



KONZEPT ZUR RÄUMLICHEN STEUERUNG VON FERIENWOHNUNGEN IN DER STADT FLENSBURG

IM KONTEXT EINER BEDARFSGERECHTEN WOHNUNGSVERSORGUNG UND
LEBENDIGER / NACHHALTIGER WOHNQUARTIERE

ERGEBNISBERICHT | OKTOBER 2024

Quelle des Titelbildes: GEWOS

GEWOS GmbH

Ansprechperson	Fabian Maaß
Telefon	+49(0)40 – 69712-232
Fax	+49(0)40 – 69712-220
E-Mail	info@gewos.de
Homepage	www.gewos.de
Geschäftsführung	Christina Ebel
Sitz der Gesellschaft	Hamburg
Registergericht	Hamburg, HRB 12 536

Stadt Flensburg

Fachbereich Stadtentwicklung und Klimaschutz

Urbanes Wohnen

Ansprechperson	Malte Gräve
E-Mail	stadtverwaltung@flensburg.de
Homepage	www.flensburg.de

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	3
Abbildungsverzeichnis	6
Tabellenverzeichnis	6
1. Hintergrund und Vorgehen	7
1.1. Theoretischer Bezugsrahmen	10
1.2. Planungsgrundlagen	14
2. Situationsanalyse	18
2.1. Soziodemografische Rahmenbedingungen	18
2.1.1. Bevölkerungsentwicklung	18
2.1.2. Komponenten der Bevölkerungsentwicklung	22
2.1.3. Altersstruktur	26
2.1.4. Haushaltsstruktur	27
2.1.5. Einkommen und Sozialstruktur	27
2.2. Analyse des Wohnraumangebots	30
2.3. Wohnungsmarktentwicklung	32
2.4. Touristische Rahmenbedingungen	38
2.4.1. Gegenwärtige Trends des Ferienwohnens	38
2.4.2. Touristische Entwicklung in Flensburg	40
3. Bestandssituation	41
3.1. Angebot an Ferienwohnungen in Flensburg	41
3.2. Räumliche Cluster mit erhöhtem Aufmerksamkeitsbedarf für Ferienwohnungen	46
3.3. Nutzungskonflikte zwischen Ferienwohnen und Dauerwohnen	54
4. Gesamtbewertung	58
4.1. Zusammenfassung	58
4.2. Handlungsfelder und -bedarfe auf gesamtstädtischer Ebene	60

4.2.1.	Handlungsfeld Datentransparenz.....	60
4.2.2.	Handlungsfeld Zweckentfremdung von Dauerwohnraum	61
4.2.3.	Handlungsfeld Wohnungsmarktanspannung	62
4.2.4.	Handlungsfeld Kommunikation und Akzeptanz.....	63
5.	Handlungsoptionen und Steuerungsinstrumente	64
5.1.	Kernmaßnahmen zur Steuerung	64
5.1.1.	Bauleitplanung.....	64
5.1.2.	Zweckentfremdungsverbot.....	67
5.2.	Ergänzende Maßnahmen	70
5.2.1.	Monitoring.....	70
5.2.2.	Bauordnungsrechtliches Vorgehen gegen ungenehmigte Ferienwohnungen	72
5.2.3.	Öffentlichkeitsarbeit, Akzeptanz und Konfliktlösungen.....	73
5.2.4.	Instrumente der Wohnungsmarktsteuerung.....	74
5.2.5.	Sanierungsgebiete.....	75
5.2.6.	Sonstige Maßnahmen	76
5.3.	Zusammenfassung der Steuerungsinstrumente und Empfehlung	77
6.	Ferienwohnungs-Entwicklungskonzept Flensburg.....	79
6.1.	Wirkung als sonstige städtebauliche Planung	79
6.2.	Gesamtstädtische Zielsetzungen	79
6.3.	Quartiersbetrachtungen	81
6.3.1.	Westliche Altstadt.....	81
6.3.2.	Nördliche Altstadt.....	86
6.3.3.	Östliche Altstadt	89
6.3.4.	Innenstadtnahe Lagen.....	92
6.3.5.	Hafen-Ost, Sonwik	95
6.3.6.	Ostseebad, Twedter Mark, Solitude.....	97
6.3.7.	Sonstige Wohngebiete.....	100

6.3.8. Gewerblich geprägte Gebiete.....	100
6.4. Prüfraster für Bauleitplanverfahren	101
6.5. Prüfraster für Baugenehmigungsverfahren für die ausnahmsweise Zulässigkeit von Ferienwohnungen	102

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Bevölkerungsentwicklung insgesamt 2011-2021.....	19
Abbildung 2: Entwicklung der Bevölkerung nach Altersgruppen in Prozent (Basis 2011 = 100 %)	20
Abbildung 3: Bevölkerungsentwicklung nach Stadtteilen 2021 zu 2011 in Prozent.....	21
Abbildung 4: Natürliche Bevölkerungsentwicklung in der Stadt Flensburg	22
Abbildung 5: Wanderungssaldo in der Stadt Flensburg.....	23
Abbildung 6: Wanderungssalden der Stadtteile (Mittel 2015-2020)	24
Abbildung 7: Wanderungssaldo der Stadtteile nach Alter (Mittel 2015-2020 in Prozent).....	25
Abbildung 8: Altersstruktur der Bevölkerung in den Stadtteilen von Flensburg (2021).....	26
Abbildung 9: Kaufkraft im regionalen Vergleich in 2022 (in € pro Person).....	28
Abbildung 10: Anteil der Transferleistungsbeziehenden (SGB II, SGB III und SGB XII) von 18 bis unter 65 Jahren an allen Personen dieser Altersgruppe in Flensburg	29
Abbildung 11: Wohnungsbestand im Vergleich - differenziert nach Gebäudetyp (2021)	30
Abbildung 12: Wohnungsbestand der Stadt Flensburg differenziert nach Wohnräumen (2011/2021)	31
Abbildung 13: Baufertigstellungen nach Segmenten in Flensburg (2011-2021)	32
Abbildung 14: Mietpreisniveau in der Stadt Flensburg und Städten Schleswig-Holsteins 2021 (Median €/m ²)	33
Abbildung 15: Prozentualer Anteil der jeweiligen Mietpreissegmente in €/m ² nach Stadtteilen	34
Abbildung 16: Mietniveaus in den Stadtteilen im zeitlichen Vergleich 2017 und 2021 in € pro m ²	35
Abbildung 17: Miethöhe in €/m ² nach Wohnfläche in 2021 im Städtevergleich.....	36
Abbildung 18: Wohnungsgrößen der vermieteten Objekte	36
Abbildung 19: Kaufpreise und Kaufpreisentwicklung nach Stadtteilen (Euro/m ²)	37
Abbildung 20: Angebotene Ferienwohnungen und Mietwohnungen nach Wohnungsgröße im Vergleich	44
Abbildung 21: Verteilung von Ferienwohnungen nach Stadtteilen in Flensburg.....	45
Abbildung 22: Räumliche Verteilung der Ferienwohnungen im Stadtgebiet Flensburg und Zuschnitt der räumlichen Cluster	47
Abbildung 23: Abgrenzung der räumlichen Cluster Nördliche, Östliche und Westliche Altstadt.....	49
Abbildung 24: Abgrenzung des räumlichen Clusters innenstadtnahe Lagen.....	50
Abbildung 25: Abgrenzung des räumlichen Clusters Hafen-Ost/Sonwik	51
Abbildung 26: Abgrenzung des räumlichen Clusters Ostseebad, Twedter Mark/Solitude.....	52
Abbildung 27: Planungsrechtliche Ausgangssituation westliche Altstadt	83
Abbildung 28: Planungsrechtliche Ausgangssituation nördliche Altstadt	87
Abbildung 29: Planungsrechtliche Ausgangssituation östliche Altstadt.....	89
Abbildung 30: Planungsrechtliche Ausgangssituation innenstadtnahe Lagen	93
Abbildung 31: Planungsrechtliche Ausgangssituation Hafen-Ost, Sonwik.....	96
Abbildung 32: Planungsrechtliche Ausgangssituation Ostseebad.....	98
Abbildung 33: Planungsrechtliche Ausgangssituation Solitude.....	99

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Ferienwohnraum nach dem Deutschen Tourismusverband	13
Tabelle 2: Entwicklung der Bevölkerung nach Altersgruppen (2011-2021)	19
Tabelle 3: Haushalte in Flensburg nach Haushaltsgröße (2011-2021).....	27

1. Hintergrund und Vorgehen

Die kreisfreie Stadt Flensburg mit ihren rund 98.000 Einwohner*innen liegt im Norden Schleswig-Holsteins unweit der Grenze zu Dänemark. Als eines von vier Oberzentren im Bundesland kommt der Stadt eine bedeutende Versorgungsfunktion für die Bevölkerung im nördlichen Schleswig-Holstein zu. Im Norden Schleswig-Holsteins bildet Flensburg den wichtigsten Wirtschafts-, Arbeits- und Hochschulstandort der Region.

Lage im Norden Schleswig-Holsteins

Zudem hat die Stadt als Tourismusdestination in den vergangenen Jahren prosperiert. Der Fremdenverkehr ist ein essentieller Wirtschaftsfaktor für die Stadt geworden, auch in Wechselwirkung mit Angeboten des Einzelhandels, der Kultur und der Gastronomie.

Tourismus als wichtiger Wirtschaftsfaktor

Neben ihrer Funktion als Wirtschafts- und Versorgungszentrum ist die Stadt Flensburg auch durch die attraktive Lage an der Flensburger Förde ein beliebter Wohnort. So stieg die Zahl der Einwohner*innen laut Melderegister der Stadt Flensburg von 2011 bis 2021 um über 8.400 Personen bzw. 9,4 % an. Die dynamische Bevölkerungsentwicklung hat in den vergangenen Jahren zu einer Anspannung der Wohnungsmarktsituation in Flensburg geführt. Die Folge waren Kauf- und Mietpreissteigerungen am Wohnungsmarkt (Quelle: Datenbank Value AG).

Anspannung des Wohnungsmarkts

Deutschlandweit hat sich das Angebot an Ferienwohnungen, auch aufgrund der relativ einfachen Vermietung durch Privatpersonen über Online-Portale, in der Vergangenheit deutlich ausgeweitet. Gerade in den attraktiven innerstädtischen Quartieren oder in Tourismusorten wird die touristische Vermietung zunehmend als Konkurrenz zur Dauerwohnutzung wahrgenommen. Neben der Sorge vor sogenanntem „Overtourism“ wird auch die weitere Anspannung des Wohnungsmarktes befürchtet. Auch in Flensburg haben sich Ferienwohnungen zu beliebten Alternativen zu klassischen Übernachtungsangeboten, wie Hotels oder Pensionen, entwickelt. Diese sind gemäß § 13a BauNVO definiert als „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“.

Mögliche Konkurrenz von touristischen Unterkünften und Dauerwohnutzung

Für die Stadt Flensburg ergibt sich aus dieser Situation die Herausforderung, die Wohnraumversorgung, insbesondere für einkommensschwächere Haushalte, zu sichern und zugleich die wirtschaftliche Entwicklung zu unterstützen. Dabei kommt dem Tourismus als wachsender Branche eine wichtige Bedeutung zu. Dieser Komplex fand bereits 2013 Eingang in die Flensburg-Strategie¹. Als übergeordnete Globalziele wurde damals in Hinblick auf die Entwicklungsschwerpunkte Wohnen und Tourismus formuliert:

Strategische Zielsetzungen der Stadt Flensburg

¹ Stadt Flensburg (2013): Flensburg-Strategie

- „Flensburg wächst. Unser Wohnraum ist attraktiv, vielfältig und gut verbunden.“
- „Flensburg ist ein wunderbares Erlebnis – auch für unsere Gäste.“

Das Integrierte Stadtentwicklungskonzept der Stadt Flensburg (ISEK)², das im Jahr 2018 auf Basis eines umfangreichen Analyse- und Beteiligungsprozesses erstellt wurde, greift diese Globalziele auf. Es zeigt die unterschiedlichen, mit diesen Herausforderungen verknüpften, Zielsetzungen für Wohnen und Tourismus (S. 16/17):

- „Ausbau der touristischen Infrastruktur“
- „Weiterentwicklung des Wohnungsbestands / Nachverdichtung u. a. auch sozialer Wohnungsbau“
- „Stärkung des Urbanen Wohnens (in Stadterneuerungsgebieten)“

Auch in dem im Mai 2024 beschlossenen Handlungsrahmen zur Strategie „Flensburg 2030+“ liegt ein Schwerpunkt auf dem Handlungsfeld Wohnen³. Ziel ist es, ausreichend generationengerechten, bezahlbaren, inklusiven, klimaneutralen als auch klimaresilienten Wohnraum bereit zu stellen.

Die Leitlinien für die Steuerung des Wohnungsangebots in Flensburg⁴ wurden im Jahr 2020 beschlossen und vor dem Hintergrund der Neuauflistung des Flächennutzungsplans der Stadt formuliert. Die Stadt benennt darin die eigenen Ansprüche, u. a. wie die Deckung des sich aus einer Prognose des Ministeriums für Inneres, ländliche Räume und Integration des Landes Schleswig-Holstein ergebenden Neubaubedarfs von etwa 7.000 Wohnungen von 2018 bis 2035 umgesetzt werden soll. Im Gegensatz zum ISEK, in dem keine Verknüpfung der Themenfelder Wohnen und Tourismus erfolgt, wird hier in den allgemeinen Grundsätzen klar auf die Steuerung der Ferienwohnnutzung Bezug genommen:

*Leitlinien Wohnen der
Stadt Flensburg*

- „1.17 Dem Leerstand und der Zweckenfremdung bestehender, aber dem Wohnungsmarkt nicht zur Verfügung stehender Wohnungen z. B. durch Vermietung als Ferienwohnungen wird mit geeigneten rechtlichen Mitteln entgegengewirkt. Die Stadt wird dabei aktiv auf Eigentümer zugehen.“

² Stadt Flensburg (2018): Perspektiven für Flensburg – Ein integriertes Stadtentwicklungskonzept.

³ Stadt Flensburg (2024): Handlungsrahmen der Strategie „Flensburg 2030+“ – Anlage zur RV-31/2024

⁴ Stadt Flensburg (2020): Leitlinien für die Steuerung des Wohnungsangebots in Flensburg - Anlage zur RV-32/2020.

In den im Juni 2020 beschlossenen Leitlinien für die Steuerung des Wohnungsangebots in Flensburg wurde die Aktivierung von Dauerwohnraum durch die Unterbindung der Zweckentfremdung durch Ferienwohnungen in Anbetracht der steigenden Wohnungsnachfrage als Grundsatz zur Wohnungsmarktentwicklung in Flensburg benannt.

Um jedoch eine Auswahl geeigneter Mittel zu treffen, um der Vermietung von Ferienwohnungen entgegenzuwirken und ggfs. aktiv auf Eigentümer*innen zuzugehen, bedarf es zunächst einer konzeptionellen Grundlage, die mit diesem Ferienwohnungskonzept vorgelegt wird. Dabei werden insbesondere folgende Zielsetzungen verfolgt:

Zielsetzung Ferienwohnungskonzept

- Identifikation möglicher Angebotsdefizite auf dem Flensburger Wohnungsmarkt
- Erfassung und transparente Darstellung des Bestands an touristischen Unterkünften
- Offenlegung möglicher Konkurrenzsituationen und Steuerungsbedarfen zwischen touristischem und Dauerwohnen auf gesamtstädtischer Ebene und in besonders betroffenen Quartieren
- Analyse der bestehenden Rahmenbedingungen und Steuerungsmöglichkeiten für touristische Unterkünfte in Flensburg
- Definition von Entwicklungszielen und Ableitung zielführender Steuerungsoptionen für die Stadt Flensburg und relevante Teilbereiche

Neben der Analyse von statistischen Daten wurden Begehungen in den besonders betroffenen Quartieren vorgenommen, vorliegende Gutachten und Konzepte der Stadt Flensburg ausgewertet sowie insgesamt 12 Interviews mit relevanten Akteur*innen durchgeführt, um vertiefende qualitative Informationen zu erheben und aufzubereiten. Die inhaltliche Erarbeitung wurde durch einen stetigen Austausch mit städtischen Vertreter*innen sowie einen gestuften Beteiligungsprozess begleitet. Hierzu gehören Sitzungen mit der begleitenden Arbeitsgruppe mit Vertreter*innen der Stadtverwaltung Flensburg und der Tourismusagentur, dem Facharbeitskreis, dem zudem Vertreter*innen der Politik, des Landes Schleswig-Holstein sowie der Investitions- und Förderbank (IB.SH) angehörten, politischen Gremien sowie der Öffentlichkeit und Trägern öffentlicher Belange. Zudem fand eine öffentliche Informationsveranstaltung zum Thema Zweckentfremdung im Rahmen des Formats Stadtdialog am 29.05.2024 im Flensburger Rathaus statt.

