

Begründung

1. Erhaltungsziel und Gebietsabgrenzung

Mit der Satzung zur Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung und zu ihrem Schutz vor der Verdrängung durch touristische Übernachtungsmöglichkeiten verfolgt die Gemeinde Helgoland das Ziel, der weiteren Verdrängung der einheimischen Wohnbevölkerung Einhalt zu gebieten und einer drohenden Wohnraumknappheit bei gleichzeitiger Verödung der Infrastruktur der Wohnviertel entgegenzuwirken. Das Erhaltungsgebiet erstreckt sich dementsprechend auf die durch Wohnnutzung geprägten Bereiche des Unter- und des Oberlands, wie sie aus der Definition des Erhaltungsgebiets hervorgehen.

2. Zustandsbeschreibung

Nach der kompletten Zerstörung der Inselbebauung im Zuge des zweiten Weltkriegs und des Wiederaufbaus von 1952 bis 1965 ist der Bestand der Helgoländer Wohnbebauung geprägt von einer homogenen Baustruktur. Typisch für die Helgoländer Bauweise und auch prägend für die Nutzung der Gebäude ist ihre Ausgestaltung als enge, kompakte, zweigeschossige Reihenhäuser, die vom sozialen Wohnungsbau der Nachkriegszeit beeinflusst sind. Die städtebauliche Struktur der Inselbebauung zeichnet sich dadurch aus, dass der dem Meer zugewandte Ortsrand durch Hafengebiete und touristische Nutzung geprägt ist, die die Wohngebiete umschließen und vom Wind abschirmen. Die Wohngebiete konzentrieren sich im Ortskern des Unter- und des Oberlandes.

Seit 1962 ist Helgoland ein staatlich anerkanntes Nordseeheilbad. Im Laufe der Zeit hat sich daher auch im Ortskern neben der Wohnnutzung zunehmend eine touristische Nutzung der Wohngebäude entwickelt. Heute ist das Ortsbild geprägt von einer Wohnnutzung durch die einheimische Bevölkerung, die zugleich die für Fremdenverkehrsgebiete typische Kleinvermietung betreibt. Die Bevölkerungsstruktur zeichnet sich dabei durch ortsgebundene Personen aus, die auf Helgoland ihren persönlichen wie wirtschaftlichen Lebensmittelpunkt und Hauptwohnsitz haben.

Noch herrscht die Wohnnutzung durch die rund 1.400 Insulaner vor. Allerdings findet eine zunehmende Verdrängung des Dauerwohnraums durch ein steigendes Angebot touristischer Übernachtungseinrichtungen statt. In den letzten 20 Jahren ist so die Zahl der Gästebetten um 1.250 auf rund 2.200 angewachsen. Damit ist die Anzahl der Gästebetten um über 60 Betten jährlich gestiegen, ohne dass entsprechend viele Neubauten errichtet wurden. Damit kommen auf einen Insulaner mittlerweile rund 1,6 Gästebetten. Die Auslastung der vorhandenen touristischen Übernachtungseinrichtungen liegt jedoch bereits jetzt nur bei ungefähr 1/3, sodass über weite Teile des Jahres verbreitet Leerstand herrscht.

3. Beeinträchtigung

Die Umwandlung von Wohnraum in gewerblich geprägte touristische Übernachtungseinrichtungen setzt sich ungehindert weiter derzeit fort. Allein in den letzten fünf Jahren wurden über 200 Gästebetten aus dem Wohnraumbestande geschaffen, ohne dass es zu einem entsprechenden Ausgleich durch Neubauten kam. Die Schaffung zusätzlichen Wohnraums ist auch gar nicht möglich, da auf der bloß 1 km² großen Hauptinsel keine nennenswerten freien Bauflächen mehr zur Verfügung stehen.

Die Umnutzung von Wohnraum führt daher stets zu einer weiteren Dezimierung des ohnehin knappen Wohnraums. Die zunehmende Verdrängung der Wohnbevölkerung durch die steigende Zahl touristischer Übernachtungseinrichtungen führt zu negativen städtebaulichen Folgen: Die anteilige Verringerung der Wohnbevölkerung zieht nicht nur einen großen Leerstand in den Gebäuden nach sich, sondern führt auch zu einer Verödung insbesondere der sozialen, aber auch der technischen Infrastruktur. Die nicht saisonal ausgerichtete Infrastruktur, die der Grundversorgung der Bevölkerung dient, wie etwa die Feuerwehr, die Polizei, die ärztliche und pflegerische Versorgung im Krankenhaus und der Altenpflege sowie der Unterricht in der Schule und die Betreuung der Kinder in der Kita, Supermärkte und Banken und nicht zu Letzt die stoffliche Ver- und Entsorgung sind in ihrem Fortbestand gefährdet. Diese Gefährdung setzt sich aus zwei Folgen der Verdrängung der Wohnbevölkerung und der Verknappung des Wohnraums zusammen: Der Betrieb der Versorgungseinrichtungen droht für die verbliebene Bevölkerung nicht mehr wirtschaftlich zu sein und gleichzeitig kann das erforderliche Personal nicht eingestellt werden, da kein Wohnraum auf der Insel zur Verfügung steht.

