

# Stadt Borkum

## Bebauungsplan Nr. 43

### "Am Elektrischen Leuchtturm"

#### 3. Änderung

#### Begründung



Quelle: Auszug aus den Geobasisdaten der Niedersächsischen Vermessungs- und Katasterverwaltung © 2011 Landesamt für Geoinformation und Landentwicklung Niedersachsen (LGLN)

**Bearbeitung:**

**PLANUNGSBÜRO KREUTZ**  
**Bauleitplanung**

**Urschrift**

Konkordiastraße 14 A · 30449 Hannover

☎ (05 11) 21 34 98 88

Fax (05 11) 45 34 40

E-Mail: kreutz@eike-geffers.de

## **Inhaltsverzeichnis**

|                                                                                                                                    |           |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>I. Allgemeines</b>                                                                                                              | <b>3</b>  |
| 1. Lage im Stadtgebiet                                                                                                             | 3         |
| 2. Anlass der Planung                                                                                                              | 3         |
| 3. Begrifflichkeiten                                                                                                               | 5         |
| 4. Konzeptionelle Grundlage der Planung                                                                                            | 6         |
| 5. Entwicklung aus dem Flächennutzungsplan                                                                                         | 11        |
| 6. Bestehende Rechtsverhältnisse                                                                                                   | 13        |
| 7. Allgemeine Ziele und Zwecke der 3. Änderung des Bebauungsplans                                                                  | 13        |
| 8. Geschichtliche Entwicklung der Insel                                                                                            | 13        |
| 9. Erhalt und Steuerung der Insel- und Bevölkerungsstruktur                                                                        | 14        |
| 10. Bebauungsplan der Innenentwicklung                                                                                             | 15        |
| <b>II. Rahmenbedingungen für die 3. Änderung des Bebauungsplans</b>                                                                | <b>17</b> |
| 1. Städtebauliche Bestandsaufnahme                                                                                                 | 17        |
| 2. Auswertung der Anzahl der Wohnungen                                                                                             | 17        |
| <b>III. Begründung der Festsetzungen</b>                                                                                           | <b>18</b> |
| 1. Art der baulichen Nutzung                                                                                                       | 18        |
| 2. Erhaltungssatzung                                                                                                               | 26        |
| <b>IV. Abwägung: öffentliche Belange ohne Umweltbelange</b>                                                                        | <b>26</b> |
| 1. Erschließung, Ver- und Entsorgung                                                                                               | 26        |
| 2. Wohnbedürfnisse der Bevölkerung, die Schaffung und Erhaltung sozial stabiler Bewohnerstrukturen und die Bevölkerungsentwicklung | 27        |
| 3. Erhaltung und Fortentwicklung vorhandener Ortsteile                                                                             | 27        |
| 4. Belange der Wirtschaft                                                                                                          | 27        |
| <b>V. Abwägung: Umweltbelange</b>                                                                                                  | <b>27</b> |
| <b>VI. Abwägung: private Belange</b>                                                                                               | <b>28</b> |
| <b>VII. Zusammenfassende Gewichtung des Abwägungsmaterials</b>                                                                     | <b>29</b> |
| <b>VIII. Verfahrensvermerke</b>                                                                                                    | <b>31</b> |

## I. Allgemeines

### 1. Lage im Stadtgebiet

Der räumliche Geltungsbereich (= Änderungsbereich) der 3. Änderung des Bebauungsplans Nr. 43 „Am Elektrischen Leuchtturm“ liegt südöstlich des historischen Ortskerns der Stadt Borkum. Der Änderungsbereich liegt zwischen der Süderstraße, der Bahnstrecke der Borkumer Kleinbahn und östlich der Bebauung an der Ranzelstraße. Er gehört somit zum Siedlungsrandbereich.

Die Süderstraße mündet im Norden in die Deichstraße. Die Deichstraße stellt die direkte Verbindung zur Innenstadt her.



räumlicher Geltungsbereich der 3. Änderung des Bebauungsplans  
Nr. 43 „Am Elektrischen Leuchtturm“

### 2. Anlass der Planung

Oberstes Ziel des Nordseeheilbades Borkum ist den Fremdenverkehr zu fördern und Unterkunftsmöglichkeiten für einen wechselnden Aufenthalt von Gästen zur Verfügung zu stellen. Dazu gehört auch der Erhalt von Dauerwohnraum für die Inselbewohner, um die Zusammensetzung einer „gesunden“ Bevölkerungsstruktur zu gewährleisten.

Anlass der Planung ist insbesondere, eine den aktuellen Anforderungen entsprechende geordnete städtebauliche Entwicklung unter besonderer Berücksichtigung der Fremdenverkehrsfunktionen der Insel zu gewährleisten. Ferner soll eine nachteilige Entwicklung der Nutzungs- und Bevölkerungsstruktur aufgehalten bzw. entgegengewirkt werden.

Auf der Insel sind in den vergangenen Jahren immer mehr Ferienwohnungen entstanden. Viele ältere Gebäude wurden aufgrund von Eigentumswechsel durch Erbfolge und anschließendem Verkauf abgerissen und durch Neubauten mit Ferienwohnungen ersetzt. Genehmigt

wurden diese Gebäude als Beherbergungsbetriebe in der Form des Vermietens von Ferienwohnungen. Tatsächlich wurden die einzelnen Wohnungen eigentumsrechtlich über das so genannte „Bruchteilseigentum“ verselbstständigt und überwiegend an Personen, die nicht ihren Lebensmittelpunkt auf der Insel haben, veräußert. Die Satzung gemäß § 22 BauGB (Sicherung von Gebieten mit Fremdenverkehrsfunktion), nach der für den Erwerb von Wohnungs- bzw. Teileigentum eine Genehmigungspflicht besteht, wurde umgangen. Es werden Wohnungen nicht als Wohnungs- bzw. Teileigentum, sondern als „Bruchteilseigentum“ veräußert. Anders als bei dem üblichen Kauf einer Eigentumswohnung erwerben die Käufer nicht die reale einzelne Wohnung, sondern einen ideellen Anteil am gesamten Haus mit allen Wohnungen.

Die Begründung von Bruchteilseigentum unterlag nach § 22 Abs. 1 BauGB nur dann der Genehmigung, wenn die Regelung über die Zuweisung von Räumen zur ausschließlichen Benutzung im Grundbuch eingetragen war. Häufig wurde diese Regelung jedoch nicht im Grundbuch eingetragen, sondern nur schuldrechtlich (in den notariellen Kaufverträgen) vereinbart.

Aufgrund der Änderung des BauGB 2017 sind zur Sicherung der Zweckbestimmung von Gebieten mit Fremdenverkehrsfunktion im § 22 BauGB gezielt Genehmigungsvorbehalte bei Bruchteilseigentum aufgenommen worden. Sie soll das Umgehen von bisherigen Rechten nach § 22 BauGB unterbinden und zur Rechtsklarheit der Art der Nutzung führen. Daraufhin hat die Stadt Borkum die „Satzung zur Sicherung von Gebieten mit Fremdenverkehrsfunktion“ neu gefasst. Die Satzung ist am 06.11.2017 in Kraft getreten.

Neue Dauerwohnungen für die Inselbewohner werden zurzeit kaum noch gebaut. Dieses gilt gleichermaßen auch für Personalunterkünfte, die für alle touristischen Branchen von Wichtigkeit sind. Aufgrund dieser sich derzeit darstellenden Situation im gesamten Siedlungsbereich sind die Grundstückspreise, wie auch die Mietpreise für Dauerwohnungen, stark gestiegen. Das Ergebnis ist, dass Wohnungseigentum für Inselbewohner, insbesondere für junge Borkumer, unerschwinglich geworden ist. Dadurch wird die Zusammensetzung der Bevölkerung erheblich gestört. Des Weiteren entstehen städtebauliche Missstände und es setzt eine Verdrängung zu Ungunsten der Inselbewohner ein, dem muss planungsrechtlich begegnet werden.

Durch den bevorzugten Bau von Ferienwohnungen reagiert der Wohnungsmarkt nicht auf den stetigen Bedarf nach Dauerwohnungen. Hier stehen ausschließlich wirtschaftliche Aspekte im Vordergrund. Ferienwohnungen sind deutlich gewinnbringender als Dauerwohnungen. Diesem städtebaulichen Gefährdungspotential begegnet die Stadt durch gezielte Festsetzungen mit der 3. Änderung des Bebauungsplans Nr. 43 „Am Elektrischen Leuchtturm“.

Deshalb geht es bei der 3. Änderung des Bebauungsplans Nr. 43 „Am Elektrischen Leuchtturm“ ausschließlich um die neuen Festsetzungen im sonstigen Sondergebiet (SO) gemäß § 11 BauNVO mit der Zweckbestimmung „Kurgebiet/Gebiet für Fremdenbeherbergung“. Hierzu werden die textlichen Festsetzungen Ziffer 1 und 1.2 sowie Ziffer 6 aus der 2. Änderung des Bebauungsplans Nr. 43 neu gefasst. Damit soll der Zielsetzung der Planung Rechnung getragen werden. Die 3. Änderung ist somit ein Textbebauungsplan.

### 3. Begrifflichkeiten

Die nachfolgenden „Begriffe“ werden hier im Einzelnen erläutert, um Missverständnisse bei der Begrifflichkeit der getroffenen Festsetzungen von vornherein auszuschließen und eine eindeutige Zuordnung zu erreichen. Für die Begriffe soll es keine unterschiedlichen Auslegungsmöglichkeiten geben. Sie werden in der 3. Änderung und der Begründung verwendet.

**Inselbewohner** sind Personen, die ihren Lebensmittelpunkt auf der Insel Borkum haben. Sie leben in Dauerwohnungen, die ihnen selbst gehören oder gemietet sind.

**Gäste** sind Personen, die auf der Insel Borkum Urlaub machen und für einige Tage oder wenige Wochen im Jahr in Beherbergungsbetrieben oder Ferienwohnungen wohnen.

**Dauerwohnungen** sind Wohnungen, die von Inselbewohnern dauerhaft zu Wohnzwecken genutzt werden. Dabei kann es sich um Eigentumswohnungen oder Eigenheime handeln, oder um Mietwohnungen bzw. gemietete Eigenheime. Auch Wohnungen für Betriebsinhaber und Betriebsleiter sowie für Aufsichts- und Bereitschaftspersonen, die einem Beherbergungsbetrieb bzw. einem sonstigen Gewerbebetrieb zugeordnet sind, sind Dauerwohnungen.

**Beherbergungsbetriebe:** Die Begrifflichkeit „Betriebe des Beherbergungsgewerbes“ ist in der Baunutzungsverordnung (BauNVO) nicht näher umschrieben.

In dem Urteil des OVG Berlin-Brandenburg Beschluss vom 06.07.2006 wird von einem Beherbergungsbetrieb ausgegangen, wenn sich die Zimmervermietung auf eine reine Übernachtungsmöglichkeit beschränkt und der Gast ausstattungsbedingt auf die Inanspruchnahme weiterer Dienstleistungen angewiesen sei. Eine Beherbergung stellt eine im Regelfall befristete Dienstleistung dar, die der Betroffene so entgegennimmt, wie sie angeboten wird; eine eigene „Häuslichkeit“ begründet sich damit nicht.

Merkmale für Beherbergungsbetriebe:

- Vermietung kleiner hoteltypischer Zimmer,
- Kurzzeitvermietung, ab 1 Übernachtung,
- ständig wechselnde Beherbergung von Gästen,
- hoteltypische Serviceleistungen, wie tägliche Reinigung, Wechsel von Bettwäsche und Handtüchern, Bestückung von Kühlschränken, Frühstücksbuffet,
- nicht abwählbare Serviceleistungen,
- Speiseräume mit Personalservice, betriebsnotwendige Nebenräume, Aufenthalts- und Sozialräume für das Personal sowie Lagerräume für die Unterbringung von Servicegerätschaften und Bedarfsartikel.