Vorgehen Ferienwohnungskonzept

Für die Entwicklung des Ferienwohnungskonzeptes wurde auf folgende Datenquellen zurückgegriffen, die als Zeitreihen oder stichtagsbezogene Vergleiche ausgewertet wurden:

- Daten der Stadt Flensburg
- Daten des Statistikamtes Nord
- Daten der Wohnungsmarktbeobachtung der Investitions- und Förderbank Schleswig-Holstein (IB.SH)
- Daten des Zensus 2011
- Daten der Bundesagentur für Arbeit
- Daten zur Kaufkraft der Gesellschaft für Konsumforschung (GfK)
- Daten zu Immobilienkaufpreisen der Datenbank der Value AG
- Daten zur Wohnungsnachfrage des Immobilienportals ImmobilienScout24

Die Erhebung der Datengrundlage für das Ferienwohnungskonzept ist mit Projektbeginn im Sommer 2022 gestartet. Der Stand der verwendeten Daten ist damit bei jährlich abrufbaren Daten in der Regel der 31.12.2021. Für unterjährig verfügbare Daten sind auch aktuellere Datenstände in die Bearbeitung eingeflossen.

Das Ferienwohnungskonzept für die Stadt Flensburg wurde gefördert durch das Ministerium für Inneres, Kommunales, Wohnen und Sport des Landes Schleswig-Holstein.

Dieses Konzept wurde von der Flensburger Ratsversammlung in ihrer Sitzung vom 17. Oktober 2024 als sonstige städtebauliche Planung gemäß § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB beschlossen (RV-126/2024).

1.1. Theoretischer Bezugsrahmen

Von Relevanz für die Erstellung des Ferienwohnungskonzepts ist in diesem Kapitel zunächst die Abgrenzung der verwendeten Begriffe. Der zentrale Untersuchungsgegenstand des Gutachtens sind Ferienwohnungen bzw. -häuser⁵. Im Gegensatz zu anderen touristischen Angeboten ergeben sich für diese Formen folgende Besonderheiten:

- Sie treten in direkte Konkurrenz zum Dauerwohnen, da sie ohne größere bauliche Anpassungen in den gleichen Räumlichkeiten ausgeübt werden können. Sie finden sich daher in der Regel in Wohngebäuden und Wohnquartieren, wodurch möglicherweise Wohnraum zweckentfremdet wird und zugleich als

Relevanz von Ferienwohnungen im Sinne des Gutachtens

⁵ In diesem Gutachten wird der Begriff der Ferienhäuser im weiteren Verlauf nur verwendet, wenn explizit auf diese verwiesen werden soll. Ansonsten werden sie durch den Begriff der Ferienwohnungen mit abgedeckt, da diese im städtischen Kontext eine höhere Relevanz haben. Es ist nicht der baurechtliche Ferienhausbegriff gemeint, der sich aus § 10 Abs. 4 BauNVO ergibt.

störend wahrgenommene Einflüsse in die Nachbarschaften eingebracht werden können.

- Aufgrund der vergleichsweise geringen Anforderungen und der einfachen Vermarktung über Onlineportale können Ferienwohnungen sehr niedrigschwellig auch von Privatpersonen angeboten werden. Teilweise sind bestehende Anforderungen (v. a. Genehmigungspflichten) bei den privaten Vermieter*innen nicht bekannt.
- Sie sind statistisch nur unzureichend erfasst. Statistische Landesämter führen keine laufende statistische Erfassung dieses Segments durch. Lediglich im Zensus 2011 wurde der Bestand von Ferien- und Freizeitwohnungen deutschlandweit einheitlich erfasst. Dabei wurden jedoch keine gewerblich vermieteten Ferienwohnungen aufgenommen, so dass auch diese Erfassung kein vollständiges Bild der Situation wiedergibt.
- Die Steuerung und Regulierung von Ferienwohnungen ist durch eine unsichere Rechtslage für Kommunen herausfordernd. Die Kontrolle der Einhaltung beschlossener Regulierungen durch touristische Vermieter*innen ist zudem aufwendig.

Der Begriff der Ferienwohnung muss zunächst einmal inhaltlich definiert werden. Es stellt sich damit die Frage, welche tatsächlichen Nutzungsformen als Ferienwohnung bezeichnet werden und wo die Grenzen zu ähnlichen touristischen Nutzungen bzw. zu (Dauer-)Wohnnutzungen liegen. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass sich teils abweichende bzw. sich überlagernde Definitionen und Zuordnungen in verschiedenen Bereichen gebildet haben. Diese Abgrenzung des Begriffs Ferienwohnung ist zum einen erforderlich um im Rahmen der Untersuchung eine Erfassung des Angebots an Ferienwohnungen in Flensburg durchzuführen. Sie ist zum anderen auch erforderlich um die möglichen Optionen zur Steuerung der touristischen Nutzung von Wohnraum zu prüfen. Die nachfolgende Tabelle 1 gibt einen ausgewählten Überblick über verschiedene Formen touristischer Angebote nach Angabe des Deutschen Tourismusverbandes (DTV). Relevant für dieses Gutachten sind die dargestellten Definitionen zu den Kategorien Ferienwohnung und Ferienhaus. Ebenfalls wichtig ist jedoch die Abgrenzung zu ähnlichen Angeboten.

Definition von Ferienwohnungen

Die Kategorien Ferienzimmer und Homesharing ähneln der Definition von Ferienwohnungen. Sie unterscheiden sich darin, dass (Dauer-)Wohnungen lediglich zeitlich oder räumlich begrenzt an Gäste vermietet bzw. mit diesen geteilt werden. Im Gegensatz zu Ferienwohnungen werden die Wohnungen dem Markt nicht komplett entzogen, sondern

Abgrenzung zu Ferienzimmer und Homesharing

weiterhin durch den bzw. die touristische*n Vermieter*in bewohnt. Die Grenzen zu Ferienwohnungen sind allerdings fließend. Je nachdem, über welche Dauer die touristische Vermietung im Jahr erfolgt und wie groß der Anteil des touristisch vermieteten Teils der Wohnung an der Wohnung insgesamt ist.

Die Abgrenzung von Ferienwohnungen zu Nebenwohnungen kann ebenfalls fließend sein. Viele Wohnungseigentümer*innen nutzen ihre Ferienwohnung selbst für eine längere Dauer im Jahr als Nebenwohnung bzw. vermieten ihre Nebenwohnung touristisch. Nebenwohnsitze können für sich genommen ebenfalls in Konkurrenz zur Wohnnutzung von Einheimischen stehen, wenn sie in größerer Zahl auftreten. Viele Städte, so auch die Stadt Flensburg, haben eine Zweitwohnungssteuer eingeführt, von der bestimmte Personengruppen befreit sind, z. B. Personen, die aus Gründen des Berufs oder der Ausbildung/Studium über zwei Wohnsitze verfügen. Kommunen nutzen die Zweitwohnungssteuer häufig, um die touristisch motivierte Nutzung von Wohnungen zu steuern.

Abgrenzung zu Nebenwohnungen

Die weiteren in der Tabelle 1 aufgeführten touristischen Angebotsformen grenzen sich zur Ferienwohnung vor allem dadurch ab, dass es sich um Betriebstypen handelt, die höheren Anforderungen unterworfen sind und die statistisch gut erfasst sind. Teilweise treten solche Betriebe ergänzend zu ihrem eigentlichen Angebot in der Vermietung von Ferienwohnungen auf. Auch in Flensburg konnten solche Angebote etwa in Zusammenhang mit Boardinghäusern oder Pensionen recherchiert werden.

Abgrenzung zu weiteren Beherbergungsformen

Tabelle 1: Ferienwohnraum nach dem Deutschen Tourismusverband

Art (alphabetisch)	Definition
Aparthotel / Apartmenthotel	Ein Aparthotel oder Apartment-Hotel ist ein Hotel, in dem die Unterbringung in Studios oder Apartments erfolgt.
Boardinghouse	Das Boardinghouse (Serviced Apartment) ist ein Beherbergungsbetrieb in städtischer Umgebung, in dem die Unterbringung für längere Zeit erfolgt. Der Service reicht von sehr geringem Angebot bis hin zu einem hotelmäßigen Roomservice.
Ferienhaus	Ein Ferienhaus ist eine separate Unterkunft (freistehendes Haus, Reihen- oder Doppelhaus) mit eigenem Sanitärbereich und Selbstverpflegungseinrichtung, in der zum vorübergehenden Aufenthalt Gäste gegen Entgelt aufgenommen werden.
Ferienwohnung	Eine Ferienwohnung ist eine abgeschlossene Einheit innerhalb eines Hauses mit eigenem Sanitärbereich und Selbstverpflegungseinrichtung, in dem zum vorübergehenden Aufenthalt Gäste gegen Entgelt aufgenommen werden. Die zum Objekt zugehörige Terrasse oder der Balkon steht den Gästen für die Dauer ihres Aufenthaltes zur Verfügung.
Ferienzimmer	Ein Ferienzimmer ist eine Unterkunft in einem privaten Haus, die nicht erlaubnispflichtig und mit maximal neun Betten ausgestattet ist.
Gästehaus	Ein Gästehaus ist ein Beherbergungsbetrieb, der als Unterkunft normalerweise für mehr als eine Nacht dient und in der Regel keine Speisen anbietet.
Hotel	Ein Hotel ist ein Beherbergungsbetrieb, in dem eine Rezeption, Dienstleistungen, tägliche Zimmerreinigung, zusätzliche Einrichtungen und mindestens ein Restaurant für Hausgäste und Passanten angeboten werden. Ein Hotel sollte über mehr als 20 Gästezimmer verfügen.
Homesharing	Als Homesharing wird das Teilen des selbstbewohnten Wohnraums bezeichnet. Dabei kann dies entgeltlich, beispielsweise über die Plattform AirBnB, oder unentgeltlich als sogenanntes Couchsurfing erfolgen. U.a. in Berlin gibt es ein Zweckentfremdungsverbotsgesetz, das zeitliche und geldliche Vorschriften regelt.
Nebenwohnung	Eine Nebenwohnung bezeichnet nach §21 Abs. 3 BMG (Bundesmeldegesetz) jede weitere Wohnung einer Person über die vorwiegend benutzte Wohnung hinaus.
Pension	Eine Pension ist ein Beherbergungsbetrieb, in dem Unterkunft normalerweise für mehr als eine Nacht und Speisen überwiegend Hausgästen angeboten werden.
Wochenendhaus (Datsche / Laube)	Die Definition Wochenendhaus beinhaltet ein Gebäude, das für einen zeitweiligen Aufenthalt zur Erholung von einer bestimmten Personengruppe genutzt wird. In der Regel handelt es sich bei der Personengruppe um die Familie. Wochenendhäuser werden in landschaftlich reizvollen, im Bebauungsplan festgelegten Gebieten errichtet. Dauernutzung und Vermietung von Wochenendhäusern sind nicht gestattet.

Quelle: DTV – Deutscher Tourismusverband, BMG – Bundesmeldegesetz, Darstellung: GEWOS

Die statistische Erfassung von Ferienwohnungen stellt eine große Herausforderung für die Analyse des Ferienwohnungsangebots dar. In der offiziellen Statistik der statistischen Landesämter werden nur Informationen zu Beherbergungsbetrieben ab einer Größe von 10 Betten erfasst. Die meisten Privatvermieter*innen von Ferienwohnungen erreichen diesen Grenzwert jedoch nicht. Bei den Kommunen bzw. Landkreisen oder kreisfreien Städten können Ferienwohnungen über zwei Wege statistisch erfasst werden. Zum einen unterliegt die Nutzung einer Wohnung als Ferienwohnung einer Genehmigungspflicht durch die zuständige Bauaufsichtsbehörde, so dass entsprechende Genehmigungen vermerkt

Herausforderung der statistischen Erfassung

und archiviert sind. Zum anderen unterliegen Ferienwohnungen der Beherbergungssteuer, soweit so eine Steuer in der jeweiligen Stadt erhoben wird, und/oder, bei entsprechend hohem Jahresumsatz, der Gewerbesteuer. Diese Steuerdaten beziehen sich jedoch nur auf den Steuerpflichtigen selbst und nicht auf jedes von ihm vermietete Objekt.

Aufgrund der vielfältigen Ausprägungen von touristischen Unterkünften und ihrer unzureichenden statistischen Erfassung bleibt dieser Bereich des Tourismussektors wenig transparent. Daraus ergeben sich auch für dieses Gutachten Herausforderungen, weil eine Vergleichbarkeit der in dieser Untersuchung erhobenen Anzahl von Ferienwohnungen für Flensburg zu anderen Städten kaum möglich ist. Da, selbst wenn für andere Städte Ferienwohnungen erfasst werden, hierfür keine allgemein gültige Methodik verwendet wird, sondern beispielsweise nur auf genehmigte Ferienwohnungen oder auf Recherchen auf bestimmten Online-Portalen abgestellt wird. Auch für Flensburg selbst liegen keine früheren Erhebungen mit vergleichbarer Methodik vor, aus denen sich eine Zeitreihe zur Darstellung der Entwicklung der Anzahl der Ferienwohnungen in der Stadt bilden ließe.

Fehlende Transparenz

1.2. Planungsgrundlagen

In diesem Kapitel wird die konkrete planungsrechtliche Ausgangssituation sowie die gegenwärtigen Ziele und Strategien im Umgang mit Ferienwohnnutzungen im Kontext zur Wohnraum- und Stadtentwicklung in der Stadt Flensburg dargestellt. Dabei wird zunächst die übergeordnete Raumordnungsplanung des Landes Schleswig-Holstein für den Bereich der Stadt Flensburg betrachtet und im Weiteren die relevanten Planungsgrundlagen und Entwicklungsziele der Stadt Flensburg dargestellt. Dabei wurden das Integrierte Stadtentwicklungskonzept (ISEK) und die Leitlinien für die Steuerung des Wohnungsangebots der Stadt Flensburg betrachtet. Abschließend wird Bezug genommen auf die Vorgaben für Ferienwohnungen im Rahmen der Bauleitplanung nach Baugesetzbuch (BauGB) und insbesondere der Baunutzungsverordnung (BauNVO). Die Bedeutung des Tourismus allgemein wird für die Stadt Flensburg in unterschiedlichen Planungsebenen beschrieben.

Darstellung für unterschiedlichen Planungsebenen

Der Landesentwicklungsplan Schleswig-Holstein (LEP SH)⁶ ist der aktuelle landesweite Raumordnungsplan. Er weist den „Küstenraum Flensburgs sowie den Raum um Glücksburg“ als Schwerpunktraum für Tourismus und Erholung aus (LEP SH, Seite 296, siehe auch Anlage 5). Für die Schwerpunkträume Tourismus und Erholung werden dabei u. a. die folgenden Grundsätze vorgegeben:

Landesentwicklungsplan

⁶ Land Schleswig-Holstein (2021): Landesentwicklungsplan Schleswig-Holstein – Fortschreibung 2021.

