

Stadt Norderney

26548 Norderney

30. Juni 2025

Ratssitzung am 08.07.25

Hier: TOP 18: Zweckentfremdungssatzung –

Sehr geehrte Damen und Herren,

Die FWN hält eine Zweckentfremdungssatzung für Norderney zum Schutz von Dauerwohnraum vor einer Nutzung auch als Ferienwohnraum weiterhin für sinnvoll. Allerdings gilt dieses nur für **nach** dem Stichtag des 01.01.2015 vorhandenen Wohnraum und nicht für den ungenehmigten Nutzungen von Wohnraum als Ferienwohnraum davor. Vor diesem Hintergrund für die am 08.07.25 vorgesehene Ratssitzung **beantragt**, den vielleicht mißverständlichen § 1 Abs. 3 S. 2 der vom Rat am 03.12.24 beschlossenen Zweckentfremdungssatzung unter Berücksichtigung auch der Stellungnahme des Kommunalaufsicht vom 24.04.25 durch folgenden, leicht überarbeiteten und präzisierten Absatz 3 S. 2 bis 5 zu ergänzen.

Ein Fall der Zweckentfremdung von Wohnraum als Ferienwohnraum liegt nach Abs. 2 S. 1 Nr. 3 auch nicht vor, wenn er als Ferienwohnraum in der Vergangenheit vor dem 01.01.2015 gemäß der bis dahin über Jahrzehnte hinweg gängigen und nach den in der Rechtsprechung und Rechtsliteratur auch vertretenen Rechtsansichten objektiv vertretbaren städtebaulichen Rechts- und Verwaltungspraxis der Stadt in Übereinstimmung mit der Bauaufsichtsbehörde genehmigungsfrei genutzt werden durfte, wissentlich von beiden Behörden dazu auch nie eine Genehmigung verlangt oder als ungenehmigt beanstandet wurde und so auch immer wissentlich als gebietsverträglich im Sinne der Nutzungstypologien von Wohnraum in der BauNVO geduldet wurde.

Diese ungenehmigten Nutzungen von Wohnraum als Ferienwohnraum genießen entsprechend damit auch einen gemäß des Art. 20 Abs. 3 GG rechtsstaatlich gebotenen städtebaulichen Vertrauensschutz und im Sinne des Art. 14 Abs. 1 GG. auch einen städtebaulichen Eigentumsbestandsschutz. Die Stadt Norderney und der LK Aurich sind nach dem Verfassungsgrundsatz der Selbstbindung der Verwaltung an diese frühere, gängige Rechts- und Verwaltungspraxis von Ihnen als Ausdruck des allge-

meinen Gleichheitssatzes nach Art. 3 Abs. 1 GG weiterhin gebunden.

Voraussetzung dafür ist jedoch, dass die Ferienwohnungsnutzung der Wohnung nachweislich weiterhin fortbesteht und auch die Nutzung der Wohnung als Ferienwohnung bauordnungsrechtlich entweder genehmigungsfrei oder genehmigungsfähig war.

Die abschließende Feststellung dieser bauordnungsrechtlichen Voraussetzungen obliegt der zuständigen Bauaufsichtsbehörde im Einzelfall.

Begründung:

1.

Die gesetzliche Ermächtigungsgrundlage für die am 03.12.24 vom Rat der Stadt Norderney beschlossene Zweckentfremdungssatzung ist die Vorschrift des § 1 des Nds. Gesetz über das Verbot der Zweckentfremdung von Nutzungen von Wohnraum vom 27. März 2019 (NZwEWG) i.V.m. § 10 NKomVG. Das NZwEWG bestimmt dabei im § 1 Abs. 2 S. 2, dass eine Zweckentfremdung von Wohnraum nicht vorliegt, wenn der Wohnraum vor dem 01.01.2019 **rechtmäßig** genutzt wurde. Mit dem unbestimmten Rechtsbegriff „**rechtmäßig**“ ist damit auch für dem kommunalen Satzungsgeber, wie die Stadt Norderney, eingeräumt worden, auch Wohnraum, der vor dem **Stichtag des 01.01.2015** als Ferienwohnraum genutzt wurde, als städtebaulich „**rechtmäßig**“ zu bewerten, weil er gemäß der bis dahin über Jahrzehnte hinweg nachweislich gängigen städtebaulichen Rechts- und Verwaltungspraxis der Stadt in Übereinstimmung mit der Bauaufsichtsbehörde des LK Aurich genehmigungsfrei genutzt werden durfte, wissentlich nie von beiden Behörden als ungenehmigt beanstandet und so auch wissentlich als gebietsverträglich nach der Nutzungstypologie der BauNVO geduldet wurde, sofern die Ferienwohnungsnutzung des Wohnraums weiterhin fortbesteht und auch bauordnungsrechtlich entweder genehmigungsfrei oder genehmigungsfähig war.