Ein Betrieb des Beherbergungsgewerbes liegt vor, wenn Räume ständig wechselnden Gästen zum vorübergehenden Aufenthalt zur Verfügung gestellt werden, ohne dass diese dort typischerweise eine eigene Häuslichkeit begründen und weil die Inanspruchnahme der beschriebenen beherbergungstypischer Dienstleistungen die Nutzung prägt.

**Ferienwohnungen** sind Wohnungen, die eine unabhängige Führung eines häuslichen Wirkungskreises für einen begrenzten Zeitraum ermöglichen. Sie erfüllen die Anforderungen der niedersächsischen Bauordnung (NBauO) an Wohnungen, verfügen u. a. über Küchen bzw. Kochgelegenheiten sowie Abstellräume zur Vermietung. Ferienwohnungen sind Räume oder Gebäude, die einem ständig wechselnden Kreis von Gästen gegen Entgelt vorübergehend zur Unterkunft zur Verfügung gestellt werden und die zur Begründung einer eigenen Häuslichkeit geeignet und bestimmt sind. Der Tatbestand einer Ferienwohnung ergibt sich aus § 13a BauNVO.

**Personalunterkünfte** sind Zimmer für Personen, die zeitweise oder langfristig auf Borkum arbeiten. Diese Personen haben damit vorübergehend ihren Lebensmittelpunkt auf der Insel.

**Nebenwohnungen** (Zweitwohnungen): In der Fassung des BauGB 2017 wurde für Gebiete mit Fremdenverkehrsfunktion der Begriff Nebenwohnung (Zweitwohnung) im § 22 eingeführt. Die Nebenwohnung dient der Eigennutzung aus arbeitsplatzbedingten Gründen (Arbeiten in einer anderen Stadt) oder zum wohnlichen Aufenthalt in der Freizeit (Urlaubswohnung). Für die SO-Gebiete mit der Zweckbestimmung „Kurgebiet/Gebiet für Fremdenbeherbergung“ auf Borkum bezieht sich der Begriff Nebenwohnung auf das Wohnen in der Freizeit.

Nicht Inselbewohner meinen sie haben eine „Ferienwohnung“ auf Borkum, wenn sie ihre Wohnung im Urlaub wenige Wochen im Jahr selber nutzen. Rechtlich gesehen handelt es sich dabei aber um eine Nebenwohnung.

**Hinweis:** Die Nutzung einer Nebenwohnung ist genehmigungspflichtig und unterliegt einer Ordnungswidrigkeit gemäß § 213 Abs. 2 BauGB aufgrund der Satzung der Stadt Borkum zur Sicherung von Gebieten mit Fremdenverkehrsfunktion. Die Satzung ist am 06.11.2017 in Kraft getreten. Eine ungenehmigte Nutzung als Nebenwohnung ist nach § 79 NBauO baurechtswidrig.

Zusammenfassend ist deutlich zu machen, dass durch die Neufassungen 2017 des BauGB und der BauNVO eindeutige Interpretationen der Begrifflichkeiten zu den Dauerwohnungen, den Ferienwohnungen und den Nebenwohnungen (Zweitwohnungen) eine Rechtssicherheit geschaffen wurde. Aufgrund der Neuaufnahme des § 13a BauNVO ist zu den Ferienwohnungen Rechtsklarheit geschaffen worden. Danach gehören Ferienwohnungen zu den Gewerbebetrieben aller Ausrichtungen oder als Nebennutzung zur vorherrschenden Hauptnutzung zu den Betrieben des Beherbergungsgewerbes oder als kleine Betriebe des Beherbergungsgewerbes. Dies ist bedeutend für die zukünftige Genehmigungspraxis und lässt keine Auslegungsinterpretation zu.

#### **4. Konzeptionelle Grundlage der Planung**

Die Stadt Borkum hat insbesondere in den letzten Jahren festgestellt, dass überwiegend Bauanträge für Ferienwohnungen gestellt wurden. Aufgrund dieser Sachlage wurde eine Bestandserhebung durchgeführt. Die Eigentümer wurden nach der Anzahl der Wohnungen gefragt: unterteilt nach selbstgenutzten Wohnungen, Mietwohnungen und Ferienwohnungen und sonstigen Nutzungen. Diese Daten wurden im Einzelfall überprüft und bei Nichtbeantwortung durch eigene Angaben der Stadt ergänzt (z. B. Aktenlage, Grundbuch etc.). Diese Erhebung ist nicht nur im historischen Ortskern durchgeführt worden, sondern auch in den

Siedlungsrandbereichen. Da festgestellt wurde, dass auch in diesen Bereichen die Anzahl der Bauanträge für Ferienwohnungen enorm gestiegen sind.

Die Anzahl der Zweitwohnungen explizit zu erfassen, ist äußerst schwierig, weil vom Verständnis her von einer Ferienwohnung gesprochen wird, es sich rechtlich aber um eine Zweitwohnung handelt. Nicht Inselbewohner meinen sie haben eine „Ferienwohnung“ auf Borkum, wenn sie ihre Wohnung im Urlaub wenige Wochen im Jahr selber nutzen. Rechtlich gesehen handelt es sich dabei aber um eine Zweitwohnung und nicht um eine Ferienwohnung. Der Unterschied zwischen einer Ferienwohnung und einer Zweitwohnung besteht darin, dass die Ferienwohnung einem wechselnden Personenkreis für einen kurzfristigen Aufenthalt zur Verfügung steht und mit ihr Einkünfte erzielt werden. Eine Zweitwohnung wird fast ausschließlich vom Eigentümer selbst genutzt und mit ihr werden keine Einkünfte erzielt. Sie bietet dem Eigentümer in der Regel einen eigenen häuslichen Wirkungskreis (zweites Zuhause). Aus den genannten Gründen ist es schwierig den Anteil an Zweitwohnungen festzustellen. Nach der Fassung des BauGB 2017 handelt es sich bei der Zweitwohnung um eine Nebenwohnung gem. § 22 BauGB.

In der nachfolgenden Tabelle werden der Erfassungszeitraum und das Erhebungsergebnis dargestellt. Da der Rücklauf der Erhebungsbögen noch nicht bei allen Planungen vollständig ist, ist auch angegeben, wie hoch der Anteil (in %) der ausgewerteten Bögen im Vergleich zur Gesamtzahl der Beteiligten ist. Außerdem ist der Anteil (in %) der Ferienwohnungen an der Gesamtzahl der Wohnungen dargestellt.



| Auswertung der Erhebungsbögen im Ortskern |                |                             |                                  |                                  |                    |                      |                                      |
|-------------------------------------------|----------------|-----------------------------|----------------------------------|----------------------------------|--------------------|----------------------|--------------------------------------|
| B-Plan Nr.                                | Erhebung bis   | Erhebungs-<br>ergebnis in % | Anzahl<br>Wohnungen<br>insgesamt | Selbst-<br>genutzte<br>Wohnungen | Miet-<br>wohnungen | Ferien-<br>wohnungen | %-Anteil der<br>Ferien-<br>wohnungen |
| 12                                        | Oktober 2016   | 100                         | 307                              | 34                               | 51                 | 222                  | 72 %                                 |
| 14                                        | April 2018     | 100                         | 278                              | 5                                | 12                 | 261                  | 94                                   |
| 18                                        | Herbst 2011    | 100                         | 132                              | 46                               | 13                 | 73                   | 55 %                                 |
| 19                                        | Juli 2018      | 100                         | 90                               | 39                               | 2                  | 53                   | 59 %                                 |
| 21                                        | März 2016      | 100                         | 104                              | 34                               | 9                  | 61                   | 59 %                                 |
| 25                                        | Mai 2014       | 100                         | 128                              | 33                               | 13                 | 82                   | 64 %                                 |
| 27                                        | Dezember 2016  | 100                         | 75                               | 15                               | 9                  | 51                   | 68 %                                 |
| 34                                        | Juni 2016      | 100                         | 285                              | 62                               | 55                 | 167                  | 59 %                                 |
| 35                                        | Juni 2016      | 100                         | 241                              | 50                               | 36                 | 155                  | 64 %                                 |
| 37                                        | September 2015 | 100                         | 666                              | 115                              | 84                 | 467                  | 70 %                                 |

| Auswertung der Erhebungsbögen in den Siedlungsrandbereichen |                |                             |                                  |                                  |                    |                      |                                      |
|-------------------------------------------------------------|----------------|-----------------------------|----------------------------------|----------------------------------|--------------------|----------------------|--------------------------------------|
| B-Plan Nr.                                                  | Erhebung bis   | Erhebungs-<br>ergebnis in % | Anzahl<br>Wohnungen<br>insgesamt | Selbst-<br>genutzte<br>Wohnungen | Miet-<br>wohnungen | Ferien-<br>wohnungen | %-Anteil der<br>Ferien-<br>wohnungen |
| 7                                                           | August 2017    | 100                         | 86                               | 25                               | 15                 | 46                   | 54 %                                 |
| 8                                                           | September 2015 | 100                         | 350                              | 159                              | 72                 | 119                  | 34 %                                 |
| 11A                                                         | März 2017      | 100                         | 95                               | 26                               | 0                  | 69                   | 73 %                                 |
| 26A                                                         | April 2016     | 100                         | 366                              | 50                               | 40                 | 276                  | 75 %                                 |
| 26B                                                         | April 2016     | 100                         | 235                              | 32                               | 33                 | 170                  | 72 %                                 |
| 26C                                                         | Mai 2016       | 100                         | 213                              | 54                               | 37                 | 122                  | 58 %                                 |
| 30                                                          | September 2015 | 100                         | 116                              | 13                               | 6                  | 97                   | 84 %                                 |
| 31                                                          | Februar 2017   | 100                         | 245                              | 87                               | 22                 | 136                  | 56 %                                 |
| 32                                                          | Oktober 2016   | 100                         | 217                              | 117                              | 32                 | 68                   | 54 %                                 |
| 36                                                          | Juni 2016      | 100                         | 465                              | 82                               | 145                | 238                  | 51 %                                 |
| 43                                                          | Dezember 2016  | 100                         | 245                              | 75                               | 11                 | 159                  | 65 %                                 |
| 55                                                          | Sommer 2012    | 100                         | 89                               | 21                               | 2                  | 66                   | 74 %                                 |

Aufgrund der flächigen Erfassung der Vielzahl an Daten liegen diese wie beim Bebauungsplan Nr. 18, 2. Änderung schon einige Jahre (2011) zurück, sie sind aber immer noch repräsentativ. Damit sind diese Befragungen in etwa 80 % des gesamten Siedlungsbereiches durchgeführt worden, so dass an Hand dieser Ergebnisse festgestellt werden kann, dass der

Anteil an Ferienwohnungen zu dem gesamten Wohnungsbestand zu hoch ausfällt. Danach liegt der Anteil der Ferienwohnungen im Ortskern zwischen 55 % und 94 % und in den Siedlungsrandbereichen zwischen 34% und 84 %.

Darüber hinaus ist die Bestandserhebung für den Geltungsbereich des Bebauungsplans Bebauungsplan Nr. 57 „Am Alten Deich/Hoppgraben“ (ehemals Bebauungspläne Nr. 8A und 42) aktuell eingeleitet worden.

Aufgrund der hohen Anzahl an Ferienwohnungen ist diese Art der fremdenverkehrsbezogene Unterkünfte mehr als gedeckt. Deshalb sollen zukünftig keine neuen Ferienwohnungen mehr zugelassen werden. Es besteht ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Hotels, Pensionen, Appartements ohne Selbstversorgung, wobei der Anteil an Ferienwohnungen zu hoch ist. Diese Unterkünfte decken auch unterschiedliche Preiskategorien ab. Die touristisch orientierte Wirtschaft ist damit breit aufgestellt. Dies gilt es auch vor dem Hintergrund das Borkum die besondere Entwicklungsaufgabe „Fremdenverkehr“ zu erfüllen hat.