- „In den Schwerpunkträumen für Tourismus und Erholung soll dem Tourismus und der Erholung besonderes Gewicht beigemessen werden. Dies soll bei der Abwägung mit anderen raumbedeutsamen Planungen, Maßnahmen und Vorhaben berücksichtigt werden.“ (LEP SH, S. 297)
- „Maßnahmen zur Struktur- und Qualitätsverbesserung sowie zur Saisonverlängerung sollen hier Vorrang vor einer reinen Kapazitätserweiterung des Angebots beziehungsweise dem Bau neuer Anlagen haben. Zusätzliche Kapazitäten sind möglich, wenn sie eine Struktur und/oder Qualitätsverbesserung des Angebots bewirken.“ (LEP SH, S. 297)
- „Die Städte sollen durch Hotellerie- und Gastronomie-, Tagungs- und Veranstaltungs-, sowie Kultur- und Einkaufsangebote, städtebauliche Maßnahmen und eine gute verkehrliche Anbindung ihre Entwicklungschancen im Marktsegment Städtetourismus verbessern.“ (LEP SH, S. 297)

Inhaltlich werden im Landesentwicklungsplan vor allem Grundsätze zur Steuerung der allgemeinen touristischen Entwicklung und der Bedeutung des Tourismus formuliert, die auch auf die in diesem Konzept vordergründig untersuchte Ferienwohnnutzung im städtischen Kontext wirken dürften, diese wird aber nicht konkret erwähnt. Auch eine Konkurrenzsituation von touristischen Nutzungen und einheimischen Wohnnutzungen wird nicht adressiert. In der Tourismusstrategie 2030 des Landes Schleswig-Holstein⁷, auf die der Landesentwicklungsplan in Bezug auf die Umsetzung tourismuspolitischer Zielsetzungen abstellt (LEP SH, S. 301), wird jedoch als eines von 10 Handlungsfeldern „Tourismusbewusstsein und -akzeptanz“ dargestellt. Darin werden verstärkte Akzeptanzprobleme des Tourismus in der Wohnbevölkerung und der lokalen Politik und Verwaltung in Standorten mit intensiver touristischer Nutzung anerkannt und damit verbundene Handlungsbedarfe aufgezeigt. Die Problemlage des „Overtourism“ rückt also auch hiermit stärker in den Fokus.

*Tourismusstrategie 2030
für Schleswig-Holstein*

Auch die räumliche Ausgestaltung der Schwerpunkträume Tourismus und Erholung wird im Landesentwicklungsplan konkretisiert. Dabei werden folgende Erläuterungen gegeben:

*Räumliche und inhaltliche
Ausgestaltung durch Regionalplan*

- „Die Abgrenzung der Schwerpunkträume erfolgte in der Regel nicht entlang von Gemeindegrenzen, sondern es sind nur die tatsächlich stark von Tourismus und Erholung und entsprechenden Einrichtungen geprägten Gemeindeteile (zum Beispiel der erweiterte Küstenbereich) ausgewiesen.“ (LEP SH, S. 301)

⁷ Land Schleswig-Holstein (2023): Tourismusstrategie Schleswig-Holstein 2030.

- „Die Regionalpläne können die Schwerpunkträume inhaltlich und räumlich konkretisieren.“ (LEP SH, S. 297)

Der für die Stadt Flensburg relevante aktuelle Regionalplan ist die Neufassung 2002 des Regionalplans für den Planungsraum V. Der Planungsraum umfasst neben der Stadt Flensburg auch die Kreise Schleswig-Flensburg und Nordfriesland. In der Fassung von 2002 wird für die Stadt Flensburg in Bezug auf den Tourismus folgendes festgehalten:

Regionalplan

- „Der Innenstadtbereich mit Hafengebiet, ehemaligem historischem Kaufmannshafen und kleinstädtischem Flair ist als Handels- und Dienstleistungszentrum zu erhalten und verstärkt als Mittelpunkt des Städtetourismus im Sinne eines „maritimen Erlebniszentrum“ auszugestalten.“ (Regionalplan Planungsraum V, S. 41)

In diesem Raumordnungsplan wird also ein touristisch besonders relevanter Teilbereich der Stadt Flensburg hervorgehoben. Inhaltlich wird jedoch auch hier kein direkter Bezug zum Ferienwohnen bzw. zur Steuerung möglicher Konkurrenzsituationen zwischen Ferien- und Dauerwohnen gemacht. Ein aktueller Regionalplan befindet sich in der Neuaufstellung, ein Entwurf ist online bereits abrufbar. Die Stadt Flensburg zählt mit den Kreisen Nordfriesland und Schleswig-Flensburg zum Planungsraum I. In den im Entwurf formulierten Zielen und Grundsätzen der Raumordnung in Bezug auf Tourismus und Erholung (S. 51-62) ist der Küstenraum Flensburgs als ein Schwerpunktraum hierfür benannt. Weiterhin werden folgende Grundsätze festgelegt:

Neuaufstellung Regionalplan

- „In den bebauten Ortslagen sollen die Gemeinden durch Aufstellung von Bebauungsplänen sowie weiterer städtebaulicher Satzungen auf die Erhaltung des noch vorhandenen Dauerwohnraums und die Vermeidung weiterer Umnutzungen von Dauerwohnraum hinwirken.

Die Schaffung von Dauerwohnraum soll sich am Bedarf orientieren. Der Fokus sollte auf kleinen und familiengerechten sowie bezahlbaren Wohnungen liegen. Insbesondere ist dem offenkundigen Mangel an bezahlbarem und kleinteiligem Wohnraum in geeigneter Weise Rechnung zu tragen.“ (Entwurf Neuaufstellung Regionalplan Planungsraum I, S. 52)

- „Bei neuen touristischen Angeboten und Übernachtungsmöglichkeiten soll auf eine gute Integration in den Siedlungszusammenhang und in vorhandene Tourismus- und Erholungsstrukturen geachtet werden.“ (Entwurf Neuaufstellung Regionalplan Planungsraum I, S. 53)

Während die beiden dargestellten Raumordnungspläne auf übergeordneter Ebene wirken, besteht auf kommunaler Ebene über die Bauleitplanung die formelle, und damit auch nach außen wirksame, Planung. Die kleinräumige Planung wird dabei durch die Kommunen, so auch durch die Stadt Flensburg, über die vorbereitende Bauleitplanung mittels des Flächennutzungsplans und die verbindliche Bauleitplanung durch die Aufstellung von Bebauungsplänen gesteuert. Im BauGB in Verbindung mit der BauNVO werden bundesweit die möglichen Festsetzungen bezüglich Art und Maß der baulichen Nutzung eines Grundstücks, der Bauweise und der überbaubaren Grundstücksfläche in Bauleitplänen bestimmt. Über die Festsetzung bestimmter Baugebiete (z. B. reine Wohngebiete, Gewerbegebiete) in Bebauungsplänen können Kommunen festsetzen, welche Nutzungen in dem beplanten Areal allgemein und welche ausnahmsweise zulässig sind. Dabei wird die Zulässigkeit bestimmter Nutzungen anhand definierter Nutzungsarten (z. B. Wohngebäude, Geschäfts- und Bürogebäude oder Gewerbebetriebe) geregelt.

Kommunale Planungsebene

Die Herausforderung im planungsrechtlichen Umgang mit Ferienwohnungen besteht darin, dass Ferienwohnungen lange Zeit nicht als eigene Nutzungsart nach BauNVO definiert waren. Lediglich Sondergebiete, die der Erholung dienen, bildeten hier eine Ausnahme (§ 10 BauNVO). Die (ausnahmsweise) Zulässigkeit einer Ferienwohnnutzung in einem bestimmten Gebiet musste daher durch Zuordnung zu einer bestimmten Nutzungsart nach BauNVO (z. B. kleine Betriebe des Beherbergungsgewerbes) durch eine rechtliche Prüfung im Einzelfall erfolgen. Mit Einführung des § 13a BauNVO wurde in 2017 eine Definition von Ferienwohnungen als eigene Nutzungsart eingeführt. Doch auch jetzt stellt sich vor allem bei älteren Bebauungsplänen die Frage der Zulässigkeit einer Ferienwohnung, je nach tatsächlicher Nutzung, in jedem Einzelfall. Lediglich aus der Betrachtung des in einem Bebauungsplan festgelegten Gebietstyps kann also nicht allgemein auf die mögliche Zulässigkeit einer Ferienwohnung geschlossen werden.

Ferienwohnungen in der Bauleitplanung

2. Situationsanalyse

Zunächst erfolgt eine Analyse der Wohnungsmarktsituation in Flensburg. Hierzu werden statistische Daten zur demografischen Entwicklung (Wohnungsnachfrage) sowie zum Wohnungsbestand (Wohnungsangebot) der Stadt betrachtet. Zentrale Elemente der Untersuchung sind die Analysen der Entwicklung der Zahl der Einwohner*innen und der Altersstruktur sowie der natürlichen Bevölkerungs- und der Wanderungssaldi, die Entwicklung der Zahl und Struktur der Haushalte, der Wohnungsbestand sowie der Baugenehmigungen und Baufertigstellungen. Darüber hinaus wird die örtliche Immobilienpreisentwicklung betrachtet. Die Analyse der Bevölkerungs- und Wohnungsmarktentwicklung zeigt mögliche Angebotsdefizite bei der Wohnraumversorgung auf und bildet die Grundlage für die Bewertung von Konkurrenzsituationen zwischen touristischen und Dauerwohnnutzungen.

Analyse der Wohnungsmarktsituation

Um die Bedeutung des Tourismus in Flensburg und die Situation rund um das Thema Ferienwohnen in Flensburg darzustellen und analysieren zu können, werden touristische Kennzahlen für Flensburg sowie die Rahmenbedingungen für Ferienwohnen in Deutschland in diesem Kapitel untersucht und beschrieben.

2.1. Soziodemografische Rahmenbedingungen

Bevor auf die Schwerpunktthemen Wohnen und Ferienwohnen im Detail eingegangen wird, sollen zunächst die Soziodemografischen Rahmenbedingungen beschrieben werden. Zu diesen zählen die Bevölkerungsentwicklung und Bevölkerungsstruktur, das Wanderungsverhalten sowie das durchschnittliche Einkommen und die Sozialstruktur. Anhand dieses Kapitels soll die Grundlage zur Identifikation möglicher Zielgruppen geschaffen werden, die möglicherweise durch ihre Wohnpräferenzen in Konkurrenz zu Ferienwohnnutzer*innen treten.

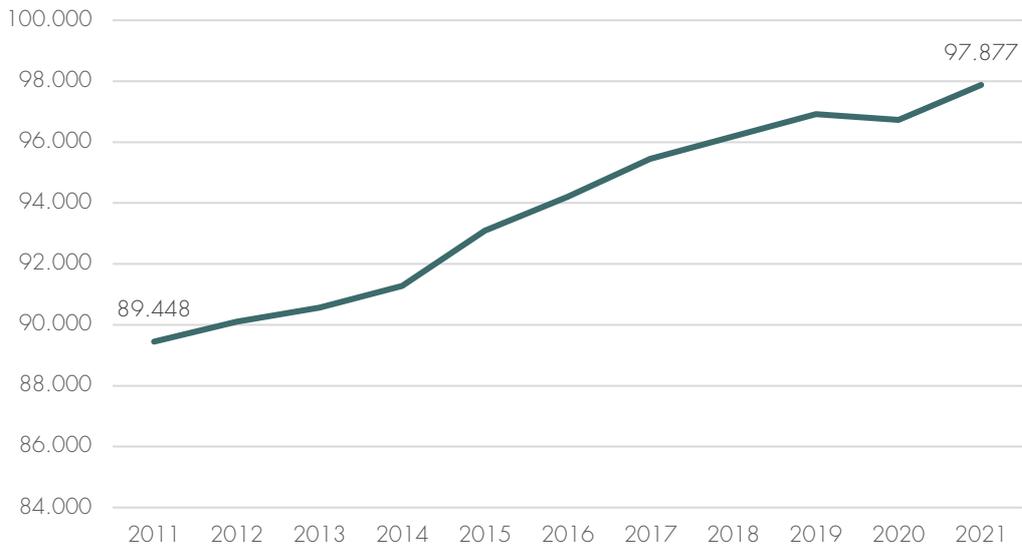
Beschreibung Soziodemografischer Aspekte

2.1.1. Bevölkerungsentwicklung

Im Zeitraum zwischen 2011 und 2021 ist die Bevölkerung mit Hauptwohnsitz in der Stadt Flensburg gemäß Melderegisterdaten um insgesamt 8.430 Personen (9,4 %) auf ca. 97.880 Personen angestiegen (vgl. Abbildung 1). Die Entwicklung verlief über den Betrachtungszeitraum hinweg, mit Ausnahme der Jahre 2015 und 2020, relativ gleichmäßig - die jährlichen Zuwachsraten lagen zwischen 0,5 % und 1,3 %. Im Zuge des erhöhten Zuzugs Schutzsuchender konnte der höchste Gewinn im Ausnahmejahr 2015 beobachtet werden. Demgegenüber war primär als Folge von Wanderungsbewegungen die Bevölkerungszahl in 2020 rückläufig, stieg 2021 aber wieder an. Dies ist vermutlich durch den im Jahr 2020, aufgrund der Folgen der Corona-Pandemie, fehlenden Zuzug von Studierenden zurückzuführen.

In Flensburg seit 2011 deutlicher Bevölkerungsanstieg von rund 9 %

Abbildung 1: Bevölkerungsentwicklung insgesamt 2011-2021



Quelle: Melderegister Stadt Flensburg, Darstellung: GEWOS

Differenziert nach Altersgruppen ist Tabelle 2 die Bevölkerungsentwicklung von 2011 bis 2021 aufgegliedert. Dabei ist ersichtlich, dass fast alle Altersgruppen, abgesehen von den 65- bis unter 80-Jährigen, zum Bevölkerungswachstum in Flensburg beigetragen haben. Werden die absoluten Zahlen betrachtet, zeigt sich der deutlichste Zuwachs bei der Gruppe der 50 bis unter 65-Jährigen mit 3.200 Personen, gefolgt von den ab 80-Jährigen (+1.900 Personen) und den Kindern und Jugendlichen unter 18 Jahren (+1.560 Personen).

