Stadt Norderney 26548 Norderney, den 23.08.2009
Der Bürgermeister
- FB III -

Vermerk

Aspekte der Zweitwohnungsproblematik

Das Thema „Zweitwohnungen“ wird in Regionen mit Fremdenverkehrsfunktion seit langer Zeit diskutiert. Im Sinne der Belebung der Fremdenverkehrsinfrastruktur wurden Zweitwohnungsanlagen zunächst positiv gewertet. Mit der sprunghaften Zunahme dieser speziellen Wohnform Ende der 60er Jahre wurden Einflüsse auf die gewachsene städtebauliche und sozial-ökonomische Struktur wahrgenommen. So auch hier auf der Insel. Veränderungen im Stadtbild, insbesondere wenn sie mit einem Wechsel im Eigentum einhergehen, stehen seit dem in der Kritik.
Auf Norderney wird die Debatte seit jeher teils sehr emotional geführt.
Hier soll einmal der Versuch unternommen werden, das Phänomen nüchtern, analytisch anzugehen und dabei die vielfältige Wechselwirkungen und Zusammenhänge aufzuzeigen.

ASPEKTE

1. Wohnraumkapazität

Die pauschale Behauptung, dass die Bildung von Zweitwohnungsanlagen Wohnraum für Norderneyer vernichte, kann man nicht einfach unwidersprochen stehen lassen. Auf Norderney herrscht zwar kein Überfluss an Wohnraum, jedoch ebenfalls kein Mangel. Gesucht wird regelmäßig günstiger, passender Wohnraum. Allein die WGN als größter Wohnungseigentümer hält ständig ca. 650 Mietwohnungen vor, also Wohnraum für ca. 1.500 Norderneyer. Die Anzahl der Mietwohnungen auf dem privaten Wohnungsmarkt sowie der Anteil an selbst genutztem Wohneigentum kann nur geschätzt werden. Der Wohnbedarf für die seit Jahrzehnten relativ konstante Einwohnerzahl von etwa 6.000 Norderneyern wird jedoch grundsätzlich abgedeckt.

Die Besonderheit der Abwanderung von Insulanern lässt sich im Wesentlichen mit den beiden Ursachen der eingeschränkten Ausbildungs- und Berufschancen und den höheren Lebenshaltungskosten auf der Insel erklären. Dem höheren Aufwand für die Lebenshaltung steht überwiegend kein entsprechend höheres Einkommen gegenüber.
Zu den Lebenshaltungskosten zählen neben der allgemeinen Versorgung auch die Kosten für Miete bzw. Wohneigentum. Im Vergleich zum näheren Festland (z.B. Stadt Norden) liegen die Kosten für Mietwohnraum auf Norderney (Gebäudealter bis 2000) um ca. 25 – 50 % höher (Mietwerttabelle Finanzamt Norden 2003).

Aufgrund seiner Ausrichtung als Tourismusort kann auf Norderney kein Wohnraumüberschuss entstehen. Solange sich durch Beherbergung höhere Erträge erzielen lassen als durch Dauervermietung wird jede potentielle Mietwohnung – wenn gewollt – zur Gästebeherbergung genutzt. Den denkbaren, möglichen Regulator – die Mietpreise der WGN zu erhöhen – kann keiner wollen.
Neuer Wohnraum entsteht fast ausschließlich als Zweitwohnung, weil hier eine – bislang immer noch unbefriedigte – Nachfrage besteht. Würde eine ebensolche Nachfrage an Mietwohn-

raum bestehen, würde der Markt diese umgehend zu befriedigen versuchen, sofern dies positive wirtschaftliche Aspekte hätte.

Es ist weiter zu beobachten, dass in den so genannten „Zweitwohnungsanlagen“ auch mehr und mehr Norderneyer wohnen. Das wirtschaftliche Bestreben zu einer höheren Ausnutzung von Grundstücken zu kommen, bedeutet immer ein Mehr an Wohnraum (nicht unbedingt an Betten) – mit einem entsprechenden Anteil an Wohnraum für Norderneyer (Miete oder Eigentum). Der Wunsch zu einem klassischen Einfamilienhaus zu kommen – ein Lebensziel vieler Deutscher – wird sich in Zukunft jedoch auf Norderney nur für die wenigsten umsetzen lassen; egal ob Norderneyer oder Ortsfremde. Die Wohnungsbauprojekte der städtischen Gesellschaften bieten Insulanern noch am ehesten die Chance hierzu. Voraussetzung ist dafür, dass die Gesellschaften die Marktmechanismen nutzen können, um überhaupt zu differenzierten, inselbezogenen Angeboten zu kommen.

Norderney unterscheidet sich in Bezug auf die Nutzung von Wohnraum – bis auf die Vorhaltung eines relativ großen Anteils an Mietwohnungen – in alledem in keiner Weise von anderen attraktiven touristischen Destinationen im In- und Ausland.

2. Verödung von Stadtteilen

Stadtbild

Der Anblick monatelang heruntergelassener Rollläden über gesamte Hausfassaden gehört zu den weniger schönen Seiten Norderneys. Die äußeren Zeichen des Saisonendes rühren jedoch nur zum Teil von verlassenen Zweitwohnungen her. Rollläden erfreuen sich heute leider bei vielen Hausbesitzern großen Zuspruchs, wenngleich eine positive energetische Wirkung von solchen Anlagen fraglich ist.
Auf Norderney werden derzeit ca. 1.500 Zweitwohnungen steuerlich veranlagt. Hingegen werden um die 5.000 Ferienhäuser mit Ferienappartements und –zimmern betrieben. Unterstellt man eine etwa gleichartige Belegung heißt dies, dass etwa 75 % der „verwaisten“ Quartiere aus nicht vermieteten Beherbergungsstätten herrühren.

Das saisonale An- und Abschwellen von Bevölkerungszahlen und die damit einhergehende „Verödung“ in der Outsaison ist eine systemimmanente Erscheinung in Orten mit Fremdenverkehrsfunktion. Leerstehende Zweitwohnungen sind jedoch nur ein Teil der Problematik. In früheren Jahren machten sich das Saisonende, aber auch der Saisonbeginn durch eine mehr oder minder abrupte und drastische Veränderung im Straßenbild bemerkbar. Diese Effekte bestimmen auch heute das Bild. Durch die permanente Ausdehnung der Saison werden die Phasen „Insulaner unter sich“ nur kürzer. Dazu tragen z.B. attraktive Angebote und Bemühungen der öffentlichen Hand und der Tourismuswirtschaft zum Besuch Norderneys auch im Herbst und Winter als Urlaubsziel bei. Von daher lässt sich der Begriff der Verödung von Ortsbereichen nicht mehr in gleicher Weise einbringen, wie das noch vor 20 Jahren der Fall war. Eher kann man vielleicht darüber nachdenken, ob nicht gerade die „echte Outsaison“ auch ihren besonderen touristischen Reiz hat.