Der weitere Neubau von Nebenwohnungen und Ferienwohnungen schränkt darüber hinaus die Funktion der Stadt Borkum als Fremdenverkehrsort dadurch ein, dass die Beherbergungskapazität in den Betrieben des Beherbergungsgewerbes (Hotels, Pensionen) reduziert wird. Das hat negative Auswirkungen auf die touristische Infrastruktur und es wird verstärkt in die Versorgungsstruktur im Allgemeinen aber auch in den Bereichen der Schank- und Speisewirtschaften eingegriffen.

Darüber hinaus müssen die Anforderungen an die kommunale Infrastruktur so ausgelegt sein, dass sie ständig zur Verfügung steht, obwohl ein überwiegender Teil nur saisonbedingt benötigt wird. Aufgrund des beschränkten Siedlungsraumes könnte das zu einer erheblichen Störung der Funktion des Gemeinwesens führen. Die besonderen städtebaulichen Gründe, die die Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung geboten erscheinen lassen, liegen nach alle dem in der Befürchtung begründet, dass bei weiteren Neubauten von Ferienwohnungen diese außerhalb der Saison des Lebens beraubt und den Eindruck „toter“ Stadtviertel entstehen.

Aus den o. g. Gründen werden die Nebenwohnungen und Ferienwohnungen auf den vorhandenen Bestand festgeschrieben. Zu fördern ist, die Modernisierung und qualitative Verbesserung des erhaltenswerten Gebäudebestandes, auch im Interesse des Erhalts des inseltypischen Ortsbildes.

Die Auswertung der Anzahl der Wohnungen zeigt, dass der Anteil der Nebenwohnungen und Ferienwohnungen recht hoch ausfällt. Das hat zu einer starken Verdrängung von Dauerwohnungen geführt. Deshalb ist Ziel der Stadt Borkum keine neuen Wohnungen dieser Art mehr zu zulassen.

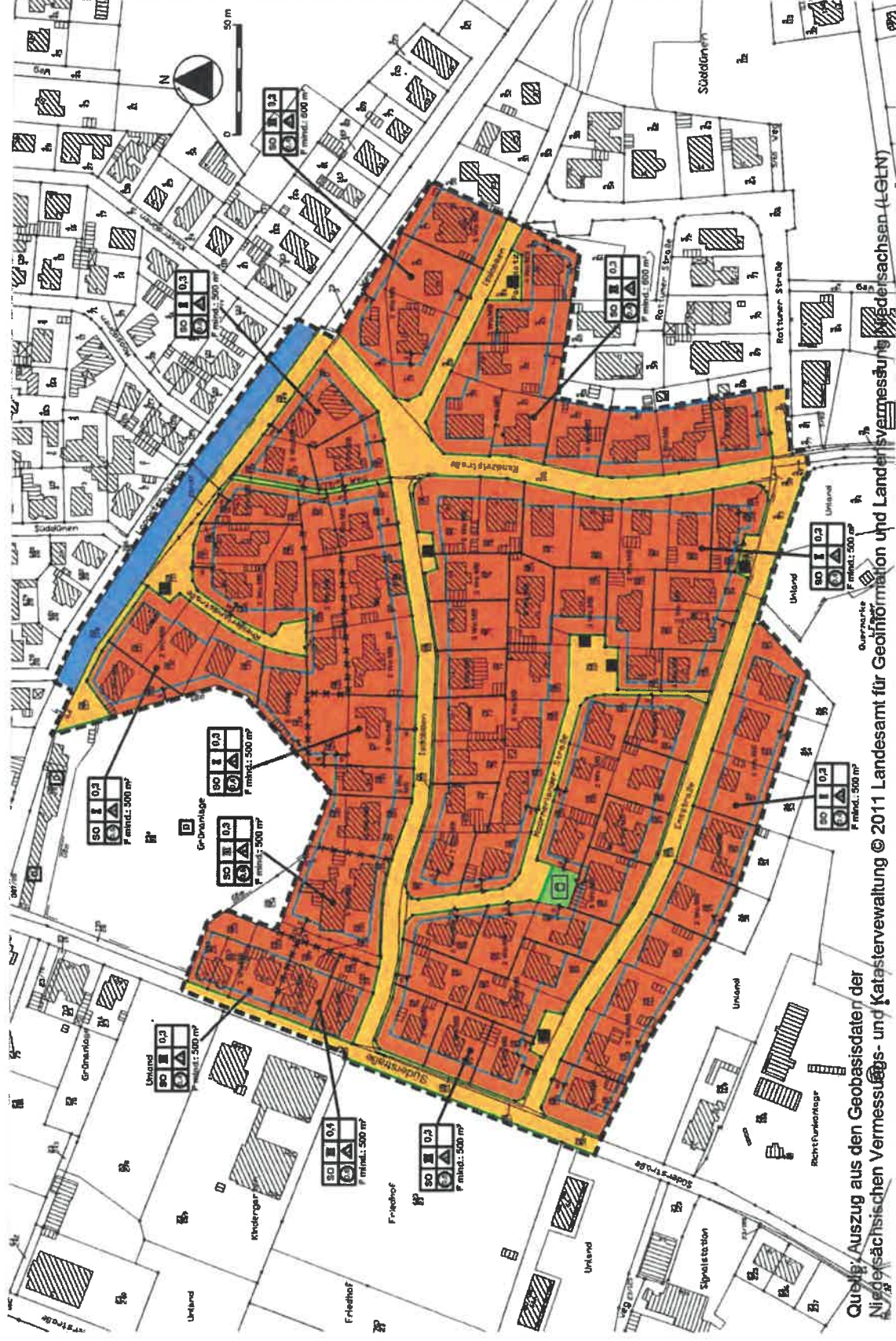
Die natürlichen Ressourcen für eine ruhige Erholung in Natur und Landschaft auf Borkum, auf die der Urlauber auf Borkum besonderen Wert legt, sind begrenzt. Die Stadt Borkum hat deshalb bereits seit vielen Jahren auf die Ausweisung neuer Baugebiete verzichtet und damit die Schaffung weiterer Beherbergungsbetriebe unterbunden. Neue Baugebiete werden im Interesse des Erhalts des Orts- und Landschaftsbildes sowie einer nachhaltigen Nutzung der natürlichen Ressourcen seitens der Stadt Borkum grundsätzlich nicht in Betracht gezogen. Die bauliche Entwicklung bezüglich des Erhalts bestehender und nach Möglichkeit der Schaffung

neuer Dauerwohnungen konzentriert sich deshalb auf den bebauten Bereich des Stadtgebietes. Um dieses Ziel auch im Änderungsbereich zu erreichen, sind die zurzeit im Bebauungsplan enthaltenen Festsetzungen zur zulässigen Art der baulichen Nutzung zu ändern. Nebenwohnungen (Zweitwohnungen) gemäß § 22 BauGB und Ferienwohnungen gemäß § 13a BauNVO sollen zukünftig nicht mehr zugelassen werden.

#### **5. Entwicklung aus dem Flächennutzungsplan**

In der 5. Änderung des Flächennutzungsplans sind die überwiegenden Bereiche der 3. Änderung des Bebauungsplans Nr. 43 „Am Elektrischen Leuchtturm“ als Sonderbauflächen (S) mit der Zweckbestimmung „Kurgebiet/Gebiet für Fremdenbeherbergung“ dargestellt. Am Nordwestrand (Archilleion) ist eine Grünfläche dargestellt. Die 5. Änderung ist seit dem 01.10.1990 wirksam. Damit sind diese Bereiche aus dem Flächennutzungsplan entwickelt.

## 2. Änderung des Bebauungsplans Nr. 43 „Am Elektrischen Leuchtturm“



## **6. Bestehende Rechtsverhältnisse**

Für den Änderungsbereich gibt es den Bebauungsplan Nr. 43 „Am Elektrischen Leuchtturm“. Dieser Bebauungsplan wurde bisher 2-mal geändert. Die 2. Änderung deckt den räumlichen Geltungsbereich des ursprünglichen Bebauungsplans Nr. 43 komplett ab, so dass damit die 1. Änderung überplant wurde. Mit der 2. Änderung erfolgten eine Zusammenfassung der Änderungsinhalte und die Präzisierung der Festsetzungen. Die 2. Änderung des Bebauungsplans Nr. 43 „Am Elektrischen Leuchtturm“ ist am 03.05.2012 in Kraft getreten.

Diese 3. Änderung deckt den räumlichen Geltungsbereich der 2. Änderung ab. Es werden innerhalb des sonstigen Sondergebiets (SO) mit der Zweckbestimmung „Kurgebiet / Gebiet für Fremdenbeherbergung“ die textlichen Festsetzungen konkretisiert und den Fassungen 2017 des BauGB und der BauNVO angepasst.

## **7. Allgemeine Ziele und Zwecke der 3. Änderung des Bebauungsplans**

Ziel der 3. Änderung des Bebauungsplans Nr. 43 ist es, durch geeignete Festsetzungen im Bebauungsplan auf den zunehmenden Verlust von Dauerwohnraum für Inselbewohner zu Gunsten von Ferienwohnungen und Zweitwohnungen unter besonderer Berücksichtigung der Fremdenverkehrsfunktion der Insel Borkum zu reagieren. Der Erhalt einer „gesunden“ Bevölkerungsstruktur mit einem ausgewogenen Verhältnis von Unterkünften für Feriengäste sowie Dauerwohnungen für Inselbewohner sind städtebaulich von großer Bedeutung. Ebenso soll die bestehende Nutzungsdichte und -struktur gewahrt und abgesichert werden.

Zweck der 3. Änderung ist der Erhalt bzw. die Schaffung eines ausgewogenen Verhältnisses an Wohnraum für Inselbewohner sowie Unterkünften für Gäste und Personal.

Im Einzelfall bezogen auf einen anstehenden Bauantrag oder Umnutzung zu reagieren, schafft keine städtebaulich geordnete Entwicklung. Deshalb muss planungsrechtlich steuernd eingegriffen werden, mit dem Ziel, ein breites Angebot an Ferienunterkünften zu schaffen, die aber ausschließlich dem wechselnden Aufenthalt von Gästen dienen.

## **8. Geschichtliche Entwicklung der Insel**

Mit Beginn des Fremdenverkehrs auf der Insel Borkum um 1850 sind nach und nach Fremdenverkehrseinrichtungen geschaffen worden. Dies waren zunächst einzelne Fremdenzimmer in Wohngebäuden, später entstanden dann auch größere Pensionsbetriebe, Hotels, Gaststätten, Restaurants usw. Ferner wurden umfangreiche Infrastruktureinrichtungen für Feriengäste sowie Kureinrichtungen mit entsprechenden Unterbringungsmöglichkeiten gebaut. Diese Einrichtungen konzentrieren sich in kurzer Entfernung zum historischen Ortskern und in Nähe der Hauptstrände.

Zu Beginn der siebziger Jahre sind auf der Insel und auch innerhalb der Splittersiedlung zunehmend Nebenwohnungen und Ferienwohnungen geschaffen worden. In der Zeit gab es eine sehr große Nachfrage nach diesen Wohnungen, die überwiegend von Auswärtigen gekauft und zu einem großen Teil als Nebenwohnungen (Zweitwohnungen) eigengenutzt wurden. Dies führte zu einer bekanntlich sowohl aus städtebaulicher als auch aus touristischer Sicht unerwünschten Entwicklung.

Die Stadt Borkum hat 1987 zur Sicherung von Gebieten mit Fremdenverkehrsfunktion eine Satzung nach § 22 BauGB erlassen. Damit konnte über Jahre hinweg erfolgreich die Schaffung von Wohnungseigentum bzw. Teileigentum nach dem Wohnungseigentumsgesetz von Ferienwohnungen unterbunden werden. Die Bebauungspläne der Stadt wurden in den Folgejahren dementsprechend wiederholt geändert bzw. neu aufgestellt, um eine geordnete städtebauliche und touristische Entwicklung sicher zu stellen. Die planungsrechtliche Zulässigkeit von Wohnungen, insbesondere Ferienwohnungen, wurde folgerichtig durch entsprechende Festsetzungen in den Bebauungsplänen im gesamten Stadtgebiet stark eingeschränkt. Stattdessen wurde die Schaffung von Beherbergungsbetrieben, womit vorrangig Hotels und Pensionen gemeint waren, planungsrechtlich ermöglicht; schließlich sollten die touristischen Potenziale der Insel adäquat genutzt werden.