Breites Bevölkerungswachstum über die meisten Altersgruppen hinweg

Tabelle 2: Entwicklung der Bevölkerung nach Altersgruppen (2011-2021)

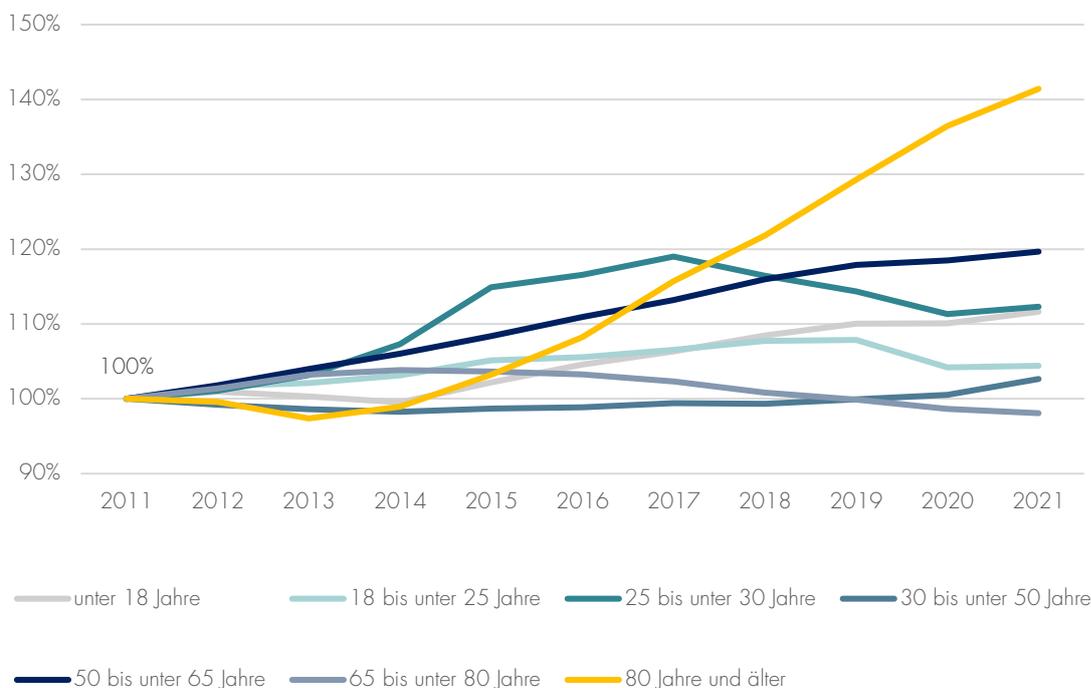
Altersgruppe	2011	2021	Veränderung	Veränderung (%)
unter 18 Jahre	13.390	14.940	1.560	11,7%
18 bis unter 25 Jahre	10.330	10.790	450	4,4%
25 bis unter 30 Jahre	7.610	8.550	940	12,4%
30 bis unter 50 Jahre	24.150	24.790	640	2,7%
50 bis unter 65 Jahre	16.260	19.460	3.200	19,7%
65 bis unter 80 Jahre	13.140	12.890	-250	-1,9%
80 Jahre und älter	4.580	6.480	1.900	41,5%
Summe	89.450	97.880	8.430	9,4%

Quelle: Melderegister Stadt Flensburg, Darstellung: GEWOS

In Abbildung 2 ist die prozentuale Entwicklung der Altersgruppen über alle Einzeljahre von 2011 bis 2021 grafisch dargestellt. Hier ragt die Gruppe der über 80-Jährigen mit einem Zuwachs um 41,5 % heraus, wobei das Wachstum erst seit etwa 2013 an Dynamik gewonnen hat. Gefolgt wird die Gruppe der Hochbetagten von der Altersgruppe der 50 bis unter 65-Jährigen mit einem stetigen Wachstum um 19,7 %. Die Gruppe der jungen Senior*innen von 65 bis unter 80 Jahren, wies zunächst ein moderates Wachstum auf, ehe die Entwicklung rückläufig wurde, so dass über den gesamten Zeitraum ein Minus von 1,9 % zu verzeichnen ist. Auffallend ist zudem die Gruppe der 25- bis unter 30-Jährigen, die bereits bis 2017, vermutlich verstärkt durch die Zuwanderung Schutzsuchender, ein kräftiges Wachstum um 19,0 % aufwies, dann jedoch Rückgänge zu verzeichnen hatte.

Zunahme (%) in den höheren Altersgruppen überdurchschnittlich hoch

Abbildung 2: Entwicklung der Bevölkerung nach Altersgruppen in Prozent (Basis 2011 = 100 %)



Quelle: Melderegister Stadt Flensburg, Darstellung: GEWOS

Im regionalen Vergleich verläuft die Bevölkerungsentwicklung in Flensburg dynamischer als in den 20 Umlandgemeinden des ersten Siedlungsring⁸. Die Bevölkerungszahl stieg im ersten Siedlungsring zusammengenommen von 54.320 in 2011 auf 57.560 in 2021. Das entspricht einem Wachstum um 3.250 Personen bzw. 6,0 % und war damit

Bevölkerungsentwicklung in Flensburg dynamischer als im Umland

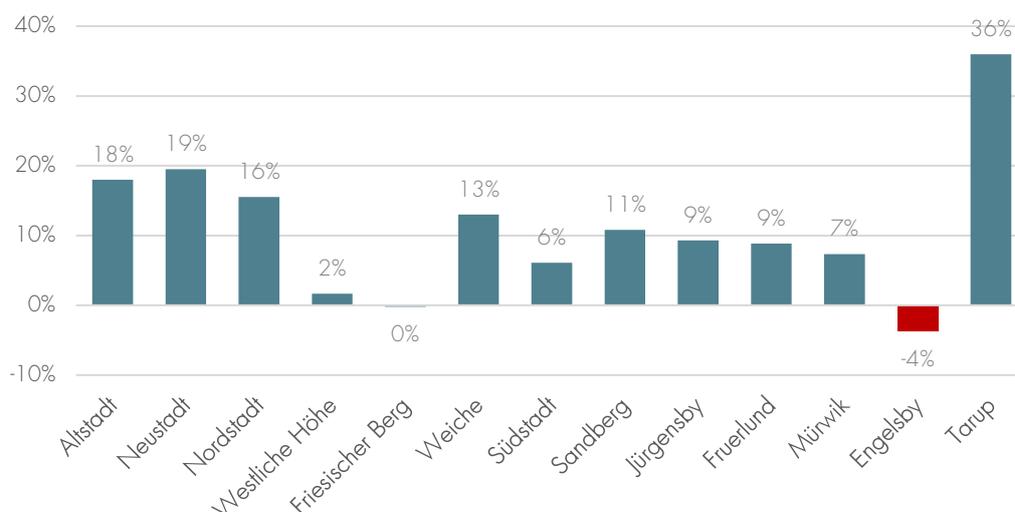
⁸ Mit Daten zum 1. Siedlungsring lässt sich die Situation im direkten Umland der Stadt Flensburg darstellen. Hierzu zählen die folgenden 20 Gemeinden: Ausacker, Dollerup, Freienwill, Glücksburg, Großsolt, Grundhof, Handewitt, Harrislee, Hürup, Husby, Langballig, Maasbüll, Munkbrarup, Oeversee, Ringsberg, Sieverstedt, Tarp, Tastrup, Wees, und Westerholz.

wesentlich geringer als in Flensburg selbst mit 8.430 Personen bzw. 9,4 %. Auch bei einer regional differenzierten Betrachtung der Kommunen innerhalb des ersten Siedlungsringes weist Flensburg höhere Zuwächse als die Umlandkommunen auf, mit einer Ausnahme, der Gemeinde Tarp. Hier ist die Bevölkerungszahl zwischen 2011 und 2021 um 17,3 % gestiegen. In den anderen 19 Kommunen des ersten Siedlungsringes lag die Entwicklungsbandbreite zwischen -6,6 % in Tastrup und +8,9 % in Glücksburg (Ostsee). Das im Vergleich zum direkten Umland höhere Wachstum der Stadt Flensburg in der Vergangenheit, spricht dafür, dass bislang noch Wachstumspotenziale in der Stadt selbst genutzt werden konnten, um die gestiegene Wohnungsnachfrage zu bedienen.

Bei Betrachtung der einzelnen Stadtteile Flensburgs zeigen sich ebenfalls unterschiedliche Entwicklungstendenzen. In Abbildung 3 werden diese in Form prozentualer Veränderungsrate für den Zeitraum zwischen 2011 und 2021 dargestellt. Die höchsten Wachstumsraten verzeichnen bei dieser Betrachtung die Altstadt und die Neustadt (+18 % bzw. +19 %) sowie aufgrund der starken Neubauaktivitäten vor allem der Stadtteil Tarup (+36 %). Ebenfalls zweistellig fallen die Zuwachsraten in der Nordstadt mit 16 %, in Weiche mit 13% und in Sandberg mit 11 % aus. Jürgensby und Fruerlund entwickelten sich mit Steigerungsraten von rund 9 % durchschnittlich, leicht unterdurchschnittliche Wachstumsraten weisen Mürwik mit 7 % und die Südstadt mit 6 % aus. Im Stadtteil Westliche Höhe nahm die Bevölkerungszahl nur marginal zu (+2 %), im Stadtteil Friesischer Berg verharrte sie in etwa auf dem Niveau von 2011. Eine rückläufige Bevölkerungsentwicklung war nur in Engelsby zu beobachten, hier lebten 2021 rund 4 % weniger Menschen als noch zehn Jahre zuvor.

Entwicklungstendenzen in den Stadtteilen unterschiedlich

Abbildung 3: Bevölkerungsentwicklung nach Stadtteilen 2021 zu 2011 in Prozent



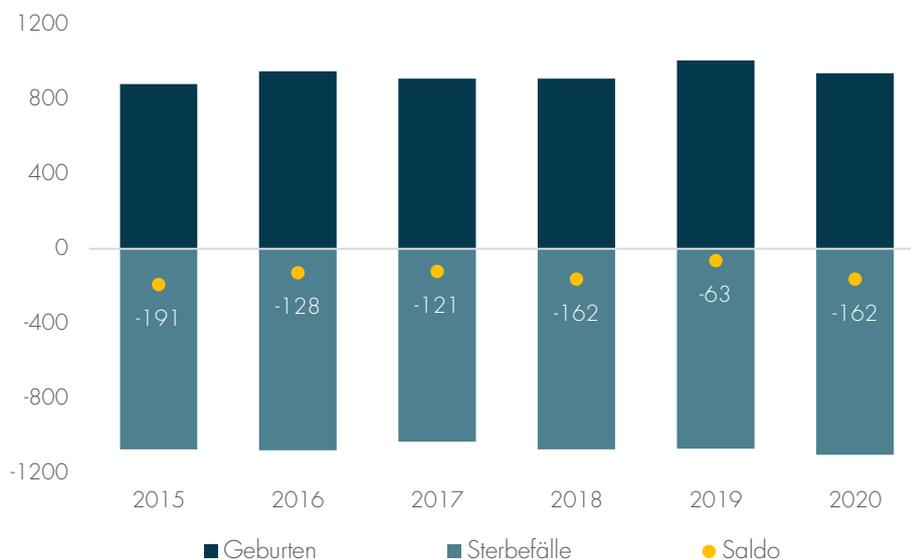
Quelle: Melderegister Stadt Flensburg, Darstellung: GEWOS

2.1.2. Komponenten der Bevölkerungsentwicklung

Die Komponenten der Bevölkerungsentwicklung sind die Geburten und Sterbefälle sowie die Zu- und Fortzüge. Aufgrund des gesellschaftlichen Wandels mit einer zunehmenden Ausdifferenzierung von Lebensentwürfen ist die Geburtenrate in Deutschland in den 1960er- und 1970er-Jahren stark gesunken und seitdem niedrig geblieben. Gleichzeitig steigt, aufgrund der zunehmenden Alterung der Bevölkerung, die Zahl der Sterbefälle. In der Konsequenz ist die natürliche Bevölkerungsentwicklung seit Mitte der 1970er-Jahre rückläufig. Entsprechend des bundesweiten Trends ist der natürliche Bevölkerungssaldo auch in der Stadt Flensburg im vorliegenden Zeitraum zwischen 2015 und 2020 durchweg negativ (vgl. Abbildung 4). Der geringste negative Saldo zeigte sich im Jahr 2019 mit rund 63 mehr Sterbefällen als Geburten. Die stärkste Negativbilanz war im Jahr 2015 mit fast 200 weniger Geburten als Sterbefällen zu beobachten.

Natürliche Bevölkerungsentwicklung auch in Flensburg durchweg negativ

Abbildung 4: Natürliche Bevölkerungsentwicklung in der Stadt Flensburg



Quelle: Melderegister Stadt Flensburg, Darstellung: GEWOS

Bei Betrachtung der Wanderungsbewegungen für die Stadt Flensburg zeigt sich in der Mehrheit der Jahre ein Überschuss der Zuzüge gegenüber den Fortzügen (vgl. Abbildung 5). Im Durchschnitt der Jahre 2015 bis 2021 verzeichnete die Stadt rund 700 mehr Zu- als Fortzüge. Somit kann der positive Wanderungssaldo den negativen natürlichen Saldo ausgleichen und ist ursächlich für den Bevölkerungsanstieg in der Stadt. Die höchsten Wanderungsgewinne entfielen auf das Jahr 2015, das vom erhöhten Zuzug Schutzsuchender geprägt war. Danach waren die jährlichen Wanderungssalden mit Ausnahme des Jahres 2017 kontinuierlich rückläufig und weisen für 2020 und 2021 negative Werte auf - in diesen beiden Jahren sind also mehr Personen aus Flensburg weggezogen

Insgesamt Wanderungsgewinne mit negativer Dynamik in den letzten Jahren

als umgekehrt sich in der Stadt niedergelassen haben. Die rückläufigen Wanderungssalden sind zum einen auf eine erhöhte Anzahl an Fortzügen zurückzuführen. Während die Zahl der Fortzüge innerhalb Deutschlands seit 2015 leicht rückläufig war, haben die Fortzüge ins Ausland deutlich zugenommen. Diese Entwicklung ist als leichte Gegenbewegung zur erhöhten Zuwanderung aus dem Ausland in den Vorjahren anzusehen. Zum anderen sind die Jahre 2020 und 2021 von den Folgen der Covid-19-Pandemie beeinflusst. Dadurch sind kurzzeitig bestimmte Wanderungsbewegungen in Deutschland ausgeblieben. Insbesondere die für Flensburg relevante Gruppe der Studierenden hat – etwa aufgrund digitaler Studienangebote – auf einen Zuzug zum Studienort verzichtet. Auch der Zuzug von (Saison-)Arbeitskräften in durch Corona-Maßnahmen eingeschränkten Branchen, wie der Gastronomie, ist ausgeblieben. Es ist daher davon auszugehen, dass sich die Wanderungssalden in Flensburg zukünftig wieder erholen werden.

Abbildung 5: Wanderungssaldo in der Stadt Flensburg

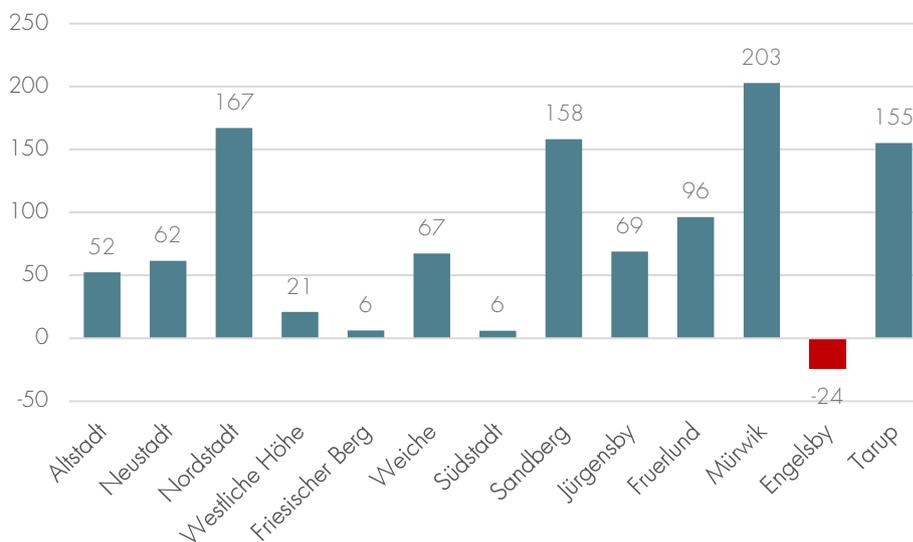


Quelle: Melderegister Stadt Flensburg, Darstellung: GEWOS

Auf Stadtteilebene zeigen sich die Wanderungsgewinne deutlich, allerdings unterschiedlich stark ausgeprägt (vgl. Abbildung 6). Die Mehrheit der Stadtteile verzeichnete im Durchschnitt der Jahre 2015 bis 2020 deutliche Wanderungsgewinne. Lediglich im Stadtteil Friesischer Berg und der Südstadt fiel die Entwicklung verhalten aus, im Stadtteil Engelsby kam es zu Wanderungsverlusten. Der stärkste Wanderungsgewinn entfiel auf den Stadtteil Mürwik. Hier zogen im Durchschnitt der Jahre 2015 bis 2020 über 200 Menschen mehr zu als umgekehrt aus dem Stadtteil abgewandert sind. Weitere Stadtteile mit hohen positiven Wanderungssaldi sind die Nordstadt sowie die Stadtteile Sandberg und Tarup.

