Form von Schriftstücken und Zeugen für diese planungsrechtliche Rechtsauffassung und Rechts- und Verwaltungspraxis der Stadt Norderney im Einvernehmen mit dem LK Aurich gibt es dazu zudem auch mannigfach.

## 2.4.

Aufgrund dieser somit von der Stadt Norderney und dem Landkreis Aurich über Jahrzehnte vertretenen Rechtsauffassung und einer danach ausgeübten Rechts- und Verwaltungspraxis bei der bauplanungsrechtlichen Behandlung von Ferienwohnungen als eine genehmigungsfreie /verfahrensfreie, gleichartige Nutzung einer Wohnung genießen somit auch diese Ferienwohnungen einen von den staatlichen Behörden und damit auch von der Stadt Norderney grundgesetzlich zu garantierenden **materiell-legal Eigentums- und Bestandsschutz im Sinne des Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG**.

Ferner genießen diese Wohnungen mit einer von der Stadt Norderney und dem LK Aurich verfahrensfrei als planungsrechtlich zulässig behandelte begünstigte Nutzung zur Fremdenbeherbergung auch einen im **Art. 20 Abs. 3 GG** grundgesetzlich-rechtsstaatlich festgeschriebenen und so abgesicherten **Vertrauensschutz**. In den Fortbestand ihres derartigen früheren Rechts- und Verwaltungshandeln sind daher diese beiden staatlichen Behörden auch gemäß des **Art. 1 Abs. 3 GG** verfassungsrechtlich gebunden. Weil ferner diese Rechts- und Verwaltungspraxis der Stadt N'ey und des LK Aurich auch in der Vergangenheit längst abgeschlossenen Sachverhalte betreffen, ist es auch unzulässig, diese **rückwirkend** belastend neu zu regeln. Es besteht insoweit dazu ebenfalls gemäß **Art. 20 Abs. 3 GG** ein verfassungsrechtlich gebotenes, **echtes Rückwirkungsverbot**.

## 2.5

**Die Stadt Norderney ist aufgrund dieser Sach- und Rechtslage daher auch nicht als eine exekutive Behörde befugt, mit ihrer zur Abstimmung vorgesehenen Zweckentfremdungssatzung mit deren Anwendung auf diese vor 2015 als genehmigungsfrei /verfahrensfrei von ihr behandelten Nutzungen von Wohnungen als Ferienwohnungen, die einen grundgesetzlich garantierten materiell-legalen Eigentums- und Bestandsschutz sowie Vertrauensschutz genießen, rückwirkend als illegal zu betrachten und sie als Fälle einer Zweckentfremdung abzuhandeln. Gefordert wäre dazu allein der Bundesgesetzgeber. Somit stellt deshalb die von der Bauverwaltung zur Beschlußfassung durch den Rat vorgestellte Zweckentfremdungssatzung einen verfassungswidrigen Eingriff in die Eigentumsgrundrechte der bis 2015 der Eigentümer von genehmigungsfrei genutzten Wohnungen als Ferienwohnungen gemäß des Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG -und in den ihnen dazu zustehenden rechtsstaatlich gebotenen Vertrauensschutz i.S.d. § 20 Abs. 3 GG dar. Entsprechend ist auch die von der Verwaltung vorgelegte Fassung einer Zweckentfremdungssatzung durch den Rat nicht zustimmungsfähig.**

## 2.6.

Der in der beantragte Ergänzung des Satzungstextes zu Ziff. 2 angeführte **Stichtag 01.01.2015**, ab welchen Zeitpunkt ein Fall einer Zweckentfremdung von Wohnraum vorliegen

kann, wird damit begründet, dass ab diesem Zeitpunkt sich die Rechtsauffassung und die Rechts- und Verwaltungspraxis bei der Stadt Norderney zur Nutzung von Wohnraum zum Dauerwohnen und zur Fremdenbeherbergung nach der Typisierung der Baunutzungsverordnung gemäß der sich dazu herausgebildeten herrschenden Meinungen in der Rechtsprechung und der Rechtsliteratur ebenfalls geändert hat, nämlich dass die beiden Nutzungen von Wohnraum zwei verschiedene Arten baulicher Nutzungen sind und sich der Übergang von einer Nutzung in die andere Nutzung eine genehmigungspflichtige bauplanungsrechtliche Nutzungsänderung ist und keine gleiche oder gleichartige Nutzungsart.

Dazu hat die Stadt dann im August 2013 insoweit auch die 11 neue Erhaltungssatzungen beschlossen, im April 2014 mit einer Resolution eine Initiative an den Bundesgesetzgeber für eine Differenzierung des Begriffes des Wohnens in der Baunutzungsverordnung ergriffen für eine dann dadurch mögliche Regulierung und Steuerung von Nutzungen von Wohnungen als Ferienwohnungen, und am 30.06.2014 mit dem Bebauungsplan 25 B – Nordhelm-Mitte- eine Musterbausatzung für danach weitere Bebauungspläne auf Norderney geschaffen. Bestätigt wurde dann diese inzwischen herrschenden Rechtsmeinungen auch durch den § 13 a BauNVO mit der 4. Novellierung der Baunutzungsverordnung vom 04.05.2017.