So wird durch die zunehmende touristische Nutzung der Wohngebäude das bisher ausgewogene Verhältnis von Wohn- und Fremdenverkehrsstrukturen zu Lasten der Wohnbevölkerung verschoben und die ursprüngliche gewachsene Funktionsfähigkeit des Ortes für seine Bevölkerung zunehmend gefährdet. Die Infrastruktur, die für ein funktionierendes Gemeinwesen – gerade auf einer Insel – von der einheimischen Bevölkerung wie auch von den Touristen gegenüber der Gemeinde erwartet wird bzw. auf die sie angewiesen sind, kann langfristig aber nur aufrecht erhalten werden, wenn sie auch entsprechend frequentiert wird.

Die Verdrängung der Wohnbevölkerung ist im Ortsbild bereits ablesbar geworden. Die Nachfrage seitens potentieller Mieter oder Käufer überwiegt das Angebot auf dem Wohnungsmarkt beträchtlich. Offenen Stellen können nicht besetzt werden, da die Bewerber keine Wohnung auf der Insel finden. Wichtige Posten in der Versorgung für die Bevölkerung z.B. im Supermarkt oder in der Inselklink können nicht besetzt werden. Die Wohnraumknappheit als abstrakte Dauer Gefahr hat sich daher insoweit bereits teilweise verwirklicht.

Das Problem der Verdrängung der Wohnbevölkerung droht sich noch weiter zu verschärfen, da es insbesondere für Familien mit Kindern zunehmend schwerer wird auf Helgoland Wohnraum zu finden.

Von einer (weiteren) Veränderung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung ist bei einer zusätzlichen (Um-)Nutzung von Wohngebäude als touristische Übernachtungsmöglichkeiten auszugehen. Demzufolge besteht die Notwendigkeit steuernd einzugreifen und auch bei kleinräumigen Veränderungen mitwirken zu können, die kumuliert negative Folgen für die gesamte Helgoländer Bevölkerung haben können.

4. Abwägung

Die städtebaulichen Folgen der Verdrängung der Wohnbevölkerung durch touristische Übernachtungseinrichtungen als städtebauliches Erhaltungsinteresse rechtfertigen auch vor dem Hintergrund betroffener Eigentümerinteressen den Erlass dieser Erhaltungssatzung.

Der mit dem Genehmigungsverfahren und den hieraus resultierenden Folgen entstehende Eingriff in die Eigentumsrechte der Grundstückseigentümer belastet diese nicht unangemessen. Der Erlass der Erhaltungssatzung hat für die Eigentümer von Wohngebäuden im Satzungsgebiet keine unmittelbaren Folgen. Die Erhaltungssatzung führt zunächst nur einen eigenständigen Genehmigungsvorbehalt ein.

Die zweite Stufe, das Genehmigungsverfahren nach § 173 BauGB, tritt erst ein, wenn ein Eigentümer ein konkretes Vorhaben auf seinem Grundstück verfolgt. Dann unterliegen der Rückbau, bauliche Änderungen und Nutzungsänderungen dem Erfordernis einer Genehmigung. Unter den Genehmigungsvorbehalt fallen auch kleinere bauliche Veränderungen, die nach der Landesbauordnung nicht genehmigungspflichtig sind. Dies ermöglicht der Gemeinde bereits kleinere Umbau- und Modernisierungsmaßnahmen, die auf eine touristische Vermietung an Übernachtungsgäste hinweisen, zu überprüfen.

Die Folgen einer weiteren zu erwartenden Zweckentfremdung von Wohnraum, um zusätzliche touristische Übernachtungsmöglichkeiten zu schaffen und die damit einhergehenden Verdrängung von weiteren Teilen der im Gebiet ansässigen Wohnbevölkerung bewirken, wie vorhergehend beschrieben, besondere städtebauliche Nachteile in Form von Wohnraumknappheit bei gleichzeitiger Verödung der Infrastruktur. Die Realisierung dieser Gefahr ist auch hinreichend wahrscheinlich, da keine Anhaltspunkte gegeben sind, die erkennen lassen, dass sie der Entwicklung der letzten Jahre Einhalt gebieten.

Vor dem Hintergrund der bereits existierenden Wohnraumknappheit ist es aus den aufgezeigten besonderen städtebaulichen Gründen zweckmäßig und geboten, im gesamten räumlichen Geltungsbereich eine soziale Erhaltungssatzung nach § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB als angemessenes und wirksames Instrument zur Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung zu erlassen. Damit liegt ein gewichtiges öffentliches Interesse für den Erlass der Erhaltungssatzung vor. Wägt man dieses Interesse mit den Interessen der Eigentümer bei bauordnungsrechtlich genehmigungsfreien Vorhaben nicht doch einem Genehmigungsverfahren unterworfen zu sein und nicht an beabsichtigten baulichen Veränderungen gehindert zu werden ab, so überwiegt das öffentliche Interesse an der Erhaltung der derzeitigen Bevölkerungsstruktur.