2.

Denn vor dem **Stichtag des 01.01. 2015** bis in die 1960er /1970er Jahre hinein gab es bei Nutzungen von Wohnungen auch als Ferienwohnungen keine klare bauplanungsrechtliche Rechtslage. Den Begriff Ferienwohnung gab es in der bis dahin geltenden Fassungen der Baunutzungsverordnung (BauNVO) nicht. Ebenfalls gab es in der BauNVO auch nicht den Begriff „Dauerwohnen“. Vor dem Jahr **2017** wurde nämlich in der BauNVO das Wohnen allgemein nicht ausdrücklich in „dauerhaft“ oder „vorübergehend“ differenziert. Die Definition von „Wohnen“ war allgemein gehalten. Die Rechtslage, ob eine Ferienwohnung unter dem Begriff „Wohnen“ oder auch als „ein nichtstörender Gewerbebetrieb“ bzw. „kleiner Beherbergungsbetrieb“ in Sinne der Nutzungstypologie von Wohnraum der §§ 2 bis 9 BauNVO einzustufen ist, war dabei in der Rechtsprechung und Rechtslehre sehr umstritten.

Erst ab den Jahren 2014/2015 setzte sich in der Rechtsprechung und Rechtslehre eine überwiegend herrschende Rechtsauffassung und damit eine klare Rechtslage durch, wonach jede Nutzung einer Wohnung als eine Ferienwohnung bauplanungsrechtlich eine genehmigungspflichtige Nutzungsänderung war. Durch die Änderung der Baunutzungsverordnung vom 04.

Mai 2017 mit der Einführung des § 13 a -Ferienwohnungen- dann diese Rechtslage auch gesetzlich festgelegt.

3.

Vor 2015 wurde auf Norderney durch die Stadt Norderney insofern im Einvernehmen mit dem Landkreis Aurich in ihrer allgemeinen Rechts- und Verwaltungspraxis die rechtliche Behandlung einer Nutzung einer Wohnung als Ferienwohnung bauplanungsrechtlich nicht als eine genehmigungspflichtige Nutzungsänderung angesehen, sondern gemäß in der Rechtsprechung und Rechtsliteratur auch vertretenen Rechtsauffassungen objektiv vertretbar als eine gleichartige Nutzung einer Wohnung oder aber auch als eine bauplanungsrechtliche Gleichstellung mit nicht störenden Gewerbebetrieben bzw. kleinen Beherbergungsbetrieben gemäß der Baunutzungsverordnung angesehen und damit auch in allen Wohngebieten nach der BauNVO als **gebietsverträglich**, so daß es für eine Nutzung einer Wohnung als eine Ferienwohnung **keiner Genehmigung** bedurfte.

Entsprechend wurde von der Stadt Norderney und dem Landkreis Aurich für die Nutzung einer Wohnung als Ferienwohnung **wissentlich** nie eine Baugenehmigung verlangt, **wissentlich** die Nutzung einer Wohnung ungenehmigt als Ferienwohnung **nie behördlich beanstandet und so auch ungenehmigte Ferienwohnungen in allen Wohngebieten im Sinne der BauNVO als gebietsverträglich geduldet**. Das allgemein bekannte bauplanungsrechtliche Stichwort dazu lautete: „**Wohnen gleich Wohnen**“.

4.