Wanderungsverhalten in den Stadtteilen sehr unterschiedlich

Abbildung 6: Wanderungssalden der Stadtteile (Mittel 2015-2020)

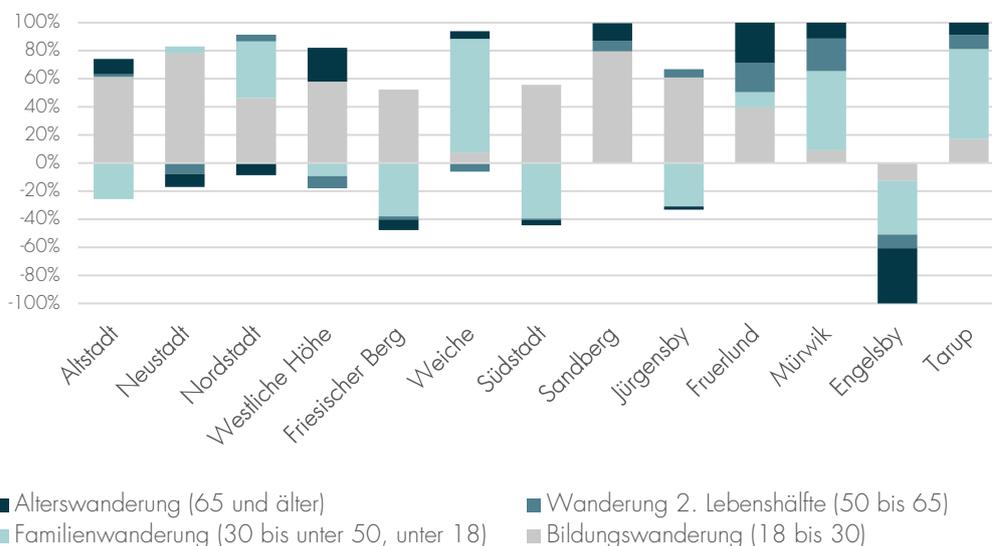


Quelle: Melderegister Stadt Flensburg, Darstellung: GEWOS

Wanderungen stehen häufig in Verbindung mit bestimmten Lebensphasen, weshalb es sinnvoll ist, die Salden differenziert nach Altersgruppen zu betrachten. Abbildung 7 zeigt für die einzelnen Stadtteile, welchen Anteil die verschiedenen Altersgruppen am gesamten Wanderungssaldo des jeweiligen Stadtteils hatten. Abgesehen vom Stadtteil Engelsby, der in allen Altersgruppen eine negative Wanderungsbilanz aufweist, werden die Wanderungsbewegungen in der Stadt Flensburg im Durchschnitt der Jahre 2015 bis 2020 eindeutig von den Bildungswanderungen (18- bis unter 30-Jährige) dominiert. In dieser Gruppe ziehen deutlich mehr Personen in die jeweiligen Stadtteile als von dort fort. Auch die Familienwanderungen (30- bis unter 50-Jährige sowie unter 18-Jährige) tragen zum positiven Wanderungssaldo einzelner Stadtteile bei. Insbesondere die Stadtteile Weiche, Tarup, Mürwik und die Nordstadt gewinnen durch diese Gruppe merklich. Umgekehrt scheinen die Stadtteile Friesischer Berg und Jürgensby sowie die Süd- und die Altstadt weniger attraktiv für diese Gruppe zu sein. Die Alterswanderungen (ab 65 Jahren) leisten in rund der Hälfte der Stadtteile einen positiven Beitrag, in den anderen Stadtteilen überwiegen dagegen die Fortzüge leicht. Der Einfluss der Wanderungen in der zweiten Lebenshälfte – das heißt der Personen zwischen 50 und 65 Jahren – auf die Wanderungsbilanz der einzelnen Stadtteile ist meist gering, nur in Fruerlund und Mürwik überwiegen in dieser Altersgruppe die Zuzüge die Fortzüge deutlich.

Zuzugsverhalten von Bildungswanderungen geprägt

Abbildung 7: Wanderungssaldo der Stadtteile nach Alter (Mittel 2015-2020 in Prozent)



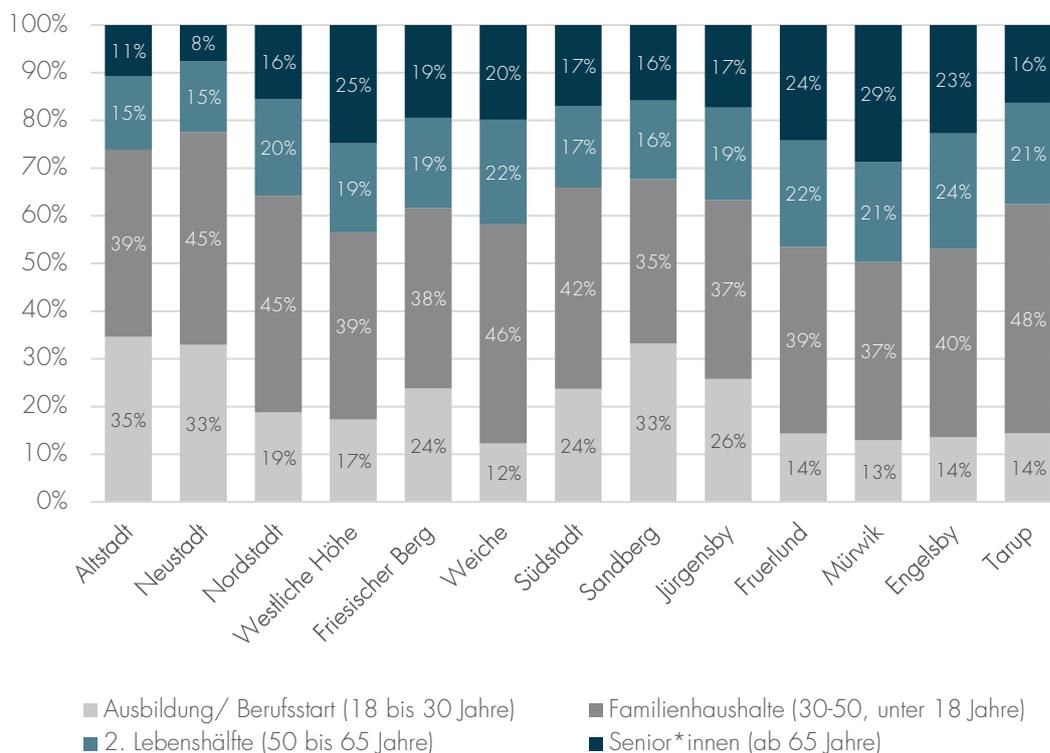
Quelle: Melderegister Stadt Flensburg, Darstellung: GEWOS

2.1.3. Altersstruktur

Die folgende Abbildung 8 stellt die Altersstruktur der Bevölkerung, differenziert nach Lebensphasen, in den einzelnen Stadtteilen der Stadt Flensburg für das Jahr 2021 dar. Insgesamt nehmen in allen Stadtteilen die 30- bis unter 50-jährigen - also die Personen, die sich typischerweise in der Familienphase befinden - zusammen mit den unter 18-jährigen den größten Anteil an der Bevölkerung ein. Diese Gruppe stellt gut ein Drittel bis annähernd die Hälfte der Bevölkerung in den Stadtteilen. Besonders stark ist sie in Tarup, Weiche, der Nordstadt und der Neustadt vertreten. Hohe Anteile stellen in den einzelnen Stadtteilen auch die jungen Erwachsenen zwischen 18 bis unter 30 Jahren, insbesondere in der Alt- und Neustadt sowie im Stadtteil Sandberg. Diese Altersgruppe befindet sich klassischerweise in der Ausbildung bzw. Berufseinstiegsphase. Rund ein Fünftel der Einwohner*innen in Flensburg sind zwischen 50 und 64 Jahren alt, befinden sich also in der zweiten Lebenshälfte. Ein ebenso großer Anteil zählt zu den Senior*innen ab 65 Jahren. Beide Gruppen sind sehr ungleich auf die einzelnen Stadtteile verteilt. Zusammengenommen schwankt ihr Anteil von rund 25 % in der Alt- und Neustadt bis zu 50 % im Stadtteil Mürwik.

Junge Familien stellen die größte Bevölkerungsgruppe

Abbildung 8: Altersstruktur der Bevölkerung in den Stadtteilen von Flensburg (2021)



Quelle: Melderegister Stadt Flensburg, Darstellung: GEWOS

2.1.4. Haushaltsstruktur

Die Tabelle 3 zeigt die Entwicklung der Haushaltsstruktur in der Stadt Flensburg. Die Haushaltsgenerierung der Stadt Flensburg weist dabei keine Wohnhaushalte aus (1 Wohnung = 1 Haushalt). In einer Wohnung, etwa in einer Wohngemeinschaft, können somit mehrere Einzelhaushalte vertreten sein, soweit keine familiären Beziehungen zwischen den Mitgliedern feststellbar sind. Daher liegt zum einen die Zahl der Haushalte mit nur einer Person relativ hoch, zum anderen übersteigt die Zahl der Haushalte in 2021 insgesamt die der Wohnungen in Flensburg (vgl. Kapitel 2.2). Insgesamt stieg die Zahl der Haushalte von 49.760 in 2011 auf 56.540 in 2021. Das entspricht einem Zuwachs um 6.780 Haushalte (13,6 %). Dieser fällt somit deutlicher aus als der Bevölkerungsanstieg, was auf die in absoluten Zahlen am kräftigsten wachsenden Haushalte mit ein bis zwei Personen zurückzuführen ist. Prozentual war der Anstieg bei sehr großen Familienhaushalten mit fünf und mehr Personen am größten.

Zunahme vor allem bei kleinen Haushaltsgrößen

Tabelle 3: Haushalte in Flensburg nach Haushaltsgröße (2011-2021)

Haushaltsgröße	2011	2021	Veränderung	Veränderung %
1 Person	26.330	31.400	5.070	19,2%
2 Personen	14.020	15.510	1.480	10,6%
3 Personen	5.050	4.870	-180	-3,6%
4 Personen	3.130	3.200	70	2,2%
5 Personen und mehr	1.230	1.570	350	28,3%
Summe	49.760	56.540	6.780	13,6%

Quelle: Melderegister Stadt Flensburg, Darstellung: GEWOS

Insgesamt hat sich die Haushaltsstruktur in Flensburg hin zu einem höheren Anteil an kleinen Haushalten verlagert. Auch wenn einige dieser Haushalte in (Studierenden-)Wohngemeinschaften zusammenleben dürften, zeigt sich daran eine deutliche Erhöhung der Nachfrage nach kleinen Wohnungen.

Hinweis auf erhöhte Nachfrage nach kleinen Wohnungen

2.1.5. Einkommen und Sozialstruktur

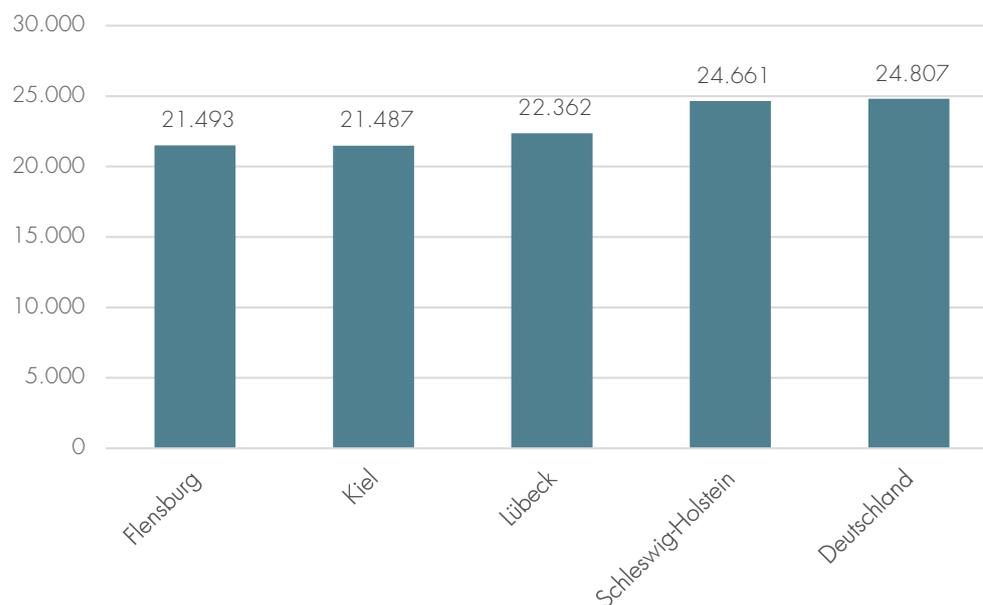
Nicht allein die Anzahl und das Alter der Einwohnenden der Stadt Flensburg sind relevant zur Beurteilung der Wohnungsnachfrage. Auch das Einkommen und die Sozialstruktur haben einen großen Einfluss auf die Frage, welche Wohnungen im Stadtgebiet benötigt werden. Dazu wird im folgenden Abschnitt zunächst die Kaufkraft laut der Gesellschaft für Konsumforschung (GfK) herangezogen, die ein Maß für das durchschnittliche verfügbare Einkommen pro Kopf in Flensburg darstellt. Da dieser Mittelwert keine Aussagen über besonders preissensible Zielgruppen zulässt, wird darüber hinaus auch die Anzahl und der Anteil bestimmter Gruppen von Transferleistungsbeziehenden untersucht.

Untersuchung der Einkommensstruktur

Die Kaufkraft für die Stadt Flensburg lag im Jahr 2022 bei 21.493 € pro Person (vgl. Abbildung 9). Damit liegt der Wert in etwa auf dem Niveau der Landeshauptstadt Kiel, aber deutlich unter dem der Hansestadt Lübeck und noch deutlicher unter dem Landes- und Bundesdurchschnitt. Grundsätzlich verfügen Städte häufig über geringere verfügbare Einkommen als etwa deren Umland, da Städte besonders attraktive Wohnorte für Haushalte mit geringen Einkommen, wie Transferleistungsbeziehende oder Studierende, sind.

Kaufkraft in Flensburg unter Landes- und Bundesdurchschnitt

Abbildung 9: Kaufkraft im regionalen Vergleich in 2022 (in € pro Person)



Quelle: Gesellschaft für Konsumforschung, Darstellung: GEWOS

Die Zahl der Transferleistungsbeziehenden von 18 bis unter 65 Jahren nach den Rechtsbereichen SGB II, III und XII ist in Flensburg nach den Zahlen des Sozialatlas der Stadt (2021) von 10.680 in 2011 auf 13.149 Personen in 2020 angestiegen. Der Zuwachs liegt bei 2.469 Personen bzw. 23,1 %. Gemessen an allen Personen dieser Altersgruppe in Flensburg lag der Anteil bei 18,3 %. Hinzu kommen in Flensburg weitere preissensible Zielgruppen, die nicht in diesen Zahlen erfasst sind. Dazu zählen u. a. die 9.500 Studierenden an Flensburger Hochschulen, von denen viele auch in Flensburg eine Wohnung nachfragen.