In den vergangenen 10 bis 15 Jahren wurde aufgrund eines Urteils des OVG Lüneburg von der Baugenehmigungsbehörde die gewerbsmäßige Vermietung von Ferienwohnungen planungsrechtlich als Beherbergungsgewerbe beurteilt. Diese Genehmigungspraxis führte erneut zu einem verstärkten Bau von Ferienwohnungen. Da die Bildung von Wohn- und Teileigentum nach dem Wohnungseigentumsgesetz aufgrund der Satzung gemäß § 22 BauGB nicht möglich war, wurden Ferienwohnungen in Beherbergungsbetrieben über das Bruchteils-eigentum eigentumsrechtlich verselbständigt und wiederum insbesondere aufgrund sehr hoher Kaufpreisforderungen überwiegend an Auswärtige veräußert. In der Folge gibt es, wie schon vor dem Erlass der Satzung gemäß § 22 BauGB im Jahre 1987, aus fremdenverkehrlicher Sicht eine negative Zunahme vorwiegend eigengenutzter Nebenwohnungen (Zweitwohnungen), die einer permanent wechselnden und zeitlich befristeten Nutzung durch Feriengäste nicht bzw. nur marginal zur Verfügung stehen.

Neben der erneuten Änderung aller Bebauungspläne mit neuen und detaillierten Regelungen bezüglich der planungsrechtlichen Zulässigkeit von Beherbergungsbetrieben, Nebenwohnungen und Ferienwohnungen soll mit der Einführung eines umfassenden Genehmigungsvorbehaltes nach der Änderung des BauGB 2017 die geschilderte nachteilige Entwicklung gemäß § 22 Abs. 1 Nr. 3 bis 5 BauGB unterbunden werden. Deshalb hat die Stadt Borkum zur Sicherung von Gebieten mit Fremdenverkehrsfunktion eine Satzung gemäß § 22 BauGB erlassen, die am 06.11.2017 in Kraft getreten ist.

## **9. Erhalt und Steuerung der Insel- und Bevölkerungsstruktur**

Auf der Insel Borkum als beliebtes Ferienziel für Urlauber, steht ein entsprechend breites Angebot an Unterkünften für Gäste zur Verfügung. Neben Hotels, Pensionen oder Gasthöfen zählen hierzu auch Ferienwohnungen, die permanent an einen ständig wechselnden Personenkreis vermietet werden.

Gleichzeitig befinden sich innerhalb der Baugebiete Dauerwohnungen für Inselbewohner. Es gibt Ferienwohnungen, die von Inselbewohnern vermietet werden und vereinzelt andere Nutzungen sowie Schank- und Speisewirtschaften usw. Eine ausgewogene Durchmischung dieser Nutzungen, insbesondere einer ausreichenden Anzahl von Dauerwohnungen für Inselbewohner sorgen dafür, dass auch in den Wintermonaten mit wenig Feriengästen der Ortskern bewohnt und „belebt“ bleibt und sich nicht, beispielsweise durch heruntergelassene Rollläden

als „Geistersiedlung“ darstellt. Diese noch vorhandene städtebaulich erwünschte Insel- und Bevölkerungsstruktur soll dauerhaft erhalten und gesichert werden.

Die Festsetzung eines sonstigen Sondergebiets § 11 Abs. 2 Satz 2 BauNVO bietet die Möglichkeit, wie die Art der baulichen Nutzung innerhalb eines Kurgebietes bzw. Gebietes für Fremdenbeherbergung den besonderen städtebaulichen Erfordernissen des Gebietes entsprechend im Detail festzusetzen. Davon macht die Stadt Borkum im vorliegenden Fall Gebrauch.

### **10. Bebauungsplan der Innenentwicklung**

Bei der 3. Änderung handelt es sich um einen „Bebauungsplan der Innenentwicklung“ im Sinne von § 13a BauGB. Die Regelungen des § 13a BauGB gelten nicht nur für die Aufstellung eines Bebauungsplans, sondern auch für die Änderung eines Bebauungsplans (§ 13a Abs. 4).

Ein „Bebauungsplan für die Innenentwicklung“ liegt u. a. vor, wenn er für die Nachverdichtung oder andere Maßnahmen der Innenentwicklung aufgestellt wird. Das ist bei der 3. Änderung offensichtlich der Fall. Es handelt sich um baulich genutzte Flächen, die in ihrer Struktur und Dichte erhalten werden soll. Einer sich andeutenden Fehlentwicklung soll entgegengewirkt werden.

Ein „Bebauungsplan der Innenentwicklung“ wird in einem „beschleunigten Verfahren“ aufgestellt. Das beschleunigte Verfahren ist nur zulässig,

- wenn eine Größe der Grundfläche festgesetzt wird von insgesamt 20.000 m<sup>2</sup> bis weniger als 70.000 m<sup>2</sup>, wenn auf Grund einer überschlägigen Prüfung unter Berücksichtigung der in Anlage 2 dieses Gesetzes genannten Kriterien die Einschätzung erlangt wird, dass der Bebauungsplan voraussichtlich keine erheblichen Umweltauswirkungen hat, die nach § 2 Abs. 4 Satz 4 in der Abwägung zu berücksichtigen wären (Vorprüfung des Einzelfalls),
- wenn keine UVP-pflichtigen Vorhaben ermöglicht werden und
- wenn keine Anhaltspunkte für eine Beeinträchtigung der Erhaltungsziele und des Schutzzwecks der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung und der Europäischen Vogelschutzgebiete im Sinne des BNatSchG bestehen.

Da bei der 3. Änderung die Berechnung der Grundflächen gemäß § 19 Abs. 2 BauNVO mit rd. 20.600 m<sup>2</sup> über 20.000 m<sup>2</sup> liegt, ist hier gemäß § 13a Abs. 1 Nr. 2 BauGB eine überschlägige Überprüfung der Einschätzung der Umweltauswirkungen erforderlich.

Nach der durchgeführten überschlägigen Prüfung unter Berücksichtigung der in Anlage 2 zu § 13a BauGB genannten Kriterien kommt man zu der Einschätzung, dass durch die 3. Änderung des Bebauungsplans keine erheblichen Umweltauswirkungen entstehen.

Es handelt sich bei der 3. Änderung, um ein vollständig bebautes Gebiet. Dieser Änderungsbereich ist als Kurgebiet/Gebiet für Fremdenbeherbergung festgesetzt. Durch die getroffenen Festsetzungen für den Erhalt der Bevölkerungsstruktur, der Fremdenverkehrsfunktion sowie der Nutzungsstruktur und –dichte kommt es zu keinen erheblichen Umweltauswirkungen. Die Größe der Grundfläche ist dabei nicht entscheidend. UVP-pflichtige Vorhaben schließen sich innerhalb dieser Baugebietsstruktur aus. Eine Betroffenheit der Erhaltungsziele und des Schutzzweckes i. S. des BNatSchG ist nicht gegeben. Es gibt daher keine erheblichen Umweltauswirkungen, die nach § 2 Abs. 4 Satz 4 BauGB in der Abwägung zu berücksich-

tigen wären. Deshalb kann die 3. Änderung als „Bebauungsplan der Innenentwicklung“ im beschleunigten Verfahren aufgestellt werden.

Entsprechend § 13a Abs. 2 BauGB gelten im beschleunigten Verfahren die Vorschriften des vereinfachten Verfahrens nach § 13 Abs. 2 und 3 Satz 1 BauGB.

Gemäß § 13 Abs. 2 BauGB kann im vereinfachten Verfahren

1. von der frühzeitigen Unterrichtung und Erörterung nach § 3 Abs. 1 und § 4 Abs. 1 BauGB abgesehen werden,
2. der betroffenen Öffentlichkeit Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb angemessener Frist gegeben oder wahlweise die Auslegung nach § 3 Abs. 2 BauGB durchgeführt werden,
3. den berührten Behörden und sonstigen Trägern öffentlicher Belange Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb angemessener Frist gegeben oder wahlweise die Beteiligung nach § 4 Abs. 2 BauGB durchgeführt werden.

Im § 13 Abs. 3 BauGB wird deutlich herausgestellt:

*„Im vereinfachten Verfahren wird von der Umweltprüfung nach § 2 Abs. 4, von dem Umweltbericht nach § 2a und von der Angabe nach § 3 Abs. 2 Satz 2, welche Arten umweltbezogener Informationen verfügbar sind, sowie von der zusammenfassenden Erklärung nach § 10a Abs. 1 abgesehen; § 4c ist nicht anzuwenden. Bei der Beteiligung nach Abs.2 Nr. 2 ist darauf hinzuweisen, dass von einer Umweltprüfung abgesehen wird“.*



Quelle: ATKIS-Digitale Orthophotodaten der LGN - Landesvermessung + Geobasisinformation Niedersachsen

## II. Rahmenbedingungen für die 3. Änderung des Bebauungsplans

Der räumliche Geltungsbereich der 3. Änderung des Bebauungsplans (= Änderungsbereich) hat eine Größe von rd. 8,59 ha.

### 1. Städtebauliche Bestandsaufnahme

#### Lage auf der Insel

Der Änderungsbereich liegt in der Nähe des Ortskerns östlich der Süderstraße. Die Bebauung insgesamt gehört aber zum Siedlungsrandbereich. Die Bebauung zeichnet sich überwiegend durch eine ein- und zweigeschossige offene Bauweise aus. Die Dachgeschosse sind überwiegend ausgebaut.

#### Nutzungen im Änderungsbereich

Im Frühjahr 2017 ist eine Bestandsaufnahme mit Fotodokumentation durchgeführt worden, um neben den Hotels, Pensionen und anderen touristischen Unterkünften auch die Nutzungsstruktur mit den sonstigen nicht störenden Gewerbebetrieben, Schank- und Speisewirtschaften u. a. zu erfassen (Urteil 2000 VG Old. – Bestandsaufnahme). Aus der folgenden Tabelle ergeben sich die Standorte der gewerblichen Nutzung und Dienstleistungen (ohne Bettenvermietung).

| Bestandserfassung  |       |                                     |
|--------------------|-------|-------------------------------------|
| Straße             | Haus- | Nutzung                             |
| Ranzelstraße       | 6     | Fahrradverleih mit Reparaturbetrieb |
| Isdobben           | 14    | Gaststätte                          |
| Moormerlander Str. | 12    | Steuerberater                       |
| Süderstraße        | 69    | Gaststätte                          |
| Süderstraße        | 77    | Büro eines Bauunternehmers          |

### 2. Auswertung der Anzahl der Wohnungen

Parallel zu den gewerblichen Nutzungen hat die Stadt im Dezember 2016, bei den Grundstückseigentümern eine Bestandserhebung zur Ermittlung der Anzahl und der Art der Wohnungen durchgeführt. In dem Erhebungsbogen wurde die Anzahl der Wohnungen unterteilt in Ferienwohnungen, selbstgenutzte Wohnungen (Dauerwohnungen, Betriebswohnungen) und Mietwohnungen sowie sonstige Nutzungen erfasst. Nach den Ergebnissen der Auswertung der Erhebungsbögen (100 %) ist folgendes festzustellen:

- 245 Wohnungen insgesamt davon
- 75 selbstgenutzte Wohnungen,
- 11 Mietwohnungen und
- 159 Ferienwohnungen.

Danach beträgt der Anteil von Ferienwohnungen 65 % im Änderungsbereich, wobei davon auszugehen ist, dass ein Teil davon Nebenwohnungen (Zweitwohnungen) sind, die dem Fremdenverkehr nicht zur Verfügung stehen. Der Anteil der selbstgenutzten Wohnungen (31 %) und Mietwohnungen (4 %) beträgt danach 35 %. Festzustellen ist, dass hier bereits ein

städtebaulich unerwünschtes Zurückdrängen an Dauerwohnraum für Inselbewohner eingesetzt hat und damit ein Eingriff in die „gesunde“ Bevölkerungsstruktur erfolgt ist. Diese Verhältnisse müssen zu Gunsten der Inselbevölkerung verbessert werden.