Dem Synonym „Rollläden“ als dem Inbegriff der Stadtbildverödung könnte durch ein Verbot in der in Überarbeitung befindlichen Gestaltungssatzung begegnet werden. Die Regelung könnte z.B. so lauten, dass Rollläden an den den Erschließungsstraßen zugewandten Gebäudeseiten nicht zulässig sind. Klar ist, dass diese Vorgabe zukünftig dann auch konsequent bei allen Bauwerken zu berücksichtigen ist.

Sozialraum Stadt
Stadt ist ein Sozialraum: Menschen leben nach bestimmten Regeln auf engem Raum zusammen. Die Nähe bedeutet Gemeinschaft, Geborgenheit, Sicherheit, aber auch Kontrolle, Interaktion und Konflikt. Das Verwaisen von ganzen Straßenzügen über einen längeren Zeitraum von Wochen oder Monaten nimmt dem Stadtraum die soziale Funktion.

Wie oben ausgeführt, wird es das Thema der temporären, saisonalen Bevölkerungsschwankung immer geben.
Die gewünschte wahrnehmbare Aktivität von Menschen im öffentlichen Raum als Zeichen urbanen Lebens lässt sich vor allem dort finden und erhalten, wo die verschiedenen Ansprüche und Bedürfnisse z.B. für die Befriedigung des täglichen Lebensbedarfs zusammenfinden. Also das, was auch bis heute den Charakter Norderneys ausmacht, nämlich die so genannte Gemengelage mit Wohnen und Gewerbe.
Solche Nutzungsstrukturen ließen sich – sofern überhaupt notwendig – planerisch in Bebauungsplänen begleiten. Basis könnte die vorgedachte Dreigliedrigkeit künftiger Sondergebiete (§ 11 BauNVO) im Flächenutzungsplan sein, hier mit der „Geschäfts- und Unterhaltungszone“.

Die drei Sondergebiete unterschiedlichen Charakters:
- Kurzone (zentraler Bereich der touristischen Infrastruktur = z.B. Kurplatz und Umgebung),
- Geschäfts- und Unterhaltungszone (Gemengelage = z.B. Strand-, Post-, Jann-Berghaus-, Friedrich- und Winterstraße) und
- Kurwohnzone (Wohnen in all seinen Formen).

Komplizierter wird es mit dem, was sonst bleibt, der so bezeichneten „Kurwohnzone“. Dabei handelt es sich um den bekannten Wohnmix von Einheimischen, Zweitwohnenden, Gästen usw. Diese bestehenden Gebiete lassen sich nur sehr beschränkt im Sinne der Schaffung gewünschter urbaner Qualitäten lenken und entwickeln. Schließlich muss im Rahmen der Planung dem Gleichbehandlungsgrundsatz Rechnung getragen werden. Sonst in einem solchen Gebiet grundsätzlich zulässige Nutzungen können nicht neu von Grund auf ausgeschlossen werden. Ebenso wenig macht es Sinn, solchen Wohnlagen „urbane Lebendigkeit“ verordnen zu wollen. Die Gebiete erfüllen – so wie sie sind – ihre städtebauliche Funktion.

Im Ergebnis konzentriert sich städtebauliche Entwicklung und Begleitung dann besser auf den inselprägenden Bereich der „Geschäfts- und Unterhaltungszone“. Während es in bebauten Ortslagen der „Kurwohnzone“ zur Beeinflussung des Maßes der Bebauung keiner Bauleitplanung bedarf, ist diese jedoch in den baulich anders strukturierten Ortsrandbereichen wie z.B. der Siedlung Nordhelm mit überwiegend offener Bauweise angesagt. Dabei geht es aber mehr darum, einen Rahmen zu finden, zu beschreiben und ihn nicht zu sprengen.

Die Entwicklung und Ausdehnung monofunktionaler Bereiche wie z.B. Viktoria- oder Emsstraße sollte nach Möglichkeit blockiert werden.

3. Infrastruktur
Die umfangreiche Infrastruktur wird vorgehalten, um der maximalen Nachfrage im Sommer gerecht werden zu können. Entsprechend überdimensioniert erscheinen die Aufwendungen im Winter. Klassische Feriengäste beteiligen sich indirekt über die Kurabgaben bzw. ihre Kaufkraft an den öffentlichen Vorhaltungen. Zweitwohnungsinhaber tragen darüber hinaus über die Zweitwohnungssteuer diese Lasten.

Der ausgeglichene städtische Haushalt bzw. die Wirtschaftspläne der städtischen Gesellschaften zeigen, dass die Rechnung im Ergebnis aufgeht. Den höheren touristischen, saisonalen Aufwendungen stehen entsprechende Einnahmen entgegen.

4. Immobilienmarkt

Die These, dass der Zweitwohnungsmarkt die Immobilienpreise auf der Insel in die Höhe treibt, ist nicht uneingeschränkt richtig.
Der Verkehrswert einer Immobilie wird grundsätzlich zuerst anhand von Vergleichswerten in der Vergangenheit durchgeführter Verkäufe ermittelt. Im Vergleichswert eingeflossen ist der Ansatz für einen Ertragswert. Die im Vergleich zu den Preisen auf dem Festland höheren Immobilienpreise sind durch den besonderen Lagevorteil, die eingeschränkte Verfügbarkeit von Bauland und die höheren Baupreise begründet.

Im Klartext heißt dies: Grundsätzlich ist Wohneigentum auf Norderney teuer, aber gerade auch deshalb, weil es diesen Wert auch besitzt!

Für Immobilien können hier hohe Preise erzielt werden. Das ist bei vergleichbaren Bedingungen in besonderen Wohnlagen anderswo auch der Fall. Unsere Besonderheit ist die Insellage. Ein Angebot „weniger teurer“ Wohnlagen ist kaum vorhanden und bei realistischer Betrachtung des Marktes auch nicht zu erwarten. Ein Ausweichen auf weniger exklusive Lagen bedeutet zumeist ein Abwandern aufs Festland. Für junge Insulaner stellt sich daher u.U. die Frage nach einer Zukunftsperspektive auf der Insel.