In dem Beschluß des Rates vom 03.12.24 für eine Zweckentfremdungssatzung für die Stadt Norderney hat der Rat diesen tatsächlichen Tatbestand auch ausdrücklich festgestellt und sich dabei unter anderem auf folgende Beweise gestützt:

1. Auf dokumentierte Erklärungen von ehemaligen und auch noch gegenwärtigen Mitarbeitern der Stadtverwaltung und des Stadtrates als Zeitzeugen und auch weiteren diesen Sachverhalt benannten, wahrhaltenden Zeitzeugen;
2. auf nicht angewendete, örtliche 11 Erhaltungssatzungen im Sinne des § 172 BauGB aus den Jahren 1985/1987 mit unter Genehmigungsvorbehalt der Stadt stehenden Bestimmungen bei Nutzungsänderungen bei baulichen Anlagen, wozu auch die Nutzungen von Wohngebäuden und Wohnungen als Ferienwohnungen gehören,
3. eine örtliche Zweckentfremdungssatzung von Wohnraum aus den 1990er Jahren auch nie umgesetzt wurde, und
4. aufgrund der Tatsache, dass auch von der überwiegenden Mehrheit aller rd. 4000- bis 5000 vor 2015 entstandenen Ferienwohnungen geschätzte 90 % keine Genehmigung besitzen mit Wissen der Stadtverwaltung und der Bauaufsichtsbehörde des Landkreises Aurich und von ihnen auch nie beanstandet und so geduldet wurden.

5.

Die hier nun neu modifiziert vorgenommene Formulierung des Satzungstextes des § 1 Abs. 2 S. 3 berücksichtigt dabei die von der Kommunalaufsicht und auch dem FB III der Stadt monierten, angeblich im Satzungstext der vom Rat am 03.12.24 beschlossenen Zweckentfremdungssatzung enthaltenen Überschreitung ihrer Satzungscompetenz gegenüber der gesetzlichen Zuständigkeit der Bauaufsicht des Landkreises Aurich für die Genehmigung einer Nutzung / Nutzungsänderung einer Wohnung, in dem sie jetzt noch klarer und deutlicher **zwischen der planungsrechtlichen (städtebaurechtlichen) Einordnung einer Nutzung einer Wohnung als Ferienwohnung (zuständig: die Gemeinde) und der bauordnungsrechtlichen Zulässigkeit der Nutzung einer Wohnung als Ferienwohnung (zuständig: die Bauaufsicht - LK Aurich) unterscheidet.**

6.

Die nun hier vorgeschlagene Satzungsformulierung trägt dabei auch den Vorgaben der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung besser Rechnung und berücksichtigt die verfassungsrechtlich geschützten Rechtspositionen betroffener Eigentümer von vor 2015 über Jahrzehnte hinweg für planungsrechtlich von der Stadt Norderney in Übereinstimmung mit der Bauaufsichtsbehörde des LK Aurich für zulässig erachtete **Altferienwohnungen** durch einen dadurch städtebaulich begründeten Vertrauens- und Eigentumsbestandsschutz (Art. 20 Abs. 3 GG i.V.m. Art. 14 Abs. 1 GG mit einer daraus auch resultierenden faktischen Gleichstellung der damaligen Nutzung einer Wohnung als Ferienwohnung mit insoweit genehmigten Nutzungen. Daran sind daher auch die Stadt Norderney und der LK Aurich nach dem Verfassungsgrundsatz der Selbstbindung der Verwaltung an ihre frühere, gängige Rechts- und Verwaltungspraxis als Ausdruck des allgemeinen Gleichheitssatzes nach Art. 3 Abs. 1 GG weiterhin auch heute noch gebunden.

7.

Weiter wird die Stadt damit auch in die Lage versetzt, eine differenzierte und rechtssichere Abgrenzung zwischen einer städtebaurechtlichen zulässigen Altferienwohnnutzung vor 2015 und unzulässiger Zweckentfremdung nach Anfang 2015 vorzunehmen, ohne dadurch die Zuständigkeit der Bauaufsicht zu überschreiten oder gegen das Zweckentfremdungsverbot zu verstoßen. Dies stärkt nicht nur die kommunale Planungshoheit gemäß Art. 28 Abs. 2 GG, sondern schützt auch das berechtigte Vertrauen langjähriger Eigentümer von eingerichteten Altferienwohnungen vor 2015.