In dieser zentralen Lage gibt es zusätzlich auch einige Pensionen. Diese Ferienunterkünfte mit Zimmervermietung für einen wechselnden Aufenthalt von Gästen entsprechen der Zielvorstellung der Stadt. Diese Beherbergungsart steht allen Gästen in unterschiedlichen Preiskategorien zur Verfügung. Zur Erfüllung der Fremdenverkehrsfunktion ist diese Art der Beherbergung zu erhalten und zu aktivieren.

**Anmerkung:** Die Auswertung der Erhebungsbögen ist in Form einer Tabelle zusammengefasst. In der Tabelle steht für jedes bewohnte Gebäude (z. B. Randzelstraße Nr. 6) die spezielle Art der Nutzung des Gebäudes, sofern diese von der Wohnnutzung abweicht. Außerdem wurde die Anzahl der Wohnungen insgesamt ermittelt sowie davon die Anzahl der Ferienwohnungen, selbstgenutzter Wohnungen und die sonstigen Wohnungen (Mietwohnungen).

**Diese Tabelle kann beim Bauamt der Stadt Borkum, Neue Straße Haus-Nr. 3 eingesehen werden.**

### **III. Begründung der Festsetzungen**

#### **1. Art der baulichen Nutzung**

Nach der Fassung der BauNVO 2017 kommen sonstige Sondergebiete (SO) gemäß § 11 Abs. 2 BauGB insbesondere in Betracht für Gebiete für den Fremdenverkehr, wie Kurgebiete und Gebiete für die Fremdenbeherbergung, auch mit einer Mischung von Fremdenbeherbergung oder Ferienwohnungen einerseits sowie Dauerwohnungen andererseits. Dies trifft für die Ferieninsel Borkum zu.

Ein Gebiet, in dem das Wohnen als Nutzung zwar überwiegt, dem Aufenthalt in Ferienwohnungen aber ein das Gebiet prägender Anteil zu kommt, unterscheidet sich im Sinne von § 11 Abs. 1 BauNVO wesentlich von einem allgemeinen Wohngebiet (BVerwG, Urteil vom 18.10.2017 - 4CN 6.17-).

Der räumliche Geltungsbereich der 3. Änderung des Bebauungsplans Nr. 43 „Am Elektrischen Leuchtturm“ deckt die 2. Änderung des Bebauungsplans Nr. 43 ab.

Für die 3. Änderung gelten die Bestimmungen der Baunutzungsverordnung (BauNVO) in der Fassung vom 21.11.2017.

#### **Sonstige Sondergebiete**

Ziel der Planung ist, die bestehende Nutzungs- und Siedlungsstruktur zu erfassen, zu erhalten und durch detaillierte Festsetzungen zu sichern. Gleichzeitig sind im Rahmen einer geordneten städtebaulichen Entwicklung die verschiedenen planungsrelevanten Ansprüche aufzugreifen. Als Grundlage für die kleingliedrigen Festsetzungen der Art der baulichen Nutzung gelten die einschlägig ergangenen Urteile mit den daraus resultierenden Zielen zur Sicherung des Nordseeheilbades als Fremdenverkehrsort.

Die 2. Änderung des Bebauungsplans Nr. 43 setzt die wesentlichen Teile des Änderungsbereiches als sonstiges Sondergebiet (SO) gemäß § 11 BauNVO mit der Zweckbestimmung „Kurgebiet/Gebiet für Fremdenbeherbergung“ fest. Diese Zielvorgabe hat weiterhin Bestand und deshalb wird hier in der 3. Änderung (Textbebauungsplan) das SO-Gebiet übernommen. Geändert werden aber zur Art der baulichen Nutzung die textlichen Festsetzungen. Diese Festsetzungen werden nunmehr feingliedriger gefasst, damit sie den planungsrechtlichen Zielen entsprechen.

Im Änderungsbereich handelt es sich um eine gewachsene Mischung aus Ferienwohnungen, Beherbergungsbetrieben und Dauerwohnungen aber auch Zweitwohnungen sowie einzelne sonstige nicht störende Gewerbebetriebe, Schank- und Speisewirtschaften und Räumlichkeiten für freie Berufe.

**In den sonstigen Sondergebieten SO mit der Zweckbestimmung „Kurgebiet/Gebiet für Fremdenbeherbergung“ sind zulässig:**

- **Kleine Betriebe des Beherbergungsgewerbes in der Form der Vermietung von Zimmern, Appartements und Suiten jeweils ohne Küchen bzw. Kochgelegenheiten. Abstellräume jedweder Art zur Vermietung sind unzulässig. Alle Unterkünfte müssen ganzjährig einem ständig wechselnden Kreis von Gästen zum vorübergehenden Aufenthalt zur Verfügung stehen.**

Die ausschließlich touristisch geprägte Wirtschaftsstruktur Borkums erfordert ein ausgewogenes Verhältnis an Unterkünften in Hotels, Pensionen, Appartements u.ä. ohne Selbstversorgung und Ferienwohnungen. Vorrangig soll damit ein insgesamt vielseitiges und attraktives Angebot für die Touristen auf der Insel sichergestellt werden. Zum anderen soll zukünftig aber auch die bestehende Nachfrage nach unterschiedlichen Unterkünften mit höchstem Komfort/Ausstattung abgedeckt werden.

Insoweit ist die Stadt der Überzeugung, dass die Insel mittlerweile über eine ausreichende Anzahl von Ferienwohnungen, die eine „autarke“ Lebensführung ermöglichen, verfügt. Der Bestand vorhandener Ferienwohnungen soll demzufolge festgeschrieben und neue Ferienwohnungen nicht mehr zugelassen werden. Zweitwohnungen, die nur sporadisch von den Eigentümern genutzt werden, stehen dem Fremdenverkehr nur marginal zur Verfügung; sie sind zukünftig nicht mehr zuzulassen.

In diesen kleinen Beherbergungsbetrieben (Hotels, Pensionen) sind nur Zimmer, Appartements und Suiten jeweils ohne Küchen/Kochgelegenheiten und Abstellräume zulässig. Zur Funktionalität einer Hotelanlage bzw. einer Pension gehören selbstverständlich Abstellräume, Lagerflächen u. ä. Diese Abstellräume dürfen aber nicht Bestand der zur Vermietung vorgesehenen Räume sein.

Betriebe des Beherbergungsbetriebes im Allgemeinen bedeuten, größere Hotelbetriebe, die aber aufgrund der Nichtvereinbarkeit mit der hier inselprägenden kleinteiligen Struktur in diesem Änderungsbereich nicht zulässig sein sollen. Entsprechend der bestehenden Nutzung werden auch zukünftig nur bestandsorientierte kleinere Betriebe des Beherbergungsgewerbes in den sonstigen Sondergebieten **SO** zugelassen.

Für die Auslegung des Begriffs **kleiner Betrieb** kommt es auf die Festsetzungen des Bebauungsplans und deren Bedeutung in der konkreten Örtlichkeit an. Mit Recht hat das OVG Lüneburg (U. v. 20.05.1987, aaO.) darauf hingewiesen, dass aufgrund des speziellen bauplanungsrechtlichen Gesichtspunktes es nicht zulässig ist, den Begriff des Beherbergungsbetriebes aus anderen Rechtsbereichen, etwa dem Arbeitsrecht, zu übernehmen, deren Regelungen auf andere öffentliche Belange ausgerichtet sind. Die Auslegung hat sich an dem nach der spezifischen Gebietsvorschrift maßgebenden Gesichtspunkt der Einordnung in den Wohncharakter des Gebietes zu orientieren. In diesem Sinne rechnen zu den kleinen Betrieben des Beherbergungsgewerbes Pensionen, kleine Hotels und Gasthöfe, die Übernachtungsmöglichkeiten mit Frühstück bieten (sog. Garni - Betriebe) ohne Verabreichung warmer Mahlzeiten. Mit der Einschränkung „kleine“ wird eine der allgemeinen Zulässigkeitsvoraussetzungen nach § 15 BauNVO – nämlich der Tatbestand Umfang als generelle Beschränkung im Hinblick auf die Eigenart des reinen Wohngebietes – vorweggenommen.

Maßgeblich ist, ob sich der Betrieb nach Erscheinungsform und Betriebsführung sowie unter Berücksichtigung der Zahl der Benutzer unauffällig in das Gebiet einordnet. Wesentlicher Gesichtspunkt ist dabei, wie sich der Betrieb auf seine Umgebung auswirkt und welche Störungen von ihm ausgehen. Die kleinen Betriebe des Beherbergungsgewerbes werden dadurch gekennzeichnet, dass sie sich der Vermietung von Wohnräumen annähern, baulich zumeist nicht besonders in Erscheinung treten und in Folge dessen auch den Charakter eines reinen Wohngebietes (WR) nicht beeinflussen. Deshalb werden nur kleine Beherbergungsbetriebe zugelassen. Größere Hotels haben zwangsläufig ein erhöhtes Störungspotential für die benachbarte Wohnbevölkerung.

Für die Einstufung als Beherbergungsbetrieb „klein“ kann die Anzahl der durchschnittlichen Bettenzahl sehr fließend sein. Ein kleiner Beherbergungsbetrieb kann noch für die Unterbringung von 20 bis 25 Gästen gelten, so das OVG Lüneburg vom 17.07.1979 – VI A 124/78. In einem weiteren Urteil ist offen geblieben, ob ein Betrieb des Beherbergungsgewerbes mit 30 Betten noch als klein ein zu stufen ist. Die Bettenzahl ist eine mögliche, nicht aber zwingende Messgröße. Bei der Bestimmung der Anzahl der Betten ist die Gebietsverträglichkeit entscheidend.

Aus Sicht der Stadt soll deshalb die Zulässigkeit von kleinen Beherbergungsbetrieben für jedes konkrete Bauvorhaben im Einzelfall geprüft werden. Eine Höchstgrenze für die Anzahl der Betten wird deshalb nicht festgelegt.

Betriebe des Beherbergungsgewerbes im Allgemeinen bedeuten, größere Hotelbetriebe, die aber aufgrund der Nichtvereinbarkeit mit der hier inselprägenden kleinteiligen Struktur in diesem Änderungsbereich nicht zulässig sein sollen.

- **Zwei Dauerwohnungen in einem Wohngebäude und einem gemischt genutzten Gebäude je festgesetzter Mindestgröße des Baugrundstücks**

Im Änderungsbereich der 3. Änderung des Bebauungsplans Nr. 43 sollen zwei Wohnungen (Dauerwohnungen) in einem Wohngebäude und gemischt genutzten Gebäude zur Deckung des Bedarfs an Dauerwohnraum für die Inselbewohner zulässig sein. Es sollen aber weiterhin mindestens zwei Dauerwohnungen zulässig sein. Damit entfällt in der Planzeichnung der 2. Änderung des Bebauungsplans Nr. 43 die Festsetzung der maxi-

malen Anzahl der Wohnungen je festgesetzter Mindestgröße des Baugrundstücks. Sie ist damit ungültig.

Innerhalb des Änderungsbereiches gibt es auch Gebäude mit Wohnnutzung und gewerblicher Nutzung. Deshalb ist festgesetzt, dass nicht nur in Wohngebäuden sondern auch in gemischt genutzten Gebäuden die Zulässigkeit von maximal zwei Dauerwohnungen je festgesetzter Mindestgröße des Baugrundstückes gilt.