Das hohe Preisniveau eröffnet je nach persönlichem Standpunkt verschiedene Sichtweisen:
Für den – beruflich oder privat – an die Insel gebundenen Eigentumssuchenden ist der Neuerwerb einer Immobilie meist unerschwinglich, da dass Einkommensniveau in der Regel nicht dem des Immobilienmarktes (bzw. der allgemeinen Lebenshaltung) angepasst ist.
Der Haus- oder Wohnungsbesitzer jedoch hat u.U. enorme Aufwendungen für Eigentum betrieben, das einen entsprechenden Wert besitzt. Eine planerische oder sonstige Entwertung seines Eigentums muss nicht unbedingt Schadensersatzforderungen nach sich ziehen. Eine etwaige planerische Vernichtung von Werten würde jedoch zwangsläufig einen Vertrauensschaden mit sich bringen.

Dies heißt nicht, dass die Immobilienwirtschaft allein den Gesetzen des Marktes überlassen werden sollte. Eine überlegte, ausgewogene politische Positionierung zu Eingriffsmöglichkeiten, Restriktionen etc. ist erforderlich. Überzogene planerische Einschränkung und Begrenzung würde jedoch zwangsläufig zu mehr Exklusivität, zu höheren Preisen und weniger potentiellem Wohnraum für Norderneyer führen.

5. Tourismus

Norderney lebt von seinen Gästen. Grundsätzlich ist die Bereitschaft Geld auszugeben im Urlaub größer als im Alltag: Bewirten lassen, Konsum, Wellness, gehören zum Urlaubsprogramm – sowohl für „Feriengäste“ als auch für „Zweitwohnungsbesitzer“. Der Unterschied mag sein, dass der Wohnungsbesitzer kein Geld für die Übernachtung ausgibt, gleichwohl jedoch in den meisten Fällen die größere Kaufkraft als der durchschnittliche Familienurlauber besitzt.
Es ließe sich weiter die Frage stellen, wo der „Zweitwohnungseigentümer“ seinen Urlaub verbringen würde, könnte er auf Norderney kein Eigentum besitzen.

6. Steuerpflicht
Auf Norderney sind ca. 1.500 Zweitwohnungen steuerpflichtig. Mit einem Aufkommen von derzeit rd. 700.000 € stellt die Zweitwohnungssteuer die zweitgrößte Einnahme im Verwaltungshaushalt der Stadt dar. Nach der erfolgten Änderung der Zweitwohnungssteuersatzung wird mit einem Steueraufkommen bis gegen 850.000 € gerechnet. Steuerpflichtig ist grundsätzlich jeder, der eine Wohnung als Zweitwohnung für sich oder seine Verwandtschaft zur Verfügung hat, gleich, ob noch weitere Vermietung stattfindet.
Sollte zukünftig das planerische Hauptaugenmerk darauf gerichtet werden, zuvorderst nur noch Beherbergungsbetriebe (mit Ferienappartements) zuzulassen, dürfte dies auf Sicht zu einer signifikanten Senkung des Aufkommens an Zweitwohnungssteuer führen. Anteilserwerber würden von vornherein auf die Schiene Kapitalanlage geschoben und damit für die Zweitwohnungssteuer ausfallen.

Beherbergungsbetriebe über acht Betten müssen gewerberechtlich angemeldet werden. Eine gaststättenrechtliche Konzession benötigen sie heute nicht mehr.
Selbst im Falle einer Gewerbeanmeldung ließe sich aufgrund der Steuerfreibeträge (24.500 €) für eine einzelne durchschnittliche Wohnung mit 50 m² Größe keine Gewerbesteuereinnahme und damit einen zumindest teilweisen Mittelzuschuss direkt an die Stadt generieren.
Einnahmen aus Vermietung und Verpachtung sind Gegenstand der Einkommensteuererklärung. Unabhängig von Freibeträgen wird die Einkommensteuer über einen Länderschlüssel an die Kommunen verteilt. Aufgrund der heutigen Verteilungsmaßstäbe erreichen Norderney aus diesem Aufkommen keine Gelder.

Rd. 500 Wohneinheiten werden als reine Kapitalanlage geführt, von denen die Insel keinen unmittelbaren Nutzen zieht.

7. Überfremdung
Das Schlagwort „Ausverkauf der Insel“ spricht vielleicht den Kern der Zweitwohnungsdebatte am ehesten an. Der Insulaner fühlt sich durch Investoren und Käufer vom Festland mehr und mehr verdrängt und seiner eigenen Insel beraubt.
Wenngleich sich die beschriebenen Veränderungen im Rahmen der allgemeinen Entwicklung vollziehen, sind dieser Aspekt, diese Sichtweise emotionaler Natur. Dennoch sind sie vor dem Hintergrund einer funktionierenden Inselgemeinschaft von Bedeutung.
Das besondere soziale Thema der „Entwurzelung“ wird im Aufsatz „Wohn-Zukunft Einheimischer, Das Beispiel der Ostfriesischen Insel Juist“ analytisch dargestellt (s. Anlage).
Prof. Hasse stellt hier nachvollziehbar das gesellschaftliche Phänomen dar. Die Interpretation von Zahlenwerten enthält teils Fehler, die Lösungsansätze sind keine wirkliche Alternative.

LÖSUNGEN ?
Bauplanungsrecht - Eigentumsrecht
Es ist festgestellt, dass sich planungsrechtlich „Dauerwohnen“ nicht von „Zweitwohnen“ unterscheiden lässt, wohl aber „Wohnen“ von „Beherbergung“ (s. VM vom 20.07.2009). Weiter ließe sich die Anzahl von „Wohnungen“ beschränken.
Um eine Unterscheidung zwischen „Wohnungen“ und „Ferienwohnungen“ (Bestandteil der Beherbergung) zu gewährleisten, wird im Folgenden der Begriff „Ferienappartements“ für „Ferienwohnungen“ verwandt. Denn diese fallen nicht unter Wohnungen.

Die Beschränkung der Anzahl an Wohnungen kann in bestimmten Fällen die Bildung von Wohnraum für Norderneyer sogar verhindern.

Die Festsetzung „Beherbergung“ wird Zweitwohnungseigentümer in Richtung einer Kapitalanlage drängen und damit aus der Zweitwohnungssteuerpflicht entlassen. In den meisten Fällen führt dies nicht zu einer Gewerbesteuerpflicht, schon gar nicht zu einer Verringerung der Anzahl der faktischen Zweitwohnungen.
Beherbergung nunmehr nicht oder äußerst restriktiv zuzulassen, würde einer Vielzahl Norderneyern Einkommen oder Zubrot nehmen. Die einzige Möglichkeit, nämlich durch die Teilnahme am touristischen Markt die ökonomische Ausstattung zu erwirtschaften, die die Grundstückserhaltung des Einheimischen auch für die Zukunft eröffnet, würde genommen. Zu berücksichtigen ist immer auch der umgebende Bestand (Art und Maß) in Baugebieten, also die Gleichbehandlung.