Die Kommunalaufsicht darf dann auch diese auf bewiesenen und vom Rat der Stadt so auch in dem Beschluß vom 03.12.24 festgestellten, tragfähigen Tatsachen beruhende Satzungsbestimmung, die in Ausübung der gemeindlichen Satzungsautonomie der Stadt Norderney so getroffen wurde, im Rahmen ihrer Rechtsaufsicht dann auch nicht als rechtswidrig

beanstanden. Eine derartige Beanstandung durch die Kommunalaufsicht wäre hier nur zulässig, wenn die Tatsachenbewertung und die rechtliche Einordnung der Stadt Norderney offensichtlich fehlerhaft oder rechtlich unvertretbar wäre. Da dieses jedoch nicht der Fall ist, wäre eine solche Beanstandung eine unzulässige Ersetzung der städtischen Bewertung der Kommunalaufsicht, die das Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung untergräbt.

MfG -RM Hayo F. Moroni

Satzung der Stadt Norderney über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (Zweckentfremdungssatzung)

Präambel

Zur Sicherstellung der Versorgung der Bevölkerung mit ausreichendem Wohnraum zu angemessenen Preisen und damit zur Abwendung der Gefahr eines Wohnraummangels auf der Insel Norderney beschließt der Rat der Stadt Norderney aufgrund des § 1 Abs. 1 des Niedersächsischen Gesetzes über das Verbot der Zweckentfremdung von Wohnraum (NZwEWG) i.d.F. vom 27.03.2019 (Nds. GVBl. S. 72 - VORIS 23500 -), zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 28.04.2021 (Nds. GVBl. S. 240) sowie der §§ 10 Abs. 1 und 58 Abs. 1 Nr. 5 des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes (NKomVG) vom 17.12.2010 (Nds. GVBl. S. 576 - VORIS 20300 -), zuletzt geändert durch Art. 2 ÄndG vom 08.02.2024 (Nds. GVBl. Nr. 9) - alle Bestimmungen jeweils in der aktuellen Fassung - den erneuten Erlass folgender Satzung:

§ 1 Genehmigungsvorbehalt der Zweckentfremdung von Wohnraum

- (1) Die Zweckentfremdung von Wohnraum, also die Zuführung von Wohnraum zu anderen Zwecken als dem Wohnen bedarf einer Genehmigung der Stadt Norderney.
- (2) Als Zweckentfremdung gilt es, wenn der Wohnraum
 1. zu mehr als 50 Prozent der Wohnfläche für gewerbliche oder berufliche Zwecke verwendet oder überlassen wird,
 2. baulich derart verändert oder in einer Weise genutzt wird, dass er für Wohnzwecke nicht mehr geeignet ist,
 3. entgeltlich als Ferienwohnung vermietet oder sonst entgeltlich für eine Fremdenbeherbergung verwendet wird,
 4. länger als sechs Monate ununterbrochen leer steht oder
 5. beseitigt wird.
- (3) Ein Fall der Zweckentfremdung nach Absatz 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.

Ein Fall der Zweckentfremdung von Wohnraum als Ferienwohnung liegt nach Abs. 2 S. 1 Nr. 3 auch nicht vor, wenn er als Ferienwohnung in der Vergangenheit vor dem 01.01.2015 gemäß der bis dahin über Jahrzehnte hinweg gängigen und nach den in der Rechtsprechung und Rechtsliteratur auch vertretenen Rechtsansichten objektiv vertretbaren städtebaulichen Rechts- und Verwaltungspraxis der Stadt in Übereinstimmung mit der Bauaufsichtsbehörde genehmigungsfrei genutzt werden durfte, wissentlich von beiden Behörden dazu auch nie eine Genehmigung verlangt oder als ungenehmigt beanstandet wurde und so auch immer wissentlich als gebietsverträglich im Sinne der Nutzungstypologien von Wohnraum in der BauNVO geduldet wurde.