Die Anzahl der zulässigen Wohnungen ist auf die festgesetzte Mindestgröße der Baugrundstücke abgestellt. Dabei ist das Ziel der Stadt keine Zwischenlösungen zuzulassen. Bei einer doppelten oder mehrfachen Mindestgröße der Baugrundstücke ist dann auch dementsprechend eine doppelte oder mehrfache Anzahl der Dauerwohnungen zulässig. Das bedeutet, dass bei der festgesetzten Mindestgröße von 500 m<sup>2</sup> auch nur zwei Dauerwohnungen zulässig sind; bei mehr als 1.000 m<sup>2</sup> Grundstücksgröße wären somit vier Wohnungen zulässig.

Diese Festsetzung ist eindeutig und hat zur Folge, dass im ungünstigsten Fall es bei einem 1 m<sup>2</sup> mehr eine bessere Ausnutzung des Grundstücks erreicht ist. Die Festsetzung der Mindestgröße der Baugrundstücke ist nicht verhandelbar.

- **Neubauten, wenn Gebäude durch Brand, Naturereignisse oder andere außergewöhnliche Ereignisse, die nicht durch menschliches Eingreifen entstanden sind, vollständig zerstört worden sind. Nur dann darf in dem Neubau wieder die bestandene Anzahl an Wohnungen des zerstörten Gebäudes neu errichtet werden**

Die bestehenden Nutzungen sollen auch zukünftig im Rahmen des Bestandsschutzes fortgeführt werden können. Erst bei Neubau eines Wohngebäudes ist die festgesetzte Anzahl mit zwei Dauerwohnungen einzuhalten. Davon ausgenommen sind die Fälle, in denen durch Ereignisse, die nicht durch das menschliche Eingreifen entstanden sind: **Gebäude sind durch Brand, Naturereignisse oder andere außergewöhnliche Ereignisse vollständig zerstört worden (analog § 35 Abs. 4 Nr. 3 BauGB). Nur dann darf in dem Neubau wieder die bestandene Anzahl an Wohnungen des zerstörten Gebäudes neu errichtet werden.** Bei solchen Extremfällen findet die Regelung „nur 2 Dauerwohnungen zulässig“ keine Anwendung. Den Nachweis der Anzahl der Wohnungen vor einem Totalschaden hat der Eigentümer (Bauherr) zu führen.

Die Festsetzung könnte den Anschein an Ungleichbehandlung der Eigentümer erwecken. Der rechtsverbindliche Bebauungsplan Nr. 43, 2. Änderung von 2012 hatte somit ca. 7 Jahre Gültigkeit. Aufgrund der Bestandserhebung, die im Frühjahr 2011 durchgeführt wurde, setzt die 2. Änderung die tatsächliche Anzahl an Wohnungen pro festgesetzter Mindestgröße der Baugrundstücke fest. Das bedeutet, dass einige Baugrundstücke mehr als zwei Wohnungen ausweisen, diese unterliegen dem Bestandsschutz.

- **der am Stichtag 01.01.2014 nachweislich vorhandene Bestand an Ferienwohnungen, soweit die bauordnungsrechtlichen Bestimmungen erfüllt sind, einschließlich der Erweiterung und Änderung der vorgenannten vorhandenen Ferienwohnungen**

Aufgrund der Anzahl an bestehenden Ferienwohnungen ist es städtebaulich sinnvoll, den Bestand zu sichern und zukünftig keine neuen Ferienwohnungen mehr zu zulassen.

Ferienwohnungen werden auf den Bestandsschutz beschränkt mit der gleichzeitigen Folge, dass in dem betreffenden Änderungsbereich neue Ferienwohnungen unzulässig sind. Bei den bestehenden Ferienwohnungen und Nebenwohnungen dürfen bauliche Veränderungen i. S. von § 29 Abs. 1 BauGB durchgeführt werden. Diese Beschränkung entspricht dem tatsächlichen städtebaulichen Ziel der Stadt Borkum. Aufgrund des hohen Anteils von 65 % an bestehenden Ferienwohnungen entspricht es der planerischen Konzeption der Stadt keine neuen Ferienwohnungen zu zulassen. Eine solche Entwicklung in dem Fremdenverkehrsort entspricht dem kommunalen Planungsziel und daher ist auch dieses Abwägungsergebnis gerechtfertigt. Es geht in diesem Fall weniger um den generellen Ausschluss von Ferienwohnungen durch die Stadt, sondern um deren Verortung und quantitative Beschränkung.

Es entspricht aber den städtebaulichen Zielen der Stadt, dass in den vorhandenen Ferienwohnungen bauliche Veränderungen sowie Erweiterungen durchgeführt werden dürfen. Diese Zulässigkeit ist durch eine textliche Festsetzung vorgegeben.

Zu einem attraktiven Kur-, Urlaubs- und Ferienort gehört bekanntermaßen ein vielseitiges und qualitativ hochwertiges Angebot an gastronomischen Betrieben. Deshalb muss sich das Angebot an Unterkünften mit Eigenversorgung wie Ferienwohnungen zwangsläufig in Grenzen halten. Auch aus diesem Grund beabsichtigt die Stadt Borkum, den Bestand der in ausreichender Anzahl vorhandenen Ferienwohnungen festzuschreiben und die Schaffung zusätzlicher Ferienwohnungen planerisch zu unterbinden.

Das Nds. OVG vom 18.09.2014 (Az.: IKN 123/12) urteilt wie folgt (Zitat): „Keinen Bedenken begegnet der Ausschluss von Zweitwohnungen. Sie zeichnen sich dadurch aus, dass der Inhaber dort seinen häuslichen Wirkungskreis – wenn auch vorübergehend – unabhängig gestaltet und sie nicht zum Zweck der Erzielung von Einkünften an wechselnde Feriengäste vermietet werden. Es handelt sich um Wohnen im Sinne der BauNVO und nicht um eine der Erzielung von Einkünften dienende Nutzung (zur Abgrenzung gegenüber dem Leerstand).“

Ferienwohnungen sind im Änderungsbereich in großer Anzahl vorhanden, wobei einige nicht genehmigt sind, städtebaulich aber vertretbar sind. Sie genießen einen Vertrauensschutz. Ihre „Beseitigung“ würde zu einer offenbar nicht beabsichtigten Härte führen. Sie entsprechen aber dem Planungsleitsatz des § 1 Abs. 5 Satz 2 Nr. 4 BauGB mit der Erhaltung, Erneuerung und Fortentwicklung vorhandener Ortsteile. Das ist hier der Fall, da es sich um den überwiegend bebauten Siedlungsrandbereich handelt.

Die Möglichkeit über eine Art Härteklausele die nach Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG zu beachtenden Belange des Eigentümers, die städtebaulichen öffentlichen Interessen an einer auch sozialgerechten Ordnung und die Belange der Nachbarn zu einem angemessenen Ausgleich zu bringen und dabei im Ergebnis den Bestand zu legalisieren, liegt im Planungsermessen der Stadt Borkum. Um den Bestand über reine Instandhaltungs- und Reparaturmaßnahmen hinaus erweitern oder ändern zu können, was Planungswille der Stadt Borkum ist, muss jedoch zunächst der Bestand zugelassen werden.

**Deshalb wird festgesetzt, dass der am Stichtag 01.01.2014 nachweislich vorhandene Bestand an Ferienwohnungen zulässig ist. Das gilt aber nur für Ferienwohnungen,**

**die die bauordnungsrechtlichen Bestimmungen der Nds. Bauordnung (NBauO) erfüllen.**

Der 01.01.2014 wurde als Stichtag gewählt, weil sich die Gremien des Rates im Jahr 2013 mit der Problemstellung der Ferienwohnungen ausführlich auseinandergesetzt haben, die in Beschlüssen des Rates der Stadt Borkum über Veränderungssperren zu 11 Bebauungsplänen im Stadtgebiet mündeten. Im Rahmen des Entwurfs- und Auslegungsbeschlusses wurde im Bauausschuss die Sicherung der bis zu dem Zeitpunkt bestehenden Ferienwohnungen nochmals eingehend diskutiert. Aufbauend auf dem damit festgelegten Bestandsschutz sind Erweiterungen und Änderungen vorhandener Ferienwohnungen zulässig.

Es gibt immer wieder Anfragen zur Veränderung vorhandener Ferienwohnungen. Dabei handelt es sich in der Regel um eine qualitative Verbesserung durch den Einbau von Dachflächenfenstern oder das Zusammenführen zwei kleinerer Zimmer zu einem passablen Raum o. ä. Vordergründig dabei sind, die Veränderung und damit das Anheben des Standards der zu vermietenden Objekte.

Die Ferienwohnungen sind vorhanden, sind aus städtebaulicher Sicht erhaltenswert, verursachen keine Immissionskonflikte innerhalb der Gesamtsituation. Die allgemeine Zweckbestimmung „Kurgebiet/Gebiet für Fremdenbeherbergung“ im SO wird dadurch bestätigt.

- **Ferienwohnungen und Nebenwohnungen in Dauerwohnungen umzuwandeln**  
Ziel der Stadt ist, die Anzahl des Wohnraums für Inselbewohner deutlich zu erhöhen. Dem enormen Anstieg an Ferienwohnungen und Nebenwohnungen soll somit Einhalt geboten werden.

**Im SO sind ausnahmsweise zulässig:**

- **Läden mit einer maximalen Verkaufsfläche von 300 m<sup>2</sup>**  
Zur Erhaltung der kleinteiligen Größenordnung aber entsprechend der zentralörtlichen Bedeutung dieser Kleinstadt sind ausnahmsweise Läden nur bis zu einer Verkaufsfläche von 300 m<sup>2</sup> zulässig. Diese sichern die Nutzungsvielfalt und –dichte innerhalb des Siedlungsrandbereiches. Die festgesetzte Verkaufsfläche entspricht der heutigen bestandsüblichen Größe der Verkaufsflächen. Darüber hinaus würden größere Verkaufsflächen die Kleinmaßstäblichkeit dieses Fremdenverkehrsortes mit dem vorgehaltenen Branchenmix nicht entsprechen.

Diese ausnahmsweise zulässige Festsetzung der Ladennutzung **im SO** ist notwendig, um im Einzelfall wegen des möglichen Störungsgrades reagieren zu können.

Der Vorgabewert der maximalen Verkaufsfläche von 300 m<sup>2</sup> orientiert sich an der durchgeführten Bestandsaufnahme. Dabei wurden in der Franz-Habich-Straße, vermehrt und in der Neue Straße punktuell Läden aufgesucht und per Augenscheinnahe die Größe der Verkaufsfläche geschätzt. In einigen Fällen wurden auch die Geschäftsinhaber oder Beschäftigten angesprochen, um die Verkaufsfläche aufgrund von Verwinkelungen oder durch das Verstellen von Mobiliar exakter bestimmen zu können. Dabei konnte festgestellt werden, dass je nach Branche die Verkaufsfläche teilweise auch unterhalb von

100 m<sup>2</sup>, im Durchschnitt aber zwischen 150 bis 250 m<sup>2</sup> liegt. In der Lebensmittel- und Modebranche weisen die Verkaufsflächen einen Wert von bis zu 300 m<sup>2</sup> aus.

Eine Kleinstadt wie Borkum mit 5.173 Einwohnern (Stand 31.03.2017) müssen keine Geschäfte mit großen Verkaufsflächen vorgehalten werden. Auch nicht vor dem Hintergrund als Touristenmagnet insbesondere in der wärmeren Jahreszeit. Ziel ist es, einen breiten Branchenmix in kleinen Läden zu erreichen.

Diese ausnahmsweise zulässige Festsetzung der Ladennutzung **im SO** ist notwendig, um im Einzelfall wegen des möglichen Störungsgrades reagieren zu können.

- **Schank- und Speisewirtschaften**

Innerhalb des Änderungsbereiches sind diese Nutzungen punktuell vorhanden, dabei soll es auch in Zukunft bleiben. Die Festsetzung gilt der Sicherung vorhandener Nutzungen. Es soll aber im Einzelfall entschieden werden können, ob bei Neueinrichtungen an dem Standort eine positive Entscheidung weiterhin möglich ist. Dies begründet sich aus dem Störungsgrad solcher Anlagen. Deshalb sind im **SO** Schank- und Speisewirtschaften ausnahmsweise zulässig.