Solange es nicht die Möglichkeit gibt, zwischen „Wohnen für Norderneyer“ und „Wohnen für Festländer“ zu unterscheiden, kann das Phänomen „Zweitwohnen“ planerisch nicht gesteuert werden.
Da das Planungsrecht keine Beziehung zum Eigentumsrecht – außer über die Paragrafen zur Enteignung etc. – herstellt, muss einfach zur Kenntnis genommen und akzeptiert werden, dass das aktuelle Planungsrecht nicht das Werkzeug ist, um steuernd auf Eigentumsverhältnisse bzw. –formen einzuwirken.

Der Vorschlag der FWN „Ferienzweitwohnungen“ als gewerbliches Teileigentum zuzulassen, würde, wie oben beschrieben, Einbußen bei der Zweitwohnungssteuer bewirken, ohne jedoch die gleiche Zunahme an öffentlichen Einnahmen bei der Gewerbesteuer oder bei Zuweisungen aus der Einkommensteuer zu generieren.

In Bezug auf den planerischen Konzeptvorschlag der Verwaltung (VM 20.07.2009) müssen ebenfalls kritische Fragen gestellt werden:

a) Kann aus der planmäßigen Festsetzung einer „zulässigen Anzahl an Wohnungen je Baugrundstück“ das Recht zur Begründung von Wohnungseigentum als Sondereigentum hergeleitet werden?
   Nach Ansicht der Verwaltung müsste mit Ja geantwortet werden. Die ausdrückliche planerische Zulassung von Wohnungen zieht konsequenter Weise auch die Begründung entsprechender Eigentumsrechte nach sich. – Damit würde es die Stadt ermöglichen, erstmals seit 1987 Jahren wieder „wirkliche“ Eigentumswohnungen mit eigenem Grundbuchblatt bilden zu lassen. Ist das gewollt? Bei allen Zweifeln an der Wirksamkeit des Ausschlusses der Sondereigentumsbildung nach § 22 BauGB wohl eher nicht. Es wäre eher sogar ein falsches Signal.
b) Kann die Vorgabe nur zulässiger „Beherbergungsbetriebe“ nachhaltig der Bildung von „ Zweitwohnungen“ entgegen wirken?
   Die Bildung von gewerblichem Teileigentum oder einer wie auch immer gearteten Bruchteilseigentumsgemeinschaft kann nicht verhindert werden.
   Auch die Zahl von Ferienappartements kann nicht einfach festgesetzt und beschränkt werden. Die Menge an zu erstellenden Ferienappartements kann nur mittelbar über das zulässige Maß der Bebauung reglementiert werden; entweder im Bereich § 34 BauGB oder über BPlan.

In Bezug auf die Verhinderung von Zweitwohnungen – was man auch immer darunter verstehen mag – bringen alle Vorschläge kein wirklich befriedigendes Ergebnis. Sie laborieren nur an dem Thema herum.

Fazit

- Wirksame rechtliche Instrumente, insbesondere aus dem dafür eigentlich prädestinierten Planungsrecht, stehen der Gemeinde zur nachhaltigen Gegenwehr gegen den „Auskauf der Insel“ nicht zur Verfügung.
  Die Kommune kann nur beschränkt die jeweils tauglichen, baurechtlichen Mittel zur Gegenwehr oder Lenkung einsetzen.

- Im Interesse des Erhalts eines hohen Anteils an Insulanereigentum und Insulanerwohnraum gibt es als einziges probates und effektives Mittel die Möglichkeit, dass sich die Kommune und ihre Gesellschaften nachhaltig am Grundstücksmarkt betätigen und dessen Chancen für die örtliche Gemeinschaft nutzen (Erhalt und Ausbau von bezahlbarem Mietwohnraum und Stützung von Angeboten für eine Baulandbereitstellung bzw. Eigentumsbildung).

- Der Fortschritt der Veränderungen hängt wesentlich davon ab, wie die örtliche Gemeinschaft damit umgeht bzw. sich eigenverantwortlich aufstellt.
  Behalten Norderneyer Eigentum oder verkaufen sie es?
  Geben Norderneyer Norderneyern eine Chance zum Erwerb von Grund und Boden oder Wohneigentum?

  Zuvorderst sind hier nicht das Rathaus, die Verantwortung von Politik und Verwaltung gefragt!

(Salverius)
Bürgermeister

(Feldges)
Leiter Fachbereich III

Auszug Prof. Dr. Hasse, im Rahmen ILEK
Stand: 2008

Zur Wohn-Zukunft Einheimischer
– Das Beispiel der Ostfriesischen Insel Juist –

Das Wohnen des Menschen kann in seiner Bedeutung für die individuelle wie gesellschaftliche Lebensführung nicht hoch genug bewertet werden. Wenn es heute auch üblich wird, anstelle des Wohnens von tendenziell abstrakten Sachverhalten zu sprechen, die vom Wohnen abgeleitet sind (wie Zu- und Abwanderung, Mobilität, Migration, Bodenpreise, Mietspiegel, Bevölkerungswachstum etc.), so drückt sich im Wohnen doch das individuelle wie soziale Leben unmittelbar aus. Wohnen ist zum einen eine anthropologische Konstante. Kein Mensch kann *nicht* wohnen! Zugleich wird diese die Lebenszufriedenheit wie aber auch die Lebensperspektiven zum Ausdruck bringende und richtungsweisend gestaltende Form dauerhaften Aufenthalts in einer Gegend von den objektiven Bedingungen geprägt, innerhalb derer das Wohnen seine Spielräume erschließen kann. Überall in der Gesellschaft steigen mit dem Lebensstandard auch die Mieten bzw. die Kosten für den Unterhalt einer Wohnimmobilie. Dieser Prozess läuft aber mit großen Unterschieden zwischen Regionen und sogar Kommunen ab.

1. Globalisierung – Neuer Wohlstand – Immobilienpreise

Innerhalb dieser allgemeinen Veränderungen des Wohnungs- und Immobilien-Marktes verschärfen sich unter besonderen Umständen die ökonomischen Bedingungen des Wohnens in einer Weise, dass sich die Spielräume der individuellen Lebensgestaltung gravierend einschränken. Da diese Problemgenese nicht Resultat individueller Fehlentscheidungen oder „schicksalhafter Fügungen" ist, muss von einem allgemeinen *gesellschaftlichen* Problem die Rede sein. Die beschleunigte Entwicklung einer derartigen Problemsituation zeichnet sich seit einigen Jahren mit zunehmender Deutlichkeit auf den Ostfriesischen Inseln ab.