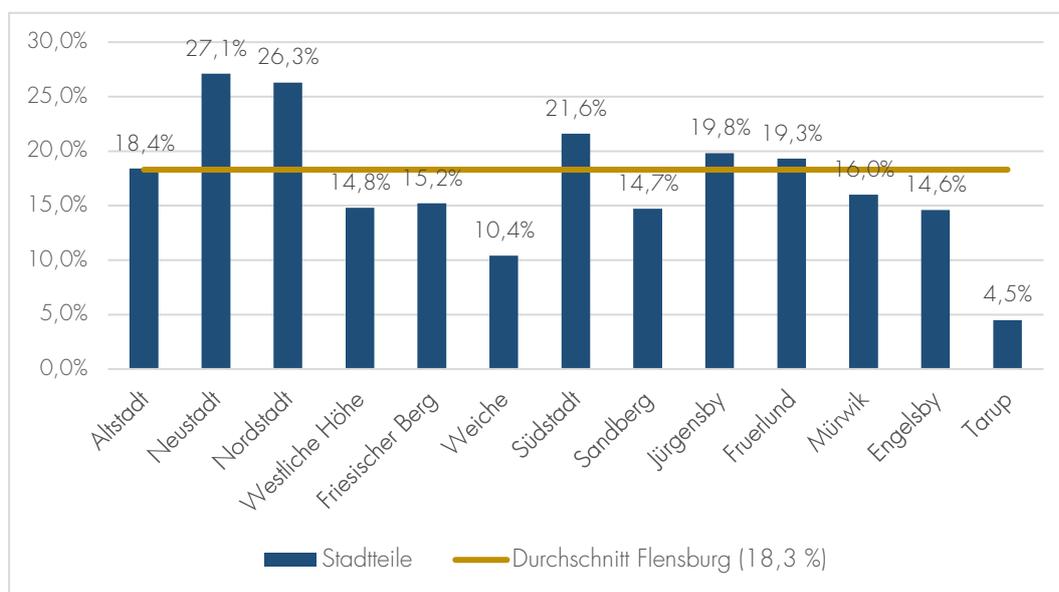
Zahl der Transferleistungsbeziehenden angestiegen

Bei differenzierter Analyse der einzelnen Stadtteile zeigen sich deutliche Unterschiede. In Abbildung 10 ist der Anteil dieser Transferleistungsbeziehenden in den Stadtteilen dargestellt. Bei dieser Betrachtung fällt die Quote in der Nordstadt und der Neustadt mit 27,1 % bzw. 26,3 % am höchsten aus. Auch in der Südstadt, Jürgensby und Fruerlund werden überdurchschnittliche Anteile erreicht. Besonders niedrig fallen die Anteile in den peripheren Stadtteilen Tarup (4,5 %) und Weiche (10,4 %) aus.

Hohe Anteile von Transferleistungsbeziehenden im Nordwesten der Stadt

Quelle: Sozialatlas der Stadt Flensburg, Darstellung: GEWOS

Abbildung 10: Anteil der Transferleistungsbeziehenden (SGB II, SGB III und SGB XII) von 18 bis unter 65 Jahren an allen Personen dieser Altersgruppe in Flensburg



Flensburg liegt beim durchschnittlichen verfügbaren Einkommen niedriger als der Landesdurchschnitt in Schleswig-Holstein, aber auf einem ähnlichen Niveau wie die Landeshauptstadt Kiel. Es zeigt sich aber, dass in Flensburg vor allem in bestimmten Stadtteilen, wie der Neustadt oder der Nordstadt, ein relativ hoher Anteil der Bevölkerung auf eine geförderte oder preisgünstige Wohnung angewiesen ist.

Viele Menschen auf bezahlbaren/geförderten Wohnraum angewiesen

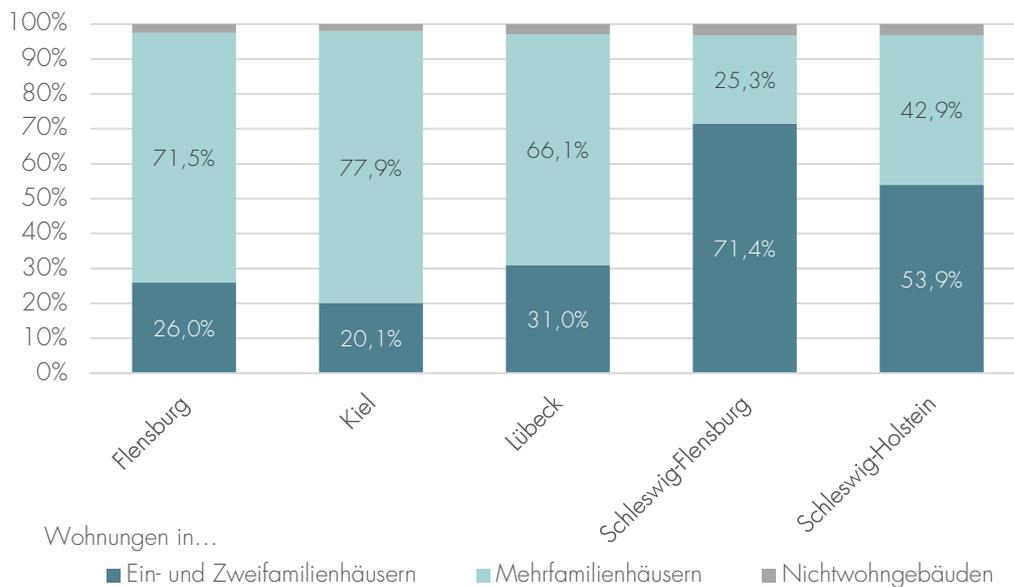
2.2. Analyse des Wohnraumangebots

In diesem Kapitel soll die Situation auf dem Wohnungsmarkt in der Stadt Flensburg beleuchtet werden. Hierzu wird zunächst das vorhandene Wohnungsangebot charakterisiert.

Gemäß der laufenden Bestandsfortschreibung des Statistikamtes Nord umfasste der Wohnungsbestand in der Stadt Flensburg 2021 insgesamt rund 51.980 Wohnungen in Wohn- und Nichtwohngebäuden. Wie es in Städten häufig der Fall ist, dominiert im Wohnungsbestand auch in Flensburg, ähnlich wie in Kiel und Lübeck, das Mehrfamilienhaussegment (vgl. Abbildung 11). So befinden sich in Flensburg 71,5 % der Wohnungen in Mehrfamilienhäusern, in der Landeshauptstadt Kiel beträgt der entsprechende Anteil 77,9 % und in Lübeck 66,1 %. In ländlichen Kreisen, wie beispielsweise in Schleswig-Flensburg, liegt der entsprechende Anteil bei 25,3 %, in Schleswig-Holstein insgesamt bei 42,9 %. In diesen dünner besiedelten Gebieten überwiegt meist der Anteil der Ein- und Zweifamilienhäuser, zu denen auch Reihenhäuser zählen.

Rund 52.000 Wohnungen in Flensburg - annähernd drei Viertel in Mehrfamilienhäusern

Abbildung 11: Wohnungsbestand im Vergleich - differenziert nach Gebäudetyp (2021)

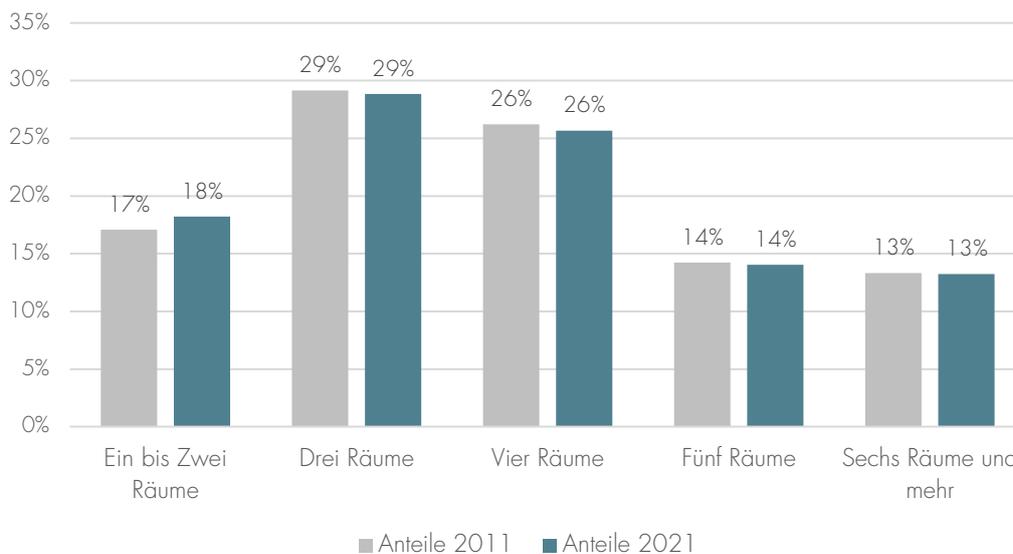


Quelle: Statistikamt Nord, Darstellung: GEWOS

Bei differenzierter Betrachtung des Wohnungsbestandes nach Wohnräumen zeigt sich für das Jahr 2021, dass Wohnungen mit drei bis vier Räumen rund 55 % und damit den größten Teil des Bestandes in der Stadt Flensburg ausmachen (vgl. Abbildung 12). Im Vergleich zu 2011 zeigen sich nur marginale Veränderungen in den jeweiligen Anteilen, lediglich der Anteil von Wohnungen mit ein oder zwei Räumen ist von 17 % auf 18 % gestiegen.

Wohnungen mit 3 bis 4 Räumen prägen den Wohnungsbestand

Abbildung 12: Wohnungsbestand der Stadt Flensburg differenziert nach Wohnräumen



(2011/2021)

Quelle: Zensus 2011, Statistikamt Nord, Darstellung: GEWOS

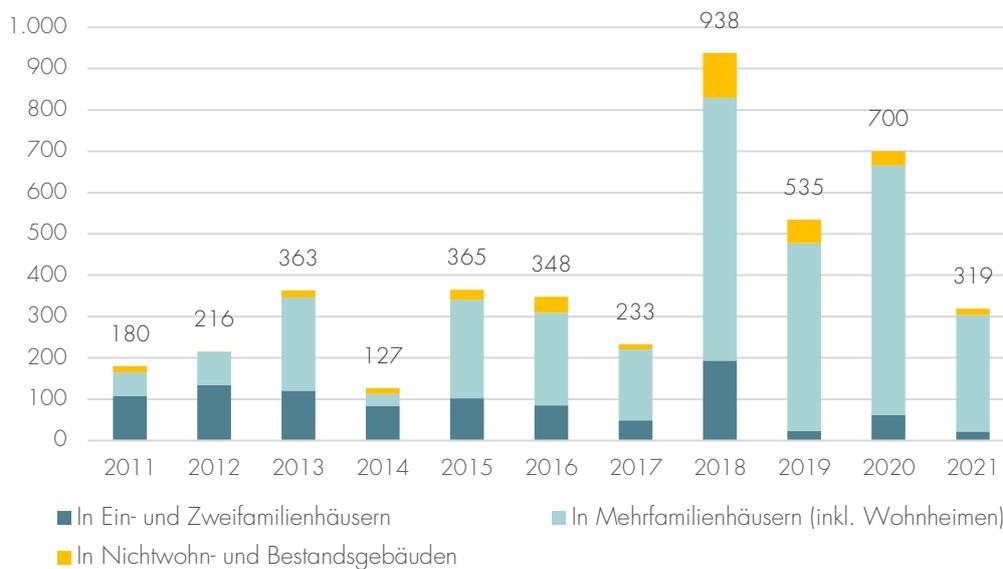
Im Zeitraum von 2011 bis 2021 wurden in der Stadt Flensburg etwa 4.320 Wohneinheiten errichtet. Das entspricht 8,3 % des Wohnungsbestands von 2011. Im Mittel wurden damit 393 Wohnungen pro Jahr fertiggestellt - mit deutliche Unterschieden zwischen den einzelnen Jahren (vgl. Abbildung 13). Zwischen den Jahren 2011 und 2017 schwankte die jährliche Anzahl an fertiggestellten Wohnungen zwischen 127 und 365. Im Jahr 2018 konnte mit insgesamt 938 gebauten Wohnungen der Höchststand verzeichnet werden. Ursache hierfür waren die außerordentlich hohen Bauaktivitäten im Mehrfamilienhaussegment.

2011 bis 2021: Fertigstellung von annähernd 400 Wohnungen im Jahr

Von den im Mittel des Betrachtungszeitraums 393 fertiggestellten Wohneinheiten pro Jahr entfielen rund 89 Wohnungen oder 22,8 % auf das Segment der Ein- und Zweifamilienhäuser und 273 Wohnungen bzw. 69,4 % auf das Segment der Mehrfamilienhäuser. Die übrigen 7,8 % waren Fertigstellungen im Bestand oder in Nichtwohngebäuden. Insgesamt zeigt sich, dass der Anteil der fertiggestellten Wohnungen im Mehrfamilienhaussegment deutlich gesteigert wurde. Im Zeitraum von 2000 bis 2010 lag dieser noch bei 29,1 %.

Über zwei Drittel der Fertigstellungen in Mehrfamilienhäusern

Abbildung 13: Baufertigstellungen nach Segmenten in Flensburg (2011-2021)



Quelle: Statistikamt Nord, Darstellung: GEWOS

2.3. Wohnungsmarktentwicklung

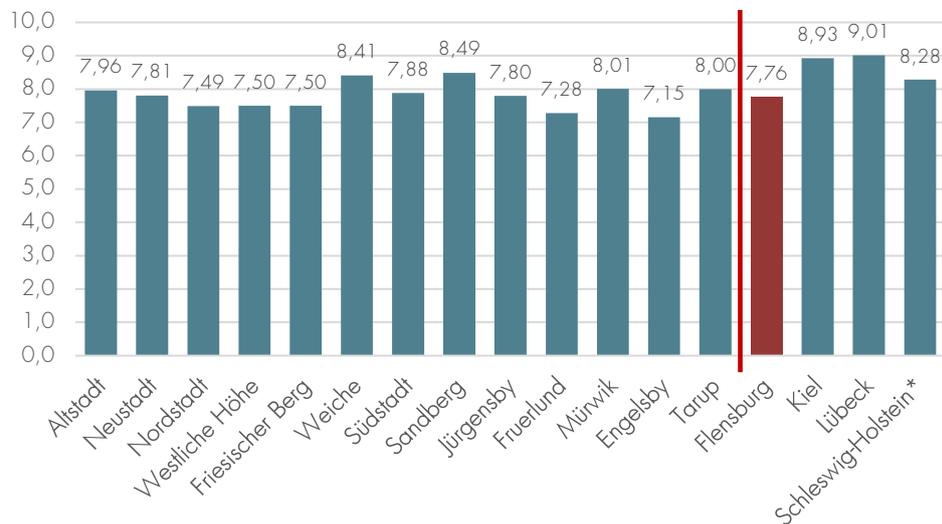
Ein wichtiger Faktor zur Bewertung der Wohnsituation in den einzelnen Stadtteilen ist die Immobilienpreis- und Marktentwicklung, differenziert nach Miet- und Kaufobjekten. Um eine Orientierung über das derzeitige Mietpreisniveau in der Stadt Flensburg, den einzelnen Stadtteilen und weiteren Städten in Schleswig-Holstein zu erhalten, hat GEWOS die Daten der Wohnungsmarktbeobachtung der Investitionsbank Schleswig-Holstein (IB.SH) analysiert, die Aussagen zur Entwicklung der Miethöhe insgesamt und in verschiedenen Segmenten ermöglichen.

Analyse der Miet- und Kaufpreisentwicklung

Das Mietpreisniveau in der Stadt Flensburg lag im Jahr 2021 bei durchschnittlich 7,76 €/m². Während in vergleichbaren Städten häufig ein großes Preisgefälle zwischen einzelnen Stadtteilen zu beobachten ist, variieren die Mieten in Flensburg nur wenig (vgl. Abbildung 14). Die höchsten Mieten entfielen auf die Stadtteile Sandberg und Weiche. In diesen Stadtteilen wurden Mieten von rund 8,50 €/m² aufgerufen. Überdurchschnittlich hohe Mieten wurden auch in Mürwik, Tarup, Jürgensby sowie der Alt-, Neu- und Südstadt erzielt. Die niedrigsten Mieten werden in Engelsby mit 7,15 €/m² veranschlagt. Im Vergleich zu Kiel und Lübeck, aber auch in Relation zum Landesdurchschnitt, fallen die Mieten in Flensburg insgesamt geringer aus.