- **Gebäude und Räume für freie Berufe**

Die genannten Nutzungen sind punktuell ebenfalls im Änderungsbereich vorhanden. Diese Nutzungsstruktur mit den Kur- und Heileinrichtungen und andere ansässige Freiberufler soll auch in Zukunft beibehalten bleiben. Die Räumlichkeiten für diese Nutzungen fügen sich in die vorhandene Nutzung ein und liegen in Nähe der Fremdenbeherbergung und sind mit der schutzwürdigen Wohnnutzung vereinbar.

- **Nicht störende Handwerks- und sonstige nicht störende Gewerbebetriebe, jedoch keine Ferienwohnungen gemäß § 13a BauNVO und keine Nebenwohnungen gemäß § 22 BauGB**

Im **SO** sind nicht störende Handwerksbetriebe vorhanden. Diese ortstypischen kleinen Betriebe wie Maler, Bäcker, Friseur, Fahrradverleih u. -reparatur u. ä. sind seit Jahren vorhanden. Diese Betriebe gehören in die gewachsene Ortslage. Sie ergänzen das Nutzungsangebot in kurzer fußläufiger Entfernung der hier wohnenden Bevölkerung aber auch der Gäste. Unter Beachtung der gegenseitigen Rücksichtnahme sind sonstige nicht störende Gewerbebetriebe nach der BauNVO auch in allgemeinen Wohngebieten (WA) zulässig; wobei nicht störende Handwerksbetriebe auch ausnahmsweise in einem reinen Wohngebiet (WR) zulässig sind. Es handelt sich damit um eine verträgliche Nutzung, die auch mit dem Wohnen in Kurgebieten, Gebiete für die Fremdenbeherbergung vereinbar sind.

Zu den (sonstigen) Gewerbebetrieben gehört im planungsrechtlichen Sinne auch die Vermietung einzelner Ferienwohnungen zur Erzielung von Einkünften. Solche Gewerbebetriebe, die einem Beherbergungsbetrieb ähneln oder vergleichbar sind, fallen nicht darunter. Ferienwohnungen sind damit nicht zulässig (vgl. dazu § 13a BauNVO).

**Im SO sind unzulässig:**

- **Ferienwohnungen gemäß § 13a BauNVO, weder die, die zu den Gewerbebetrieben aller Ausrichtungen i. S. der §§ 2, 4, 4a, 5, 6 und 7 BauNVO gehören, noch die, die**

**als untergeordnete Nebennutzung zur vorherrschenden Hauptnutzung zu den Betrieben des Beherbergungsgewerbes i. S. der §§ 4, 4a, 5, 6 und 7 BauNVO, noch die, die zu den kleinen Betrieben des Beherbergungsgewerbes i. S. des § 3 BauNVO gehören**

In dem 2017 neu eingefügten § 13a BauNVO wird deutlich herausgestellt was Ferienwohnungen sind. Diese Ferienwohnungen sollen zukünftig nicht zulässig sein, weder als Gewerbebetriebe aller Ausrichtungen, noch als eine von baulich untergeordneter Bedeutung gegenüber der Hauptnutzung eines Betriebes des Beherbergungsgewerbes, noch die, die zu den kleinen Betrieben des Beherbergungsgewerbes gehören. Im Änderungsbereich ist ein Überhang von 65 % an Ferienwohnungen vorhanden, wie nach den Ergebnissen der Auswertung der Anzahl der Wohnungen dargelegt wurde (Abschnitt II.2.). Deshalb sollen im Änderungsbereich keine neuen Ferienwohnungen zulässig sein.

- **neue Ferienwohnungen und Nebenwohnungen (Zweitwohnungen) sowie die bestehenden, die nicht die bauordnungsrechtlichen Bestimmungen erfüllen**

Die Stadt Borkum berücksichtigt bei der Planung auch den Beschluss des Nds. OVG vom 12.12.2013, in dem es lautet (Zitat): „Ist ein Vorhaben als Ferienwohnung genehmigt, ist eine Nutzung ausschließlich dergestalt zulässig, dass die Wohnung ständig wechselnden Gästen zum vorübergehenden Aufenthalt zur Verfügung gestellt wird. Eine gelegentliche Nutzung durch den Eigentümer selbst kommt allein als Annex zu einer im Übrigen regelmäßigen Fremdvermietung in Betracht, nicht aber als ausschließliche oder überwiegende Nutzungsform. **Wird eine Wohnung mithin nicht regelhaft als Ferienwohnung vermietet, ist die Eigennutzung baurechtswidrig.** In derartigen Fällen ist man grundsätzlich gehalten nach § 79 NBauO einzuschreiten.“

- **Dauerwohnungen in Ferienwohnungen oder Nebenwohnungen (Zweitwohnungen) umzuwandeln**

Städtebauliches Ziel ist mehr Wohnraum für Inselbewohner zu schaffen. Deshalb kann es nicht sein, dass vorhandene Dauerwohnungen in Ferien- oder Zweitwohnungen umgewandelt werden.

- **Windenergieanlagen (§ 9 Abs. 1 Nr. 12 BauGB)**

Private Windkraftanlagen zur Energieerzeugung für den Eigenbedarf sind baupflichtige Nebenanlagen. Entscheidend ist die räumliche – gegenständliche (optische) Unterordnung solcher Anlagen unter die Hauptnutzung je nach Größe der Hauptgebäude. Auch die Größe der Grundstücke ist dabei von besonderer Bedeutung. Das BVerwG führt in seinem Urteil vom 18.02.1983 aus, das „eine private Windenergieanlage für den Eigenbedarf eines Einfamilienhauses als untergeordnete Nebenanlage in einem weiträumig (aufglockert) bebauten bzw. bebaubaren Gebiet zulässig sein kann“. Aufgrund der Kleinteiligkeit der Grundstücksstruktur schließt sich diese Nutzung von selber aus.

Sie sollen innerhalb des Plangebietes nicht zulässig sein, auch wenn sie der Versorgung der genutzten Gebäude dienen könnten. Die Masten stören das Ortsbild innerhalb des Siedlungsbereiches. Auch aus Gründen der Lärmbelästigung sind sie im Kurgebiet/Gebiet für Fremdenbeherbergung unerwünscht.

Auch Kleinstwindanlagen sind in dem Kurgebiet/Gebiet für Fremdenbeherbergung, die entsprechend der BauNVO mit reinen Wohngebieten (WR) durch aus vergleichbar sind, nicht erlaubt. Eine solche Anlage widerspricht dem Gebietscharakter, entschied das OVG, Lüneburg (Beschluss vom 29.06.2012; Az.: 12 LA 155/11). Allein das Interesse an einer Förderung des klimaverträglichen Wohnens rechtfertigt die Zulässigkeit solcher Anlagen nicht. Derzeit sind im Änderungsbereich solche Anlagen nicht vorhanden. Dabei soll es bleiben.

## **2. Erhaltungssatzung**

Der Änderungsbereich befindet sich im Geltungsbereich der Erhaltungssatzung Nr. 7 der Stadt Borkum. Sie wurde vom Rat der Stadt am 22.05.1985 beschlossen und ist vom Landkreis Leer am 11.09.1985 genehmigt worden. Diese Erhaltungssatzung wurde mit der 1. Änderung, die am 16.10.1985 in Kraft trat, geändert. Grund der Änderung war, dass die Genehmigungspflicht auf die Nutzungsänderung und die Errichtung baulicher Anlagen erweitert wurde.

Ziel der Erhaltungssatzung ist, dass in den Gebieten die baulichen Anlagen erhalten bleiben sollen, um in dem Gebiet die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung, d. h. die Bevölkerungsstruktur zu erhalten (Satzungen Nr. 2 bis Nr. 12).

Von Wichtigkeit ist dabei, dass schon vor mehr als 30 Jahren erkannt worden ist, dass diese Ziele zur Erhaltung des Nordseeheilbades von wesentlicher Bedeutung waren. In der Begründung zur Erhaltungssatzung Nr. 7, die hier zitiert wird, wurde seinerzeit schon auf die sich anbahnenden Missstände hingewiesen:

*„Die Siedlung entstand in den 60er Jahren fast ausschließlich im Rahmen der Eigenentwicklung der Insel und des Ortes Borkum. Hier wurde Wohnraum geschaffen für Borkumer, wobei diese zugleich durch Saisonvermietung eine zusätzliche Existenzsicherung aufbauen konnten. Diese Struktur ist unverändert noch vorhanden und ist für die Zukunft zu erhalten.“*

## **IV. Abwägung: öffentliche Belange ohne Umweltbelange**

### **1. Erschließung, Ver- und Entsorgung**

Die gesicherte Verkehrserschließung erfolgt über die vorhandenen Straßen.

Die Belange des Post- und Fernmeldewesens, der Versorgung, insbesondere mit Energie und Wasser und der Abfallentsorgung sind aufgrund der vorhandenen Erschließung berücksichtigt. Die vorhandene Bebauung ist an die zentrale Wasser-, Gas- und Elektrizitätsversorgung sowie an das Abwasserkanalsystem angeschlossen.

Folgende Hinweise zur Abwasserbeseitigung sollten beachtet werden:

- Bei zu erwartender zusätzlicher Versiegelung bislang unbefestigten Geländes ist für die Oberflächenentwässerung primär die Versickerung bzw. Rückhaltung (Zisterne) von Niederschlagswasser zu realisieren. Diese Maßnahme dient der Grundwasserneubildung und entlastet die Mischwasserkanalisation der Stadt Borkum.

- Das im Änderungsbereich vorhandene Mischwassersystem sollte durch eine Trennkanalisation ersetzt werden.
- Grundsätzlich ist die hydraulische Belastbarkeit der Oberflächenentwässerung bei zusätzlicher Versiegelung zu prüfen und ggf. anzupassen.

## **2. Wohnbedürfnisse der Bevölkerung, die Schaffung und Erhaltung sozial stabiler Bewohnerstrukturen und die Bevölkerungsentwicklung**

Vorrangig sollen somit die dringenden Wohnbedürfnisse der Bevölkerung im Sinne des § 1 Abs. 6 Nr. 2 BauGB in absehbarer Zeit wieder gedeckt werden können und darüber hinaus die Voraussetzungen für die Eigentumbildung weiter Kreise der Bevölkerung, insbesondere junger Inselbewohner, verbessert werden.

Die 3. Änderung des Bebauungsplans Nr. 43 fördert durch die Einschränkung der Ferienwohnungen und Nebenwohnungen den öffentlichen Belang „Wohnbedürfnisse der Bevölkerung“ (§ 1 Abs. 6 Nr. 2 BauGB). Das ist ein **wesentliches Ziel der 3. Änderung**.

## **3. Erhaltung und Fortentwicklung vorhandener Ortsteile**

Die 3. Änderung fördert die Erhaltung und Fortentwicklung vorhandener Ortsteile (§ 1 Abs. 5 Satz 2 Nr. 4 BauGB). Durch die Steuerung der Art der baulichen Nutzung soll die Wohnraumsituation für Inselbewohner und Personalunterkünfte verbessert werden. Damit kann erreicht werden, dass mehr Bewohner auf der Insel gehalten werden oder sogar neue hinzuziehen. Das sichert die Wirtschaftskraft der Stadt und dient der Erhaltung und dem Ausbau der Infrastruktur ganzjährig.

## **4. Belange der Wirtschaft**

Die 3. Änderung sichert die mittelständigen Strukturen im Interesse einer verbrauchernahen Versorgung der Inselbewohner und der Gäste (§ 1 Abs. 5 Nr. 8 BauGB). Die Festsetzungen basieren auf der bestehenden Nutzungsstruktur und –dichte und zeigen die zulässigen Nutzungen auf, die überwiegend auf den Tourismus ausgerichtet ist. Das fördert die Entwicklung der Versorgungsbereiche auf Borkum. Das dient der Wirtschaft mit der Erhaltung, Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen.