Diese Inseln sind – von längerfristig bevorstehenden Problemlagen als Folge des steigenden Meeresspiegels abgesehen – ausgesprochene Gunsträume in ästhetischer Hinsicht. Das waren sie zwar schon, seit der moderne (Massen-) Tourismus die Nordseeinseln im 19. Jahrhundert als bevorzugte Ausflugs- und Ferienziele entdeckt hatte. Seit dem Zusammenbruch der sozialistischen und kommunistischen Regime im Osten Europas schält sich jedoch eine besondere Situation heraus; sie ist durch die Merkmale und Folgewirkungen der sich beschleunigenden »Globalisierung« gekennzeichnet. Als Folge staatlich weitgehend deregulierter Wettbewerbsbedingungen stellen sich völlig neue Möglichkeiten der Erwirtschaftung von Kapitalerträgen dar. Die neuen Verhältnisse drücken sich auch in der Bundesrepublik in einer immer weiter aufspringenden Schere zwischen ökonomisch Begünstigten und Benachteiligten Kreisen der Bevölkerung aus. Für die Struktur und Zukunft des Wohnungs- und Wohnimmobilienmarktes schafft dieser Sachverhalt insofern Fakten von konkreter lokaler Bedeutung, als mit

individuell steigenden ökonomischen Spielräumen das Interesse an ästhetisch attraktiven Wohnstandorten schnell zunimmt. Für die Ostfriesischen Inseln hat diese Entwicklung nicht nur eine verstärkte Nachfrage nach Immobilien zur Folge, sondern auch steigende Preise für die Anmietung von Wohnraum.

2. Wohnen auf einer Ostfriesischen Insel

Steigende Mieten bzw. Kosten zur Finanzierung einer Eigentumswohnung bzw. eines Wohnhauses schwächen betroffene Wohnstandorte für soziale Gruppen, die wegen fehlender persönlicher Liquidität unter Abwanderungsdruck geraten. Hohe Lebenshaltungskosten schränken unter der Bedingung knapper werdender finanzieller Ressourcen die persönlichen Spielräume der Lebensplanung und Gestaltung von Lebensperspektiven ein. Auf (kleinen) Inseln verschärft sich die Ungunst-Situation durch – im Vergleich zum Festland – überdurchschnittlich hohe Lebenshaltungskosten (vor allem für Lebensmittel, Handwerkerdienstleistungen, Reisekosten etc.). Angesichts der Tatsache, dass zahlreiche Arbeitsplätze und Verdienstmöglichkeiten im Tourismus noch nicht einmal gehobene (geschweige denn *höhere*) Einkommensverhältnisse garantieren, sondern eher untere, bestenfalls mittlere Löhne und Gehälter, potenziert sich der allgemein wirksame Kostendruck in der Relation zu stark eingeschränkten monetären Möglichkeiten. Betroffen sind aber auch relative „Gutverdiener" wie Lehrer, die für eine Tätigkeit auf der Insel nur schwer gewonnen werden können, wenn der am freien Markt zu mietende Wohnraum zu teuer ist; so sind der Gemeinde Juist Fälle bekannt, in denen eine 50 m² große Wohnung für 1.000 € mtl. Miete abgeboten wurde. Die Schwierigkeit, bezahlbaren bzw. im Mietpreis akzeptablen Wohnraum für Lehrkräfte der Inselschule zu finden, mündet schon recht kurzfristig in die Situation einer strukturellen Personalkriese der öffentlichen Inselschule. Der mittelfristige Mangel an Lehrkräften schwächt aber nicht nur das lokale Bildungssystem, sondern auch die Attraktivität der Insel als Wohn- und Lebensraum für junge Familien mit Kindern. Während strukturelle Schwächen, die sich stets mit dem Leben auf einer kleinen Insel verbinden, im allgemeinen gegen lokale Attraktivitätspotentiale (vor allem »Natur«) abgewogen und schließlich als ausgeglichen akzeptiert werden, führen schlechte Bildungs- und Ausbildungsperspektiven für die eigenen Kinder zur negativen Bilanzierung, so dass die Bereitschaft zur Abwanderung steigt.

Von diesen ökonomisch restriktiven Druckmomenten sind insbesondere junge und alte Insulaner betroffen, sofern sie nicht im Tourismusgewerbe ökonomische Schaltstellen besetzen und damit einer ökonomisch gesicherten Zukunft entgegensehen können. Diese Situation tritt aber nur für eine äußerst kleine Gruppe zu, die nicht als repräsentativ für „die" Juister Bevölkerung (die selbstverständlich in sich – wie jede Bevölkerung einer Kommune – mehr oder weniger heterogene Unterschiede aufweist) angesehen werden kann.

Jüngere Insulaner finden somit weder bezahlbaren Wohnraum, noch können sie einen Neubau finanzieren, der eigenen Planungen für ein dauerhaftes Leben auf der Insel entsprechen würde. Dies nicht zuletzt auch deshalb, weil das verfügbare Bauland auf einer Insel im Unterschied zum Festland, begrenzt ist, und sich die steigende Nachfrage nach Wohnraum und Bauland drastischer in steigende

Mieten und Bodenpreise umsetzt als auf dem Festland. Aufgrund der Struktur des Tourismus und der globalen Konkurrenzsituation, in den auch die touristischen Angebote auf den Ostfriesischen Inseln eingebunden sind, wird sich die Einkommenssituation in den einfacheren Dienstleistungsbereichen längerfristig *nicht* verbessern. Steigende bzw. überdurchschnittlich hohe Kosten für Lebenshaltung und Miete könnten die Tourismuswirtschaft daher über kurz oder lang vor das Problem stellen, den Bedarf nach Arbeitskräften zu konkurrenzfähigen Lohnkosten nicht mehr decken zu können.

Besonders gravierend werden solche Inseln betroffen sein, die nicht durch eine regelmäßige Fährverbindung mit dem Festland verbunden sind (innerhalb des Tourismusdreiecks sind dies Baltrum und Juist). Der Mangel einer tideunabhängigen, nach einem fixen Fahrplan verkehrenden, Fähre steigert die räumliche Festlandsferne. Unter günstigen Umständen bedeutet ein solches (scheinbares) Entfernungsmoment eine psychologische Steigerung der Attraktivität einer Insel, die dann attraktiv wird für den Erwerb eines Altersruhesitzes wie interessant für den Kauf einer touristisch nutzbaren Spekulations-Immobilie. Die relative „Abgeschnittenheit" einer Insellage setzt sich aber nur unter besonderen Bedingungen in einen Standort-*Vorteil* um (insbes. qualitativ hoher Standard touristischer Angebote); daneben verlangt die positive Wahrnehmung ein komplementäres (ersatzweises) Verkehrsmittel, das frei und weitgehend unbeschränkt verfügbar ist und ein hohes Maß an Mobilität sicherstellen kann (so begründet sich der starke Flugverkehr von und nach Juist). Dieselbe Festlandsferne schwächt aber zugleich die Attraktivität des Standorts als Arbeitsmarkt für tendenziell niedrig entlohnte Jobs in einschneidender Weise, weil das Fehlen einer regelmäßigen Pendelmöglichkeit zum und vom Festland das Wohnen auf der Insel erforderlich macht, das wiederum kaum finanziert werden kann.