Diese ungenehmigten Nutzungen von Wohnraum als Ferienwohnung genießen entsprechend damit auch einen gemäß des Art. 20 Abs. 3 GG rechtsstaatlich gebotenen städtebaulichen Vertrauensschutz und im Sinne des Art. 14 Abs. 1 GG. auch einen städtebaulichen Eigentumsbestandsschutz. Die Stadt Norderney und der LK Aurich sind nach dem Verfassungsgrundsatz der Selbstbindung der Verwaltung an diese frühere,

gängige Rechts- und Verwaltungspraxis von Ihnen als Ausdruck des allgemeinen Gleichheitssatzes nach Art. 3 Abs. 1 GG weiterhin gebunden.

Voraussetzung dafür ist jedoch, dass die Ferienwohnungsnutzung der Wohnung nachweislich weiterhin fortbesteht und auch die Nutzung der Wohnung als Ferienwohnung bauordnungsrechtlich entweder genehmigungsfrei oder genehmigungsfähig war. Die abschließende Feststellung dieser bauordnungsrechtlichen Voraussetzungen obliegt der zuständigen Bauaufsichtsbehörde im Einzelfall.

Liegt einem Sachverhalt nach Satz 1 Nr. 1. bis 5. ein Rechtsgeschäft zugrunde, so gilt es nur als Zweckentfremdung, wenn das Rechtsgeschäft nach Inkrafttreten dieser Satzung abgeschlossen worden ist.

§ 2 Genehmigung

- (1) Die Genehmigung ist zu erteilen, wenn öffentliche Interessen oder schutzwürdige private Interessen das Interesse an der Erhaltung von Wohnraum überwiegen.
- (2) Die Genehmigung kann erteilt werden, wenn dem Interesse an der Erhaltung von Wohnraum durch Ausgleichsmaßnahmen Rechnung getragen wird. Die Ausgleichsmaßnahme kann darin bestehen, dass neu geschaffener Ersatzwohnraum zu angemessenen Bedingungen bereitgestellt oder eine einmalige oder laufende Ausgleichszahlung geleistet wird. Angemessene Bedingungen liegen vor, wenn der Ersatzwohnraum nach seiner Beschaffenheit und der dafür zu entrichtenden Miete geeignet ist, um die Zweckentfremdung des Wohnraums auszugleichen.
- (3) Die Genehmigung kann befristet sowie mit Bedingungen und Auflagen versehen werden.
- (4) Die Genehmigung wirkt auch für und gegen Rechtsnachfolgerinnen oder Rechtsnachfolger oder für und gegen Personen, auf die der Besitz übertragen wird.
- (5) Einer Genehmigung bedarf es nicht für die Nutzung von Wohnraum, der der Unterbringung von Personen dient, die der Gemeinde zugewiesen worden sind.

§ 3 Wiederherstellung des Wohnzwecks

- (1) Ist Wohnraum ohne Genehmigung zweckentfremdet worden, so kann die Gemeinde anordnen, dass die Zweckentfremdung beendet und der Wohnraum wiederhergestellt und Wohnzwecken zugeführt wird.
- (2) Anordnungen nach Absatz 1 wirken für und gegen die Rechtsnachfolgerin oder den Rechtsnachfolger.
- (3) Die Anfechtungsklage gegen Anordnungen nach Absatz 1 hat keine aufschiebende Wirkung.

§ 4 Auskunftspflicht, Datenerhebung, Betretrecht

- (1) Die dinglich Verfügungsberechtigten, Besitzerinnen und Besitzer, Verwalterinnen und Verwalter sowie Vermittlerinnen und Vermittler des betreffenden Wohnraums haben der Gemeinde unentgeltlich die Auskünfte zu geben und die Unterlagen vorzulegen, die erforderlich sind, um die Einhaltung der Vorschriften dieses Gesetzes und der aufgrund dieses Gesetzes erlassenen Satzungen zu überwachen. Satz 1 gilt auch für Beschäftigte

und Beauftragte der in Satz 1 genannten Auskunftspflichtigen sowie für Diensteanbieter im Sinne des Telemediengesetzes. Verwalterinnen und Verwalter, Vermittlerinnen und Vermittler, Beschäftigte und Beauftragte sowie Diensteanbieter im Sinne des Satzes 2 sollen nur dann herangezogen werden, wenn im Einzelfall eine Erhebung der Daten bei den übrigen in Satz 1 genannten Personen nicht möglich ist oder einen unverhältnismäßig hohen Aufwand erfordern würde und schutzwürdige Belange der betroffenen Personen nicht entgegenstehen.