## **V. Abwägung: Umweltbelange**

Die Flächen im Änderungsbereich sind Bestandteil der Siedlungsrandbereiche. Sie sind bereits vollständig bebaut. Bei den Freiflächen handelt es sich um öffentliche Grünbereiche (Spielplatz) sowie um Zier- und Hausgärten.

### **Immissionsschutz**

Die allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohnverhältnisse und die Belange des Umweltschutzes erfordern die Vermeidung schädlicher Umwelteinwirkungen.

Der räumliche Geltungsbereich der 3. Änderung des Bebauungsplans Nr. 43 wird von folgenden in Kraft getretenen Bebauungsplänen umgrenzt:

- Im Norden vom Bebauungsplan Nr. 31 „Loogster Dünen“, 3. Änderung,
- Im Osten vom Bebauungsplan Nr. 11A „Süddünen“,

- im Westen von den Bebauungsplänen Nr. 55 „Deichstraße/Feuerwehr“ und Nr. 54 „Achilleion“.

Alle genannten Bebauungspläne setzen mit wenigen Ausnahmen ebenfalls sonstige Sondergebiete (SO) gemäß § 11 BauNVO mit der Zweckbestimmung „Kurgebiet/Gebiet für Fremdenbeherbergung“ fest. Der Bebauungsplan Nr. 55 setzt auf der Westseite der Süderstraße eine öffentliche Grünfläche mit der Zweckbestimmung Friedhof und angrenzend eine Fläche für Gemeinbedarf „Kindergarten“ fest.

Damit grenzen verträgliche Nutzungen ohne konkurrierende Beeinträchtigungen aneinander, so dass die Vorgaben des Trennungsgrundsatzes im Sinne des § 50 Bundesimmissionsschutzgesetzes (BImSchG) eingehalten werden. Es hat aufgrund der Änderungsinhalte keine Auswirkungen auf die Umweltbelange des § 1 Abs. 6 Nr. 7a) bis d) und i sowie j BauGB).

Die Stadt Borkum hat zur Bekämpfung des Lärms die Borkumer Lärmbekämpfungsverordnung (BorLVO) erlassen. Sie ist am 24.04.2013 in Kraft getreten. Die Verordnung gilt ganzjährig für das Gebiet der Stadt Borkum. Sie dient der Vorbeugung und dem Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Geräusche, die durch den Betrieb von Anlagen sowie durch das Verhalten von Personen hervorgerufen werden können. Die BorLVO ist im Allgemeinen zu beachten.

In der 3. Änderung des Bebauungsplans Nr. 43 werden die Festsetzungen zur Art der baulichen Nutzung feingliedriger gefasst. Da die bauliche Nutzungsstruktur und -dichte im Änderungsbereich bereits vorhanden ist, wird sich der Umweltzustand durch die geplante Konkretisierung der Festsetzungen nicht wesentlich verändern.

#### Andere Umweltbelange

Erhaltungsziele oder der Schutzzweck der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung und der Europäischen Vogelschutzgebiete im Sinne des Bundesnaturschutzgesetzes sind von der Planung nicht betroffen.

Gem. § 1 Abs. 5 BauGB soll den Erfordernissen des Klimaschutzes sowohl durch Maßnahmen, die dem Klimawandel entgegenwirken, als auch durch solche, die der Anpassung an den Klimawandel dienen, Rechnung getragen werden. Bei der 3. Änderung des Bebauungsplans haben die Belange des Klimaschutzes nur geringe Bedeutung. Es geht um eine Steuerung der Art der baulichen Nutzung im Siedlungsbereich. Diese Maßnahme verstärkt den Klimawandel nicht. Sie hat auch keine Auswirkungen auf die Anpassung an den Klimawandel.

## **VI. Abwägung: private Belange**

Die 3. Änderung des Bebauungsplans Nr. 43 „Am Elektrischen Leuchtturm“ greift ordnend in die Zulässigkeit der Art der Nutzung ein. Die privaten Interessen der Eigentümer zum Bau von Ferienwohnungen werden zugunsten der Erhaltung und Schaffung von Dauerwohnungen sowie der Bereitstellung von Unterkünften für einen wechselnden Personenkreis zurückgestellt. Dies ist für die Sicherung von Wohnraum für die Inselbewohner und für den Erhalt einer ausgeglichenen Bevölkerungsstruktur und der Fremdenverkehrsnutzung erforderlich. Durch diese Einschränkung ist aber dennoch die langfristige Nutzung der Grundstücke in dem

Fremdenverkehrsort gesichert. Die Werterhaltung des Eigentums wird dadurch nicht wesentlich beeinflusst.

Die Verpflichtung zum Eigentum wird hervorgehoben und der Gebrauch dient zugleich dem Wohle der Allgemeinheit (Grundgesetz Artikel 14 Abs. 2).

## **VII. Zusammenfassende Gewichtung des Abwägungsmaterials**

Die zusammenfassende Gewichtung des Abwägungsmaterials ist die eigentliche Abwägung, mit der ein Ausgleich zwischen harmonisierenden und gegenläufigen Belangen hergestellt wird. Die Gemeinde hat hier zwar eine erhebliche Gestaltungsfreiheit. Diese Gestaltungsfreiheit hat aber Grenzen. Das Gebot gerechter Abwägung wird verletzt, wenn der Ausgleich zwischen den von der Planung berührten Belangen in einer Weise vorgenommen wird, die zur objektiven Gewichtigkeit einzelner Belange außer Verhältnis steht.

Für die Gewichtung der Belange ergeben sich aus § 1 Abs. 5 BauGB folgende Leitlinien:

- Der Bebauungsplan soll eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung und eine dem Wohl der Allgemeinheit entsprechende sozialgerechte Bodennutzung gewährleisten.
- Der Bebauungsplan soll dazu beitragen, eine menschenwürdige Umwelt zu sichern und die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und zu entwickeln.

Diese Planungsleitsätze sind für die Stadt Borkum Optimierungsgebote. Die Stadt ist aufgefordert, die damit zusammenhängenden Einzelbelange so weit wie möglich zu fördern und so wenig wie möglich zu beeinträchtigen.

Die natürlichen Ressourcen für eine ruhige Erholung in Natur und Landschaft auf Borkum, auf die der Urlauber auf Borkum besonderen Wert legt, sind begrenzt. Die Stadt Borkum hat deshalb bereits seit vielen Jahren auf die Ausweisung neuer Baugebiete verzichtet und damit die Schaffung weiterer Beherbergungsbetriebe unterbunden. Neue Baugebiete werden im Interesse des Erhalts des Orts- und Landschaftsbildes sowie einer nachhaltigen Nutzung der natürlichen Ressourcen seitens der Stadt Borkum grundsätzlich nicht in Betracht gezogen. Die bauliche Entwicklung bezüglich des Erhalts bestehender und nach Möglichkeit der Schaffung neuer Dauerwohnungen konzentriert sich deshalb auf den bebauten Bereich des Stadtgebietes.

Um dieses Ziel auch im Gebiet des Bebauungsplans Nr. 43 „Am Elektrischen Leuchtturm“ zu erreichen, werden die zurzeit im Bebauungsplan enthaltenen Festsetzungen zur zulässigen Art der baulichen Nutzung mit dieser Planung geändert. Neue Ferienwohnungen weder als Gewerbebetriebe aller Ausrichtungen noch als untergeordnete Nebennutzung zur vorherrschenden Hauptnutzung zu den Betrieben des Beherbergungsgewerbes sind zukünftig unzulässig.

Insbesondere soll damit erreicht werden, dass zukünftig auf dem Immobilienmarkt stark nachgefragte Ferienwohnungen nicht mehr geschaffen werden und bestehende Dauerwohnungen erhalten bleiben bzw. der Bau neuer Dauerwohnungen wieder attraktiv wird.

Der Standort mit der besonderen Entwicklungsaufgabe Fremdenverkehr wird weiterhin erfüllt, auch wenn zukünftig keine neuen Ferienwohnungen zugelassen werden. Das ausgewogene Verhältnis zwischen Hotels, Pensionen, Appartements ohne Selbstversorgung

und Ferienwohnungen dient dem Fremdenverkehr mit der touristisch geprägten Wirtschaftsstruktur Borkums. Das vielseitige und attraktive Angebot für die Touristen auf der Insel wird sichergestellt. Die bestehende Nachfrage nach unterschiedlichen Unterkünften aller Preiskategorien wird abgedeckt.

Die Ferienwohnungen werden auf den vorhandenen Bestand festgeschrieben. Zu fördern ist, die Modernisierung und qualitative Verbesserung des erhaltenswerten Gebäudebestandes, auch im Interesse des Erhalts des inseltypischen Ortsbildes.

Eine dem Wohl der Allgemeinheit entsprechende sozialgerechte Bodennutzung wird durch detaillierte Regelungen der privaten Grundstücksnutzung gewährleistet. Durch die Festsetzung der Art der baulichen Nutzung mit dem Baugebietstyp „sonstige Sondergebiete“ SO mit der Zweckbestimmung „Kurgebiet/Gebiet für Fremdenbeherbergung“ gemäß § 11 BauNVO werden die Zulässigkeiten aufgezeigt. Das dient der Erhaltung der Nutzungsstruktur.

Die Wohnbedürfnisse der Bevölkerung werden durch die 3. Änderung gefördert.

Die 3. Änderung berücksichtigt den Erhalt der Kleinteiligkeit der Bebauung, das vorgegebene und zu wahrende Verkehrssystem und wirkt einer weiteren Versiegelung über das gebotene Maß hinaus entgegen. Es gilt den Status als Fremdenverkehrsort unter Beachtung des bestehenden Siedlungsgefüges zu fördern.

Die Planung ist abgestellt auf die Sicherung der Umwelt im Zusammenspiel mit Natur und Landschaft (Nationalpark), den Erhalt der Ressourcen, der Zusammensetzung der Bevölkerung, der zu wahrenden Stadtgestalt mit dem bestehenden Verkehrssystem, der notwendigen Infrastruktur und der insularen zentralörtlichen Bedeutung der Stadt als Nordseeheilbad. Das beinhaltet ein breites Quartierangebot für die Gäste, ein attraktives touristisches Ferien- und Freizeitangebot auf der Insel im Allgemeinen.

Die Erfordernisse des Klimaschutzes sowohl durch Maßnahmen, die dem Klimawandel entgegenwirken, als auch durch solche, die der Anpassung an den Klimawandel dienen, finden Beachtung. Bei dieser 3. Änderung des Bebauungsplans Nr. 43 haben die Belange des Klimaschutzes keine Bedeutung. Die bestehenden Nutzungen werden nicht geändert. Deshalb verstärkt der Bebauungsplan den Klimawandel nicht und hat auch keine Auswirkungen auf die Anpassung an den Klimawandel.

Die jetzt getroffenen Festsetzungen sind von erheblicher Bedeutung, da „Massentourismus“ auf der Insel auch angesichts naturschutzfachlich hochwertiger Bereiche (Nationalpark, EU-Vogelschutzgebiet und FFH-Gebiet u. a.) nicht gewollt ist. Die Kapazitäten der Fremdenbeherbergung sollen deshalb nicht weiter ausgeweitet werden. Es hat sich aber gezeigt, dass der vorhandene Siedlungsraum für die Bevölkerung und der Gäste auskömmlich ist.

### VIII. Verfahrensvermerke

Die 3. Änderung des Bebauungsplans Nr. 43 „Am Elektrischen Leuchtturm“ und diese Begründung dazu wurden ausgearbeitet vom Planungsbüro Kreutz, Hannover.  
Hannover, im Dezember 2019

**PLANUNGSBÜRO KREUTZ**  
**Bauleitplanung**  
Konkordiasstraße 14A  
30449 Hannover

Der Rat der Stadt Borkum hat in seiner Sitzung am 28.10.2020 die 3. Änderung des Bebauungsplans Nr. 42 „Am Elektrischen Leuchtturm“ als Satzung und diese Begründung dazu beschlossen.

Borkum, den 21.02.2022

  
Der Bürgermeister