Nur geringe Unterschiede der Mietpreise zwischen den Stadtteilen

Abbildung 14: Mietpreisniveau in der Stadt Flensburg und Städten Schleswig-Holsteins



*Daten 2020

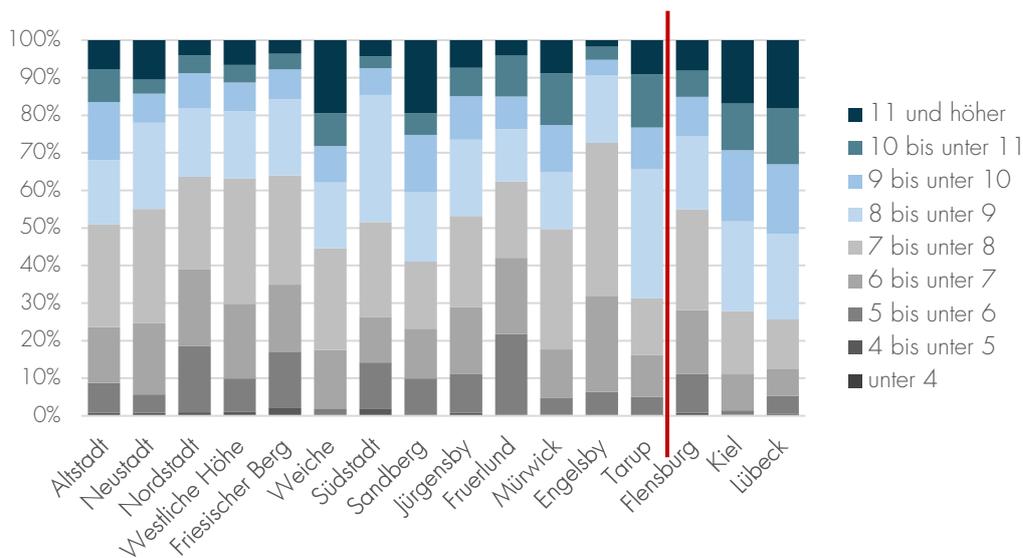
2021 (Median €/m²)

Quelle: Investitionsbank Schleswig-Holstein (IB.SH), Darstellung GEWOS

Trotz der insgesamt nur marginal differierenden Mietniveaus zwischen den Stadtteilen zeigen sich Unterschiede in der Preisstruktur (vgl. Abbildung 15). Die günstigen Preissegmente bis unter 8,00 €/m² findet man in Engelsby, der Nordstadt, der Westlichen Höhe und dem Friesischen Berg besonders häufig, umgekehrt werden Mietobjekte zu Preisen ab 10,00 € pro m² in Weiche, Sandberg, Tarup und Mürwik überdurchschnittlich häufig angeboten.

Mietpreissegmente zwischen den Stadtteilen unterschiedlich

Abbildung 15: Prozentualer Anteil der jeweiligen Mietpreissegmente in €/m² nach Stadtteilen

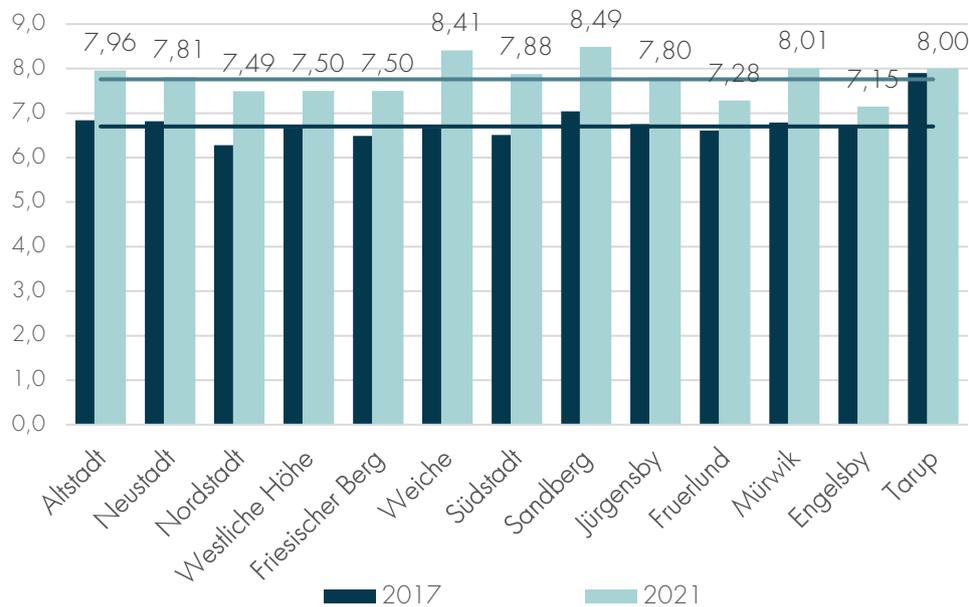


Quelle: Investitionsbank Schleswig-Holstein (IB.SH), Darstellung GEWOS

Wie Abbildung 16 zeigt, sind die Mieten im zeitlichen Vergleich zu 2017 in allen Stadtteilen deutlich gestiegen, besonders stark in Sandberg und Weiche. Im stadtweiten Durchschnitt stiegen die Mieten zwischen 2017 und 2021 um 15,8 %. Die höchsten Mieten wurden 2021 in Sandberg und Weiche aufgerufen. Dabei verlief die Entwicklung in diesen beiden Stadtteilen sehr unterschiedlich. Während in Sandberg das Mietniveau bereits 2017 deutlich über dem damaligen Durchschnitt lag, zogen die in 2017 noch leicht unterdurchschnittlichen Mieten in Weiche auf ein deutlich überdurchschnittliches Niveau in 2021 an. Der deutliche Mietpreisanstieg über diesen relativ kurzen Zeitraum war in den vergangenen Jahren deutschlandweit in vielen Städten zu beobachten. Im gleichen Zeitraum stieg beispielsweise das Mietpreisniveau in Kiel um 16,4 % und in Lübeck um 18,9 %.

Mieten in allen Stadtteilen deutlich gestiegen - am stärksten in Sandberg und Weiche

Abbildung 16: Mietniveaus in den Stadtteilen im zeitlichen Vergleich 2017 und 2021 in € pro m²

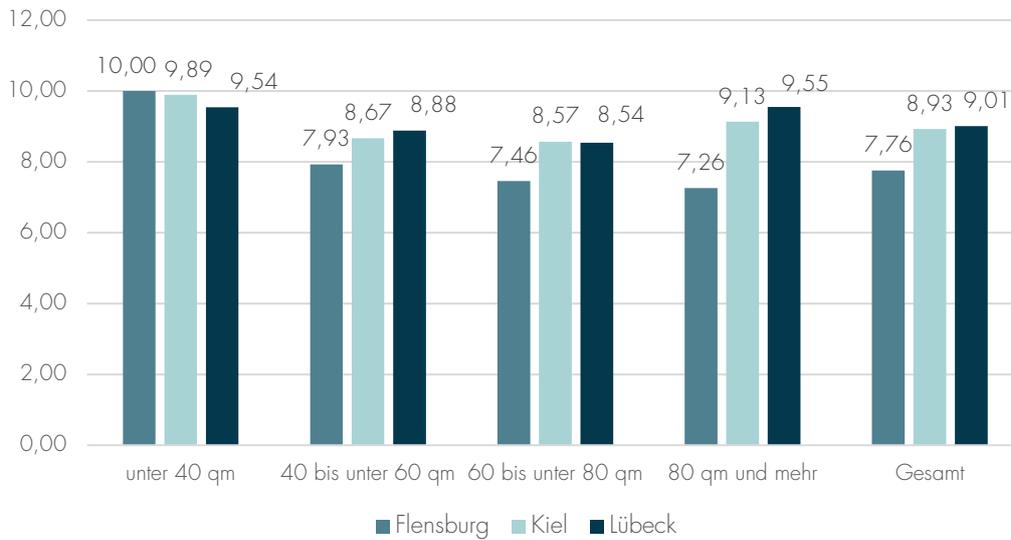


Quelle: Investitionsbank Schleswig-Holstein (IB.SH), Darstellung GEWOS

Die Höhe des Mietpreises in Abhängigkeit der Wohnfläche zeigt Abbildung 17 für Flensburg im Vergleich mit Kiel und Lübeck für das Jahr 2021. Insgesamt folgt die Verteilung der Mietpreise in allen drei Städten dem Muster, dass kleine Wohnungen überdurchschnittlich teuer sind. Dabei ist zu beobachten, dass die Mietpreise über alle erfassten Wohnungen in Flensburg mit 7,76 €/m² um 13 % (Kiel) bzw. 14 % (Lübeck) niedriger liegen als in den anderen Städten. Besonders deutlich wird dieser Unterschied bei großen Wohnungen ab 80 m². Die für Flensburg erhobenen 7,26 €/m² bedeuten einen Preisabschlag von 20 % bzw. 24 % gegenüber den anderen beiden Städten. Bei den besonders kleinen Wohnungen unter 40 m² liegt der Mietpreis in Flensburg jedoch mit 10,00 €/m² über den Preisen in Kiel oder Lübeck. Bei Wohnungen von 40 bis unter 60 m² liegt der Abschlag zu den beiden Städten bei lediglich 9 % bzw. 11 % und damit niedriger als im Mittel aller Wohnungen. Für kleine Mietwohnungen ist der Markt in Flensburg somit einer stärkeren Anspannung unterworfen als in den beiden Vergleichsstädten.

*Wohnungen unter 40 m²
in Flensburg hochpreisig*

Abbildung 17: Miethöhe in €/m² nach Wohnfläche in 2021 im Städtevergleich

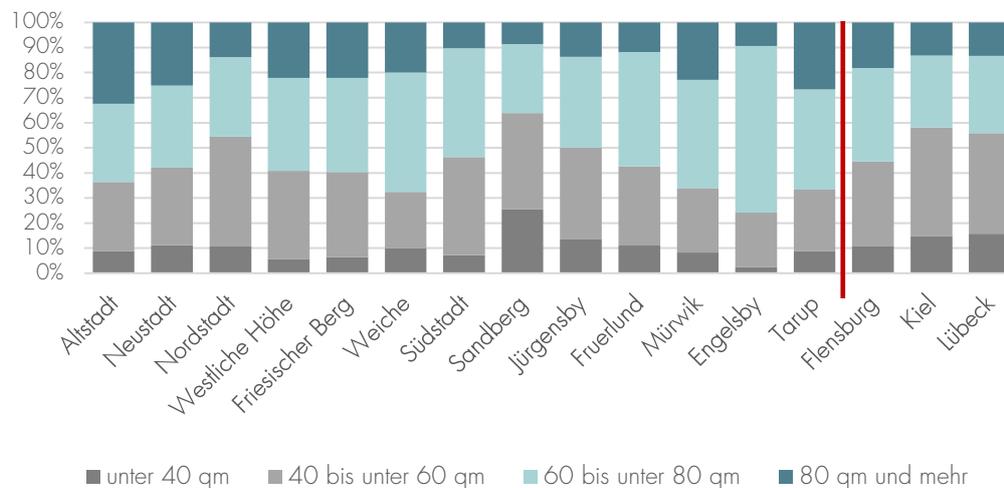


Quelle: Investitionsbank Schleswig-Holstein (IB.SH), Darstellung GEWOS

Die relativ hohen Preise für kleinere Mietwohnungen können auch mit dem geringen verfügbaren Angebot in diesem Segment in Flensburg zusammenhängen. Welche Wohnungsgrößen in welchen Stadtteilen Flensburg sowie in Kiel und Lübeck angeboten werden, ist in Abbildung 18 dargestellt. Im Vergleich mit den beiden anderen Städten zeigt sich, dass kleine Wohnungen bis 60 m² in Flensburg deutlich weniger häufig am Markt vertreten sind als in Kiel und Lübeck. Kleine Wohnungen bis unter 60 m² werden nur in Sandberg und der Nordstadt vergleichsweise häufig angeboten, während in Engelsby und Weiche, aber auch in der Altstadt, Mürwik und Tarup größere Wohnungen ab 60 m² im Fokus stehen.

Kleinwohnungen unter 60 m² nur in Sandberg und in der Nordstadt besonders häufig

Abbildung 18: Wohnungsgrößen der vermieteten Objekte



Quelle: Investitionsbank Schleswig-Holstein (IB.SH), Darstellung GEWOS

Analog zum Mietwohnungsmarkt unterscheiden sich auch die Kaufpreise für Wohnungen nur wenig zwischen den Stadtteilen (vgl. Abbildung 19). Im zeitlichen Vergleich zwischen 2017 und 2021 waren zwar in allen Stadtteilen zum Teil deutliche Preissprünge zu beobachten, die Preisunterschiede zwischen den Stadtteilen blieben dennoch gering. Den Höchstwert markierte dabei die Altstadt mit 2.840 €/m², mit 2.210 €/m² konnte eine Eigentumswohnung in Engelsby am günstigsten erworben werden. Das Preisniveau lag damit im teuersten Stadtteil lediglich 12 % über dem stadtweiten Durchschnitt von 2.540 €/m², das im günstigsten nur 13 % unter diesem.

In allen Stadtteilen ähnliche Kaufpreisniveaus

Abbildung 19: Kaufpreise und Kaufpreisentwicklung nach Stadtteilen (Euro/m²)



ohne Südstadt und Tarup (Datenbasis zu klein)

Quelle: Value AG, Darstellung GEWOS

Insgesamt zeigt sich in diesem Unterkapitel die zunehmende Anspannung des Wohnungsmarktes in Flensburg. Während sich für den gesamten Mietwohnungsmarkt im regionalen Vergleich in Schleswig-Holstein dennoch ein moderates Mietniveau ergibt, zeichnet sich für das Segment der kleinen Mietwohnungen eine überdurchschnittliche Anspannung in Flensburg ab.

Zusammenfassung

2.4. Touristische Rahmenbedingungen

2.4.1. Gegenwärtige Trends des Ferienwohnens

Die Tourismusbranche hat, nach einem deutlichen Wachstum in den Jahren zuvor, aufgrund der Covid-19-Pandemie seit 2020 starke Einbußen hinnehmen müssen. Durch die weitreichenden Lockerungen der Reisebeschränkungen im Jahr 2022 wurde das Wachstum der Branche jedoch wieder angekurbelt. Mit knapp 6,9 Millionen Übernachtungen zwischen Januar und April 2022 hat Schleswig-Holstein das Niveau des letzten „Normaljahres“ 2019 fast wieder erreicht. Dies entspricht einem Rückgang von 0,5 % und setzt sich damit vom restlichen Bundesgebiet (-25 %) ab. Die vergleichsweise positive Entwicklung der Übernachtungszahlen ist auf die gestiegene Nachfrage aus dem Inland zurückzuführen (+3% ggü. 2019). Die Nachfrage aus dem Ausland ist jedoch nach wie vor gehemmt und liegt rund 47 % unter der Nachfrage aus dem Jahr 2019. Insbesondere die Rückgänge aus dem Nachbarland Dänemark wirken sich besonders stark auf die Übernachtungszahlen aus. Eine erste Auswertung der gewählten Unterkunft zeigt eine neue Entwicklung auf. So verzeichneten Campingplätze in Schleswig-Holstein rund ein Drittel mehr Übernachtungen als im gleichen Zeitraum 2019. Zudem sind besonders Ferienwohnungen und Ferienhäuser stark gefragt (+14,6 %). Demgegenüber verliert die Hotellerie 12,6 % der Übernachtungen im Vergleich zu 2019, ebenso Vorsorge- und Rehakliniken (-15,9 %)⁹.

Verstärkte Nachfrage nach Ferienwohnungen ggü. Hotellerie in SH

Die Attraktivität von Ferienwohnungen hat auf der Nachfrageseite und aus Sicht der Eigentümer*innen mehrere Gründe. Aus einer Marktstudie der Online-Ferienhausvermietung FeWo-direkt (2019) geht hervor, dass die Gründe zum Erwerb einer Ferienimmobilie vielfältig sind: Vor allem werden sie als Altersvorsorge und Kapitalanlage erworben, aber auch zur Eigennutzung und Vermietung. Die Vermietung erfolgt laut Marktstudie zumeist zur Deckung der Finanzierungskosten und Gewinnmaximierung. Dabei nutzen rund 52 % der Besitzer*innen in Deutschland ihre Ferienimmobilie selbst (durchschnittlich 7 Wochen jährlich), 52 % der Ferienobjekte werden ganzjährig vermietet (durchschnittlich 24 Wochen jährlich). Die durchschnittlichen jährlichen Mieteinnahmen belaufen sich bei rund 77 % der Vermieter*innen auf mindestens 15.000 €¹⁰. In den Vertiefungsgesprächen wurde dieses Bild für Flensburg bestätigt, zudem wurde als wichtiger Grund die, zumindest subjektiv wahrgenommene, aufwendige Vermietung bei geringer Rendite

Ferienwohnungen als alternative Einnahmequelle

⁹ Sparkasse 2022A: Sparkassen- Tourismusbarometer Schleswig-Holstein - Kurzbericht 3|2022. Online: https://www.dwif.de/infopool/product/download/file_id-996.html

¹⁰ dwif 2019: Marktstudie private Ferienimmobilien 2019 – Kaufkriterien, Finanzierung, Vermietung, Objekteigenschaften von privaten Ferienimmobilien; https://www.dwif.de/images/Zahl_der_Woche/2019/Marktstudie_Private-Ferienimmobilien_2019.pdf

im Bereich des Dauerwohnens genannt. Zumal zugleich die touristische Vermietung über Online-Portale auch für private Kleinvermieter*innen immer einfacher geworden ist.