- (2) Im Einzelfall dürfen Daten ohne Kenntnis der Auskunftspflichtigen bei anderen Behörden erhoben werden, soweit die in Absatz 1 genannten Personen ihrer Auskunftspflicht nach Absatz 1 beharrlich nicht nachkommen oder die betroffenen Personen eingewilligt haben und diese Behörden aufgrund einer Rechtsvorschrift zur Übermittlung der Daten befugt sind. Die Gemeinde darf andere Behörden um die Übermittlung personenbezogener Daten ersuchen und die ihr daraufhin übermittelten personenbezogenen Daten verarbeiten, soweit dies für die Überwachung der Einhaltung der Vorschriften dieses Gesetzes und der aufgrund dieses Gesetzes erlassenen Satzungen erforderlich ist.
- (3) Liegen Anhaltspunkte dafür vor, dass Wohnraum zweckentfremdet wird, so haben die dinglich Verfügungsberechtigten sowie die Vermieterinnen und Vermieter es den von der Gemeinde beauftragten Personen zu ermöglichen, Grundstücke und Wohnräume zu betreten. Das Betreten darf nur an Werktagen von 7.30 bis 19.00 Uhr erfolgen. Das Grundrecht der Unverletzlichkeit der Wohnung wird eingeschränkt.

§ 5 Werbeverbot

- (1) Es ist verboten,
1. für Wohnraum im Anwendungsbereich dieser Satzung die Nutzung zu den in § 1 Abs. 2 Nr. 1 und 3 genannten Zwecken anzubieten oder dafür zu werben, sofern für diese Nutzung nicht die erforderliche Genehmigung vorliegt,
 2. Angebote oder Werbung im Sinne der Nr. 1 zu verbreiten oder deren Verbreitung zu ermöglichen.
- (2) Die Gemeinde kann anordnen, dass Diensteanbieter im Sinne des Telemediengesetzes nach Absatz 1 verbotene Angebote und Werbung von den von ihnen betriebenen Internetseiten unverzüglich zu entfernen haben. Anordnungen nach Satz 1 wirken für und gegen die Rechtsnachfolgerin oder den Rechtsnachfolger. Die Anfechtungsklage gegen Anordnungen nach Satz 1 hat keine aufschiebende Wirkung.

§ 6 Ordnungswidrigkeiten

- (1) Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig
1. Wohnraum entgegen der Regelung dieser Satzung anderen als Wohnzwecken (§ 1 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 bis 5) zuführt, ohne dass dafür eine Genehmigung vorliegt,
 2. einer vollziehbaren Auflage nach § 2 Abs. 3 zuwiderhandelt,
 3. einer vollziehbaren Anordnung nach § 3 Abs. 1 zuwiderhandelt,
 4. entgegen § 4 Abs. 1 Auskünfte nicht, nicht richtig oder nicht vollständig erteilt oder Unterlagen nicht oder nicht vollständig vorlegt,
 5. einem Verbot nach § 5 Abs. 1 zuwiderhandelt oder
 6. einer vollziehbaren Anordnung nach § 5 Abs. 2 Satz 1 nicht, nicht vollständig oder nicht fristgemäß nachkommt.
- (2) Die Ordnungswidrigkeit kann mit einer Geldbuße bis zu 100.000 Euro geahndet werden.

§ 7 - Geltungsbereich, Inkrafttreten, Außerkrafttreten

- (1) Der Geltungsbereich dieser Satzung umfasst das gesamte Gemeindegebiet der Stadt

Norderney.

- (2) Die Satzung tritt mit Ihrer Bekanntmachung im Amtsblatt für den Landkreis Aurich in Kraft.
- (3) Die Satzung tritt mit Ablauf von 5 Jahren nach Ihrem Inkrafttreten außerkraft. Sie kann im Falle, dass die Voraussetzungen für ihren Erlass weiter fortbestehen, erneut erlassen werden.

Norderney, den