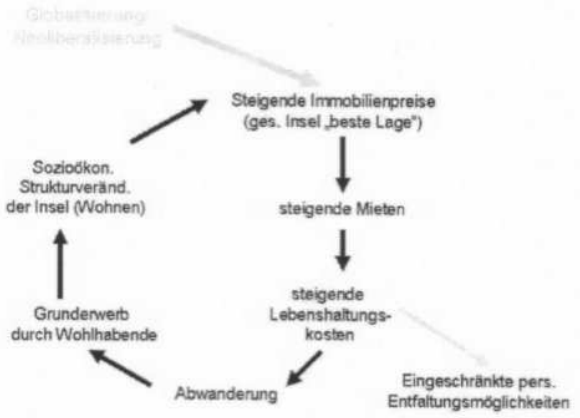


Abb. 1: Teufelskreis lokaler Entwurzelung

Alte Insulaner, die nicht über substanzreiche Kapitalrücklagen verfügen, können nach dem Ende ihres Berufslebens ihr Wohnen auf der Insel zunehmend nicht mehr finanzieren und müssen ans Festland abwandern. Diese Situation wird sich als Folge der sog. Rentenreform mittelfristig krass verschärfen. Die Insel Juist wird dann zu einem Raum, der nur noch für ökonomisch Privilegierte als Alterswohnsitz attraktiv und nutzbar sein wird. Die Abwanderung älterer Insulaner führt nicht nur zu einem Zerfall sozialer Netze (Familien werden räumlich getrennt), sondern auch zu einer Beschleunigung der ohnehin schon problematischen Umstrukturierungen in der Zusammensetzung der lokalen Bevölkerung.

Die Abwanderung junger und alter Insulaner hat darüber hinaus auch **kumulative Effekte**. Der Zerfall sozialer Netze, die nach der aktuellen Sozial- und Familienpolitik gerade nicht geschwächt, sondern gestärkt werden sollen, führt zu einer schwindenden Attraktivität der Insel als Perspektiven versprechender Lebens- und Wohnraum. Diese Veränderungen bewirken so auch eine „Neujustierung" der lokalen

Identifikation mit der Insel als »Heimat«. Ein Lebensraum, der nur vorübergehend als solcher in die persönliche und familienbezogene Lebensplanung eingehen kann, wird eher als Ressource und Dispositions-Masse nur noch mittelfristiger Kalküle betrachtet, nicht aber als schonungsbedürftiger Raum eigener lokaler wie regionaler Identifikation.

Damit verschieben sich tendenziell die Gewichte in der potentiellen Verfügung über die künftigen Geschicke der Insel. Wo der Tourismus nur noch für jene eine sichere ökonomische Perspektive bietet, die in diesem Bereich ihre Kapitalerträge erwirtschaften, verliert letztlich auch diese Ökonomie dann ihre Grundlagen, wenn keine jungen Arbeitskräfte zu günstigen Preisen auf dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen. Wo sich die Insel als Folge eines längerfristigen Umbaus ihrer Bevölkerung in eine Wohninsel für „Betuchte" verändert, verliert sie abermals an touristischer Attraktivität. Die sich derzeit abzeichnenden Umstrukturierungen werden durch steigende Miet- bzw. Wohnkosten lediglich initiiert; letztlich laufen sie auf einen folgenreichen soziokulturellen und sozioökonomischen Umbau der gesamten Insel hinaus. Dieser Prozess hat bereits vor einigen Jahren mit ersten spürbaren Folgen eingesetzt.

Aus systemisch-kleinmaßstäblicher Sicht mag diese Entwicklung als Ausdruck einer allgemeinen ökonomischen Neuordnung der westlich geprägten Gesellschaften gedeutet werden. Aus der Sicht „noch" auf der Insel lebender Insulaner stellt sich die sich abzeichnende Entwicklung aber als subjektives Problem dar, dem sie entgegentreten wollen, um „ihren" Heimat- und Lebensraum für die eigene Zukunft sowie die ihrer Vor- und Nachfahren zu sichern.

3. »Teufelskreis« lokaler Entwurzelung

Es wirken zwei unterschiedliche Bevölkerungsentwicklungen negativ aufeinander ein, so dass das soziale System autochthonen Lebens und Wohnens sukzessive ausgehöhlt bzw. zersetzt wird (s. Abb. 1).

Erstens:

Aus Gründen fehlender Beschäftigungsmöglichkeiten für junge qualifizierte Arbeitskräfte wandern gut ausgebildete junge Insulaner ans Festland ab. Damit geht der Insel für ihre zukunftsorientierte Entwicklung ein wichtiges Potential kompetenter Selbststeuerung verloren. Dieser Verlust wiegt deshalb besonders schwer, weil er die betroffene Inselgemeinde in ihrer generativen, innovativen, kreativen und dynamischen Kraft schwächt. Diese Bevölkerungsdynamik drückt eine Differenz aus, die sich in gewisser Wiese immer mit dem Leben auf einer (insbesondere) kleinen Insel verbunden hat. Sie ist nicht Ausdruck der Globalisierung, wird aber doch von den aktuellen Wirkungen und Nebenwirkungen der Globalisierung gepusht.

Der deutlichste Anzeiger einer statistisch sichtbaren Veränderung in der Bevölkerung ist die kontinuierliche Abnahme der Juister Bevölkerung seit 2002. Ab 1987 hatte sich die Bevölkerungszahl langsam bis 2002 konsolidiert (der in der Graphik [s. Abb. 2] einbruchartig erscheinende Bevölkerungsrückgang des Jahres 1987 geht auch auf die Ergebnisse der Volkszählung zurück). Letztlich ist jedoch die Statistik

ohne erweiternde Informationen zur *Qualität* der Veränderung nur bedingt aussagekräftig. Nicht gesagt ist mit dieser Kurve, inwieweit abgewanderte einheimische Bevölkerung durch „Neuinsulaner" kompensiert worden ist (z.B. Erwerb von Ruhestandswohnsitzen). Nach Auskunft der Gemeinde ist dieser Prozess derzeit im Gange. *Insgesamt* liegt die Einwohnerzahl des Jahres 2006 nur noch etwa bei 79 % der Zahl von 1980 (s. auch Abb. 3).