Hinzu kommt, dass seinerzeit bei der Beschließung der gegenwärtigen, zum 30.11.24 auslaufenden Zweckentfremdungssatzung vom 21.11.2019 die Mehrheit der Ratsmitglieder davon ausging, dass diese Satzung allenfalls rückwirkend nur auf nicht förmlich genehmigte Ferienwohnungen ab etwa 2014/2015 angewendet wird und nicht auf die vor 2015 förmlich ungenehmigten und genehmigungsfrei erfolgten Nutzungen von Wohnungen als Ferienwohnungen. Denn auch die damalige Mehrheit des Rates war aus den hier dargelegten Gründen der Auffassung war, dass diese Altferienwohnungen vor 2015 einen Eigentums- und Bestandschutz genießen. Wäre die „Politik“ seinerzeit von der Verwaltung darüber aufgeklärt worden, dass sie die Zweckentfremdungssatzung vornehmlich gerade auch auf diese Altferienwohnungen vor 2015 anwenden will und dabei hier besonders auch von Norderneyern betriebenen förmlich ungenehmigten Ferienwohnungen, die eine solche Nutzung von Wohnraum in ihrem Haus zu Bestreitung ihres Lebensunterhaltes benötigen, dann gäbe es heute eine solche Zweckentfremdungssatzung auf Norderney auch überhaupt nicht. Sie wäre damals von der Mehrheit des Rates abgelehnt worden.

### 3.

Die beantragte Ergänzung des Satzungstext zu Ziff. 3 ist ebenfalls durch das rechtsstaatliche zwingende Gebot einer widerspruchsfreien, einheitlichen Rechtsordnung begründet, d.h. auch eine Gemeindegatzung muß mit anderen Gemeindegatzungen mit Regelungen für die gleichen Sache **einheitlich** sein und beide Satzungen dürfen sich insoweit **nicht widersprechen**. Somit darf auch der Anwendungsbereich einer Zweckentfremdungssatzung bei der Nutzung von Wohnraum zur Fremdenbeherbergung auch nicht einer Zulässigkeit dieser Nutzung nach den für diesen Wohnraum geltenden, höherrangigen städtebaulichen

Bebauungsplan nicht widersprechen. Dieses ist aber bei der vom FB III vorgelegten Zweckentfremdungssatzung durch die Regelung des § 1 Abs. 2 S. 2 und deren Anwendung auf die nicht förmlich genehmigten Ferienwohnungen in Wohnungsbaugebieten durch die Stadt N'ey so gegeben, und wird auch so von der Bauverwaltung praktiziert. Dieses ist jedoch aus den angegebenen Gründen des Gebotes einer widerspruchsfreien, einheitlichen Rechtsordnung rechtswidrig.

#### 4.

Die im Antrag zu 2 angeführte Mindestlaufzeit der Satzung von 2 Jahren nach Inkrafttreten der Satzung ist ein Kompromissvorschlag gegenüber den Gegnern im Rat von jeglicher Installation einer Zweckentfremdungssatzung für Norderney, wie auch insgesamt die hier vorgeschlagenen Ergänzungen des Satzungstextes einen Kompromiss zwischen diese beiden Positionen von einer überhaupt nicht erforderlichen Zweckentfremdungssatzung für Norderney einerseits und andererseits der von der Verwaltung demgegenüber vorgelegten Zweckentfremdungssatzung mit sehr restriktiven, das Eigentum der von Ferienwohnungsbesitzern verletzenden Regelungen, wie vorgetragen.

Die FWN hält dazu grundsätzlich eine solche Satzung zur Sicherstellung und Schutz der einheimischen Bevölkerung mit einer ausreichenden Dauerwohnraumversorgung auch für sinnvoll. Dieses gilt aber auch nur dann, wenn es sich um rechtlich eindeutige Fälle von nur als Dauer- oder Zweitwohnraum genehmigter oder so tatsächlich genutzter Wohnraum handelt, der **nach 2015** auf der Insel rechtswidrig zweckentfremdet als Ferienwohnraum genutzt wird. Bereits **vor 2015** bis gegenwärtig betriebene, förmlich ungenehmigte, aber dennoch legal-genehmigungsfrei genutzte Ferienwohnungen dürfen nicht von einer Zweckentfremdungssatzung betroffen sein und die Eigentümer dieser Ferienwohnungen mit einer Nutzungsuntersagung bedrohen und sie weiter insoweit in Angst und Schrecken jagen. Die hier von der FWN vorgeschlagenen Ergänzungen des Satzungstextes berücksichtigen diese Sachlage. Sie sind im Gegensatz zur von der Verwaltung vorgelegten Satzung **rechtskonform und stellen für alle Eigentümer von Ferienwohnungen auf Norderney insoweit weiterhin Rechtssicherheit und Rechtsfrieden her.**

Die Laufzeit einer solchen hier vorgeschlagenen Zweckentfremdungssatzung mit den beantragten Änderungen bzw. Ergänzungen könnte daher auch im gesetzlichen vorgesehenen Zeitumfang von 5 Jahre sein.

gez. RM u. RA Hayo F. Moroni