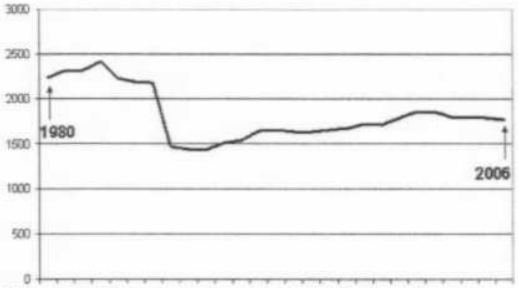


Abb. 2: Bevölkerungsrückgang seit 1980 (Gemeinde Juist/LAfSt)

Jahr	absolut	Verändg. %	Nat. Saldo (abs.)	Wandg.Bilanz (abs.)
1980	2234	100 %	-4	3
1985	2185		-4	-40
1990	1507		2	75
1995	1634		5	-2
2000	1788	80 %	0	78
2001	1852		1	63
2002	1857		**2**	**3**
2003	1801		**1**	**-57**
2004	1801		**-2**	**3**
2005	1786		**-7**	**-8**
2006	1766	**79,1 %**	**0**	**-21**

Abb. 3: Bevölkerungsentwicklung auf der Insel Juist (1980 – 2006); Quelle: Einwohnermeldeamt der Gemeinde Juist.

Auch die Abb. 4 gibt auf diese Frage keine Antwort. Zwar lässt sie erkennen, dass die natürliche Veränderung der Bevölkerung durch Geburten und Todesfälle bereits seit mehr als 20 Jahren keine großen Gewinne aufweist. Mit anderen Worten: die Insel ist kein prädestinierter Wohnort für Familien mit Kindern. Die Wanderungsbewegungen weisen zwar auf eine starke Unregelmäßigkeit hin, ab 2003 verläuft die Entwicklung aber kontinuierlich abwanderungsorientiert. Wenn man auch hier en Umstand berücksichtigt, dass eine altersruhesitzbedingte Zuwanderung stattfindet, lässt sich auf einen gravierenden Rückgang der traditionellen Bevölkerung schließen.

Abb. 4: Bevölkerungsveränderung (natürl. / Wanderung) (Gemeinde Juist).

Zweitens:

Aus Gründen hoher Mieten bzw. Zins- und Tilgungsleistungen zur Finanzierung eigenen Grund und Bodens müssen ältere Menschen jenseits des Berufslebens, die nicht über hohe Kapitalrücklagen verfügen, von der Insel abwandern. Im Unterschied zu den statistisch interpretationsbedürftigen Zahlen der Bevölkerungsveränderung ist die Entwicklung des Mietspiegels unmittelbar aussagekräftiger (s. Abb.5). Die Differenz der aufzubringenden Mietkosten für eine ca. 60 m² große Wohnung schwankt im Vergleich zwischen Inseln und Küstenfestland zwischen 9,70 €/m² auf Norderney und 4,35 €/m² in Norden für eine Neubauwohnung. Die Differenz fällt bei Altbauten

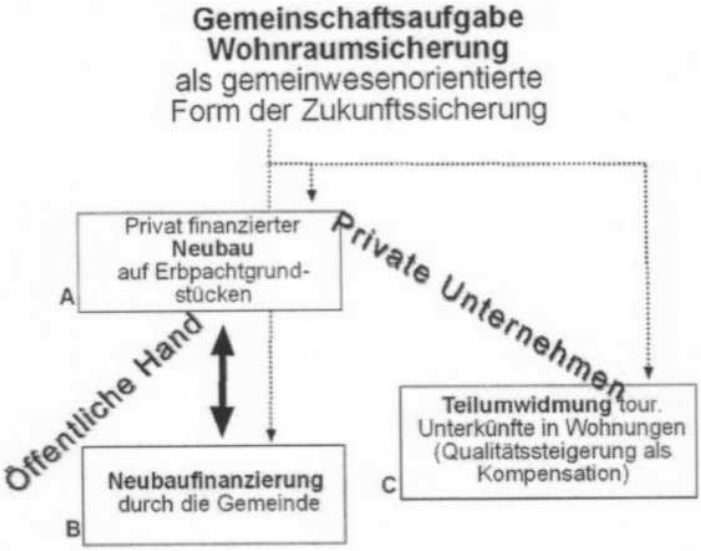
(bis 30-jährig) geringer aus. Nach den Angaben des Finanzamtes Norden weisen die Mieten auf den Inseln Baltrum und Juist von 1992 auf 2005 eine außerordentlich hohe Stierungsrate auf. Die monatlich aufzubringenden Mietkosten für eine je gleich große Wohnung liegen auf Norderney, Baltrum und Juist um bis zu 50 % höher als in der Ruhrgebietsstadt Essen und sogar in Berlin-Charlottenburg.

Inselgemeinde Gebiet	1992		2005			
	Altbau (bis 30 Jahre)	Neubau (ab 10 Jahre)	Altbau (bis 30 Jahre)	Preis-ent-wicklg. %	Neubau (ab 10 Jahre)	Preis-ent-wicklg. %
Norderney	3,95	4,60	6,15	+ 56	9,70	+ 110
Juist / Baltrum	3,94	4,40	5,80	+ 47	9,20	+ 133
Norden (Altstadt)	2,95	3,40	4,80	+ 62	5,10	+ 73
Norden (außerhalb)	2,50	2,95	4,05	+ 62	4,35	+ 74
Zum Vergleich						
Essen			5,70	-	6,65	-
Berlin-Charlottenburg			5,01	-	7,12	-

Abb. 5: Mietspiegel – Veränderungen 1992 / 2005 (bei Wohnung 60 m²); Quelle: Finanzamt Norden.

Bei diesen Zahlen ist zu berücksichtigen, dass es sich um Durchschnittswerte handelt. Die tatsächlich auf dem Wohnungsmarkt zu erzielenden Mieten dürften starke Schwanklungen aufwiesen, so dass zum Teil auch Mietverträge mit deutlich höheren m²-Preisen abgeschlossen werden.

Der Mietspiegel dokumentiert die überproportional hohen Aufwendungen für die Wohnungsmiete im Vergleich zu vergleichbaren Kosten in deutschen Großstädten; ein Vergleich mit entsprechendem Bedarf *auf dem Lande* von zum Teil unter 4 €/m² lässt Kosten zu Tage treten, die vollends deutlich macht, dass ein Leben und Wohnen „nach dem Berufsleben" in einem touristischen Zentrumsraum für angehöriger mittlerer und kleiner Lohngruppen nicht finanzierbar ist, soweit der Wohnungsmarkt sich auf einem freien Markt durch Angebot und Nachfrage selbst reguliert.



A: Wo evtl. geeignetes Bauland zu welchem Preis?

B: HH-Kapazitäten? Erschließung wo?

C: Wo welche Kapazitäten in Unternehmen?
Variante a: Umwandlung für Familienbedarf
Variante b: Umwandlung für "Markt"
Gemeinde gibt (1.) Infos zum Thema und stellt (2.) Ansprechpartner für die Planung (via Bauamt).

Abb. 6: Gemeinschaftsaufgabe Wohnraumsicherung

4. Problemlösungsansätze

Die Gemeinde Juist sieht die Schaffung und Sicherung von Wohnraum als eine Gemeinschaftsaufgabe an (s. Abb. 6), deren Lösung von öffentlichem Interesse ist. Sie kann die zur Bewältigung der sich stellenden Aufgabe erforderlichen Mittel aber nur bedingt selbst aufbringen. Es werden drei Strategien gesehen, die jeweils externer Finanzierungshilfen bedürfen, um umgesetzt werden zu können.

4.1 Privat finanzierter Neubau auf Erbpachtgrundstücken

Ein Weg, der sich zwischen dem freien Markt und fördernder Leistungen der öffentlichen Hand anbietet, könnte in der Bereitstellung von Erbpachtgrundstücken liegen, die Insulanern die Schaffung privaten Wohnraums erleichtert. Dazu sind jedoch öffentliche Mittel erforderlich, die zur Finanzierung günstigen Baulandes (unter dem Markpreis) dienen können. Die Gemeinde verfügt über 6 – 8 Grundstücke, die sich für entsprechende Maßnahmen eignen könnten.

4.2 Neubaufinanzierung

Einen eher üblichen Weg der Schaffung von Wohnraum für einen eingeschränkten Kreis potentieller Bewohner stellt die Finanzierung neuer Wohnungsbauvorhaben durch öffentliche Mittel dar („Sozialer Wohnungsbau" durch eine Gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaft). Aber auch hierfür fehlen kleinen Kommunen im Allgemeinen die erforderlichen Mittel. Die Bereitstellung nicht rückzahlbarer Gelder aus dem Landes- oder Bundeshaushalt wäre auch hier die Voraussetzung zur Realisierung geeigneter Maßnahmen.

4.3 Teilumwidmung touristischer Unterkünfte in Wohnungen

Abb. 7: Vernachlässigtes Grundstück in zentraler Lage

Im Zuge einer allgemeinen Qualitätssteigerung im Tourismus werden sukzessive überalterte Immobilien von unzeitgemäßer Architektur und Ausstattung nicht mehr zur Vermietung angeboten. Dies trifft vor allem dort zu, wo sich bisherige Anbieter touristischer Übernachtungskapazitäten aus Altersgründen vom Marktgeschehen zurückziehen wollen, eine kostenintensive Renovierung also nicht in Frage kommt. In diesem Bereich sind beträchtliche Potentiale zu vermuten. Die potentiell relevante Bausubstanz ist der Gemeinde in aller Regel nicht oder nur zufällig bekannt. Eine Potentialerfassung kann aber erst dann zu einem Erfolg führen, wenn die anzusprechenden Eigentümer ein ökonomisches Interesse an einer Umwidmung nicht mehr (oder bald nicht mehr) touristisch genutzter Übernachtungskapazitäten in Wohnraum für Insulaner erkennen können. Hier mangelt es derzeit noch an geeigneten Instrumenten einer zielführenden Implementierung. Wenn dieser Weg auch weitgehend die Ergreifung *privater* Initiativen verlangt, so kommt auch hier der Bereitstellung wirtschaftlicher Anreize aus öffentlichen Mitteln eine nicht unerhebliche Bedeutung zu. Im Gegenzug zur Inanspruchnahme geeigneter Fördermittel könnte eine zeitlich tendenziell länger befristete Mietpreisbindung in Verbindung mit einer Zielgruppenbindung (Vermietung an Insulaner) vertraglich geregelt werden.

Ein wünschenswerter Nebeneffekt dieser Lösungsstrategie läge in der Erhaltung einer gemischten Nutzung im Bestand der existierenden Bebauung. Während reine Wohngebiete in touristischen Orten

her die Rolle einer Enklave spielen und als „Fremdkörper" im Siedlungsverbund erscheinen, stellt die „Implementierung" autochthonen Wohnens eine Pluralisierung verschiedener Wohnnutzungen dar (Wohnen Autochthoner und Allochthoner) und trägt damit zur Entstehung eines lebendigen Lebens bei.

4.4 Baurechtliche Lösungen

Das sich auf den Ostfriesischen Inseln darstellende Problem der Abwanderung älterer Gemeindebürger geht auf Gründe zurück, die nur bedingt in der spezifischen Situation von Inseln ihre Ursachen haben. Der hinter dieser Entwicklung wirksame Motor liegt in einer allgemeinen Umverteilung privat verfügbarer ökonomischer Ressourcen. Die am Beispiel der Insel Juist dokumentierte Situation hat damit eher ubiquitären als regions- oder länderspezifischen Charakter. Tendenziell werden überall in marktwirtschaftlich organisierten Gesellschaften als Folge der Globalisierung und der damit einhergehenden neuen Möglichkeiten der Kapitalakkumulation insbesondere ästhetisch attraktive Grundstücke verstärkt nachgefragt werden. Darin ist das Beispiel der Ostfriesischen Inseln beispielhaft. Diese (aufgrund ihres Inselcharakters) gleichsam verdichteten Räume reagieren deshalb auch schneller auf ökonomische und soziale Veränderungen als solche Räume, die durch die Erschließung neuen Baulandes in gewisser Weise „expandieren" können. In ähnlicher Weise werden aber mittelfristig vergleichbare Probleme der Verdrängung autochthoner Bevölkerung durch monetär liquide Individuen und Gruppen betroffen sein, deren Räume eine außergewöhnliche landschaftsästhetische Attraktivität aufweisen. Daher besteht Bedarf an einer grundsätzlichen Prüfung baurechtlicher Regelungen, deren Steuerungsleistung hinreichend nachhaltig zu greifen in der Lage wäre, um die Wohn- und Lebensrechte Autochthoner an einer Fortsetzung ihrer Biographie am Ort ihres bisherigen Lebens zu schützen.