Weiterhin zeigt die Marktstudie, dass die Anforderungen an die Unterkünfte durch die Nachfrager*innen gestiegen sind; erwartet wird zunehmend: schnelleres WLAN, mehr Komfort in der Ausstattung zu günstigeren Preisen, ein umfangreicherer Service und ein größeres Wellness-Angebot. Das Buchungsverhalten hat sich zuletzt immer mehr hin zu Online-Buchungen und -zahlungen verlagert. Immer beliebter werden flexible und kürzere Reisezeiträume. Für Flensburg liegen keine eigenen statistischen Auswertungen zu diesem Schwerpunkt vor. In den Vertiefungsgesprächen wurden als wichtige Anforderungen neben der Ausstattung die Zentralität sowie das Flair der Wohnung bzw. des Wohnumfelds genannt. In letzter Zeit hat die Nachfrage nach verschließbaren Abstellplätzen für E-Bikes zugenommen, während Stellplätze für Autos weniger relevant sind.

*Steigende Anforderungen
an die Unterkunft*

Ein Konzept, das die Grenzen zwischen Wohnen und touristischem Wohnen verschwimmen lässt, ist das temporäre Wohnen. Dabei werden kleine, meist vollständig möblierte Apartments über einen befristeten Zeitraum angemietet. Während diese Angebote als Monteurswohnungen für Handwerker oder Studierende mit eher geringen Mieten und Ausstattungsstandards schon lange vermarktet werden, ist das Segment des hochwertigen temporären Wohnens noch relativ neu. Die Nachfrage nach temporärem Wohnen ist besonders in Groß- und Universitätsstädten hoch. Nachfrager*innen sind inzwischen auch Berufseinsteiger*innen, Fernpendler*innen oder temporäre Projektmitarbeitende. Die Vorteile liegen unter anderem in einem Kosten- und Zeitersparnis, der durch die vollständige Möblierung (inkl. notwendiger Infrastruktur wie ein Internetanschluss) bei Einzug gegeben ist. Oftmals erfolgt die Anfrage über eine vergleichsweise unkomplizierte Abwicklung über ein Onlineportal mit attraktivem Marketingmaterial (u.a. 3D-Ansicht des Apartments). Zwischen 2010 und 2018 stieg die Zahl an Einraumwohnungen um ca. 11 % (2,5 Mal so schnell wie der gesamte Wohnungsbestand). Ein gewisser Anteil fiel dabei auch auf das Segment des temporären Wohnens¹¹. Die Corona-Pandemie sorgte jedoch für einen Rückgang der Nachfrage, unter anderem durch das Fernbleiben ausländischer Studierender, Homeoffice und Reisebeschränkungen. Zukünftig werden besonders im Bereich der Serviced Apartments und Aparthotels sinkende Kaufpreise erwartet, die Branche der Studierendenwohnungen und sonstiger Mikrowohnanlagen bleibt eher unverändert¹².

*Pandemie sorgte für Rückgang
im Segment des temporären
Wohnens*

¹¹ Schenk 2019: Temporäres Wohnen – Befristet, klein und teuer? Online: https://www.savills.de/research_articles/260049/289628-0#article

¹² Schenk 2020: Spotlight Investmentmarkt für Temporäres Wohnen. Online: https://www.savills.de/research_articles/260049/307657-0#article

2.4.2. Touristische Entwicklung in Flensburg

Für die Stadt Flensburg zeigte sich im Zeitraum Januar bis Juli 2022 zuletzt eine große Steigerung der Ankünfte (+127 %) und Übernachtungen (+96 %) im Vergleich zum Vorjahreszeitraum und liegt damit über Landesdurchschnitt in Schleswig-Holstein (Ankünfte: +89 %, Übernachtungen: +50 %). Dies ist insofern gesondert hervorzuheben, da lediglich ein vergleichsweise geringer Anteil der Ankünfte und Übernachtungen in Schleswig-Holstein auf die Stadt Flensburg entfällt (1%). Die durchschnittliche Aufenthaltsdauer in Flensburg (2 Tage) ist rund halb so lang wie im Landesdurchschnitt (4 Tage). Die Zahl der Betriebe ab 25 Gästezimmern ist in 2022 auf 12 gesunken, allerdings zeigt Flensburg die in Schleswig-Holstein vergleichsweise höchste Auslastung der Gästezimmer mit 92,1 % im Juli 2022¹³.

Überdurchschnittlicher Anstieg der Ankünfte und Übernachtungen in Flensburg

Die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (SVB) in Tourismus-, Hotel- und Gaststättenberufen am Arbeitsort Flensburg kann seit 2014 betrachtet werden. Damals waren 874 Personen, also 2,2 % aller SVB, in diesem Bereich tätig. In 2022 lag die Zahl der Personen, die einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nachgehen, bei 1.175 bzw. 2,6 % aller SVB. Der Zuwachs in diesem Zeitraum liegt bei 34,4 % und damit höher als im Mittel aller Branchen in Flensburg. Der überwiegende Teil der SVB im Tourismussektor ist in Gaststättenberufen tätig (ca. 70 %), der Rest entfällt auf Hotellerie (ca. 10 %) und sonstige Berufe. Die Folgen der Covid-19-Pandemie haben sich auf diese Statistik relativ gering ausgewirkt, obwohl das Gastgewerbe zu den am stärksten durch pandemiebedingte Maßnahmen, wie etwa Lockdowns, betroffen war. Das liegt auch daran, dass Beschäftigte in Kurzarbeit in der Zeit der Covid-19-Pandemie als SVB statistisch erfasst wurden.

Bedeutung des Tourismus für den Arbeitsmarkt

Tourismus-, Hotel- und Gaststättenberufe sind ein wichtiger Bereich für geringfügig entlohnte Beschäftigte. In 2022 entfielen 1.224 erfasste Beschäftigungen auf diesen Sektor. Das entspricht 12,6 % aller ca. 9.700 geringfügig entlohnnten Beschäftigten in Flensburg. Im Vergleich zu 2014 hat sich die Zahl der geringfügig entlohnnten Beschäftigten in Tourismus-, Hotel- und Gaststättenberufen kaum verändert. Von 2019 bis 2021 war ihre Zahl jedoch um über 300 Personen bzw. 30,0 % rückläufig. In diesem Segment haben sich die kurzfristigen wirtschaftlichen Folgen der Covid-19-Pandemie also wesentlich stärker ausgewirkt als im besser abgesicherten Bereich der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung.

Geringfügig entlohnte Beschäftigte

Neben den hier dargestellten direkt in touristischen Betrieben Beschäftigten, gibt es zudem weitere Branchen, wie etwa im Einzelhandel, die indirekt vom Tourismus profitieren.

Herausforderungen für klassische Tourismusbetriebe

¹³ Statistikamt Nord 2022: Beherbergung im Reiseverkehr in Schleswig-Holstein Juli 2022 – vorläufige Ergebnisse. Statistische Berichte.

Auch in den Vertiefungsgesprächen wurde der Tourismus als wichtiger Wirtschaftsfaktor in Flensburg benannt. Allerdings wurde darauf hingewiesen, dass gerade der Fachkräftemangel sowie fehlende Nachfolgen und fehlende Finanzierungen die Betriebe der Tourismusbranche belasten und zur Einschränkung oder der Aufgabe von Betrieben führen können. Das gilt vor allem für die arbeits- und kapitalintensiven Bereiche wie Hotellerie und Gastronomie, während Ferienwohnungen aufgrund der geringen Anforderungen hiervon nicht betroffen sind.

3. Bestandssituation

3.1. Angebot an Ferienwohnungen in Flensburg

Eine regelmäßige statistische Erfassung von Ferienwohnungen auf dem Stadtgebiet der Stadt Flensburg lag zur Erstellung des Gutachtens nicht vor. Die Angaben zur Anzahl der Ferienwohnungen aus der Zensuserhebung von 2011 können inzwischen als nicht mehr aktuell angesehen werden. Außerdem wurden dort keine Ferienwohnungen erfasst, die dauerhaft gewerblich vermietet wurden (ähnlich wie Arztpraxen oder Anwaltskanzleien in Wohngebäuden). Die Stadt Flensburg selbst hat bei einer Bestandserhebung im Jahr 2017 294 Ferienwohnungen ermittelt. Auch diese Daten sind zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Gutachtens nicht mehr aktuell. Zudem handelte es sich bei der Untersuchung um eine auf einen Stichtag und drei Vermietungsportale begrenzte Internetrecherche, die nicht das vollständige Ferienwohnungsangebot abdecken konnte. Eine aus Datenschutzgründen beschränkte Auswertung von Daten zur Erhebung der Zweitwohnungssteuer und der Beherbergungsabgabe in Flensburg wurde von der Steuerabteilung der Stadt Flensburg zur Verfügung gestellt. Eine gezielte Auswertung hinsichtlich der Anzahl von Ferienwohnungen ist aus den Daten jedoch nicht möglich gewesen.

Bislang keine systematische Erfassung von Ferienwohnungen in Flensburg

Das Angebot an Ferienwohnungen in Flensburg wurde daher durch GEWOS über eine Online-Recherche erfasst. Insgesamt wurden Inserate auf 11 Onlineportalen in der Recherche abgedeckt.¹⁴ Im Zeitraum von September 2022 bis Juni 2023 wurde einmal pro Monat eine entsprechende Abfrage auf den Portalen vorgenommen. Nicht berücksichtigt wurden Angebote, bei denen Einzelzimmer in Privatwohnungen, Boardinghäusern oder Hostels vermietet werden. Die Ergebnisse einer parallel durchgeführten Recherche zu Monteursunterkünften wurden nur dann berücksichtigt, wenn die Wohnungen auch als Ferienwohnungen in Flensburg nutzbar sind. In der Regel werden auf diesen Portalen jedoch Angebote ohne Angabe der Merkmale der Unterkunft oder eines konkreten Standorts in der Region Flensburg inseriert.

Online-Recherche durch GEWOS

¹⁴ Recherchierte Portale (alphabetisch sortiert): AirBnB, Booking.com, casamundo, eschla-fen.de, ferienwohnungen.de, fewo-direkt, Google bzw. Googlemaps, hotel-mix.de, monteurzimmer.de, tourisbooking.de, traum-ferienwohnungen.de.

Mit der Erfassung der Ferienwohnungen sollen mehrere Ziele erreicht werden. Vor allem wurde eine transparente Datengrundlage zur Anzahl der Ferienwohnungen in Flensburg geschaffen. Zudem lag ein Fokus auf der Frage, ob bestimmte Stadtteile und Quartiere eine besonders hohe Konzentration von Ferienwohnungen aufweisen. Darüber hinaus wurde ein Schwerpunkt der Untersuchung darin gesetzt, auf Basis der Wohnungsgröße und ergänzender weiterer Wohnungsmerkmale eine Übersicht über die Struktur der angebotenen Ferienwohnungen zu erhalten.

Ziel: Schaffung einer Datengrundlage

Aufgrund des Umfangs und der verwendeten Methodik der Recherche sowie der Tatsache, dass sich die Zahl der recherchierten Ferienwohnungen mit der auch in relevanten Vertiefungsgesprächen genannten Größenordnung deckt, gehen wir davon aus, dass sich die genannten Untersuchungsziele dieses Arbeitsschritts mit den Ergebnissen der Recherche abbilden lassen. Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass die Methodik der Untersuchung keine vollumfängliche Erfassung aller Ferienwohnungen in Flensburg und deren Merkmalen garantiert. So kann es sein, dass nicht alle Ferienwohnungen online bzw. über öffentliche Vermarktungskanäle angeboten werden. Und auch auf den Portalen werden in der Regel nur die zur jeweiligen Anfrage passenden und nicht alle theoretisch verfügbaren Ferienwohnungen angezeigt. Die Sucheinstellungen in Bezug auf den Buchungszeitraum und die Ausstattung der Ferienwohnung wurden daher je nach Portal so gewählt, dass eine möglichst große Zahl an Ferienwohnungen in Flensburg erfasst werden konnte. Zudem hat sich das Angebot über den langen Zeitraum der Recherche punktuell verändert, da Ferienwohnungen vom Markt genommen wurden, umbenannt wurden oder neu hinzugekommen sind. Auch die Angaben zu den Merkmalen der Ferienwohnungen sind auf den Portalen nicht einheitlich. U. a. wird die Lage nicht immer adressscharf angegeben und die Größe wird teilweise in Quadratmetern oder in der Anzahl der (Schlaf-)Räume dargestellt. Daher wurden die Ergebnisse möglichst ergänzt durch Informationen, die u. a. auf den Homepages der Anbieter*innen der Ferienwohnungen oder durch Begehungen mit Unterstützung der Stadt Flensburg zusammengetragen wurden. Auch um die hier beschriebenen Herausforderungen der statistischen von Ferienwohnungen zu minimieren, haben viele Bundesländer eine Registrierungspflicht für Ferienwohnungen in die Zweckentfremdungsgesetze aufgenommen. Genehmigte und registrierte Ferienwohnungen erhalten zu diesem Zweck eine Registrierungsnummer, die bei der Vermarktung über Internetportale anzugeben ist (z. B. § 4 Absatz 2 Zweckentfremdungsverbotsgesetz Baden-Württemberg). Eine vergleichbare Regelung wird auch von der EU flächendeckend für alle kurzfristigen Vermietungen in den Mitgliedsstaaten geplant. Das EU Parlament verabschiedete die Regelungen bereits. Der

Herausforderungen der Recherche

EU Rat muss diesem Beschluss noch zustimmen, bevor den Mitgliedsstaaten eine Frist zur Umsetzung von zwei Jahren gegeben wird.¹⁵

Insgesamt wurden in der Recherche 460 Ferienwohnungen und -häuser auf dem Flensburger Stadtgebiet ermittelt. Das entspricht knapp 0,9 % des statistisch erfassten Wohnungsbestands in Flensburg. Für die Hansestadt Lübeck liegt ein Wert von 0,8 % vor, für die Stadt Eckernförde wurden in 2021 knapp 300 Ferienwohnungen ermittelt.¹⁶ Das entspricht einem Anteil von 2,4 % am Wohnungsbestand. Eine Internetrecherche zu möglichen Vergleichswerten aus ähnlich großen touristisch geprägten Städten hat kaum belastbare Ergebnisse ergeben. Für nur fünf Städte konnten Werte recherchiert werden. Der Mittelwert lag bei 0,5 % mit einer Streuung von 0,2 % bis 1,3 %. Dabei handelt es sich jedoch meist nur um Auswertungen der Inserate eines einzelnen Portals, so dass die Werte in der Realität höher liegen sollten. Eine exakte Vergleichbarkeit mit diesen anderen Städten ist somit nur näherungsweise möglich, da diese Daten nicht, etwa durch die Statistischen Landesämtern, einheitlich erhoben und aufbereitet werden. Grundsätzlich gibt es große Unterschiede zwischen einzelnen Typen von Kommunen. In touristisch geprägten Kommunen, wie etwa Seebädern, kann die Zahl der Ferienwohnungen im Verhältnis zum verfügbaren Wohnungsbestand deutlich höher liegen

*460 Ferienwohnungen in
Recherche erfasst*

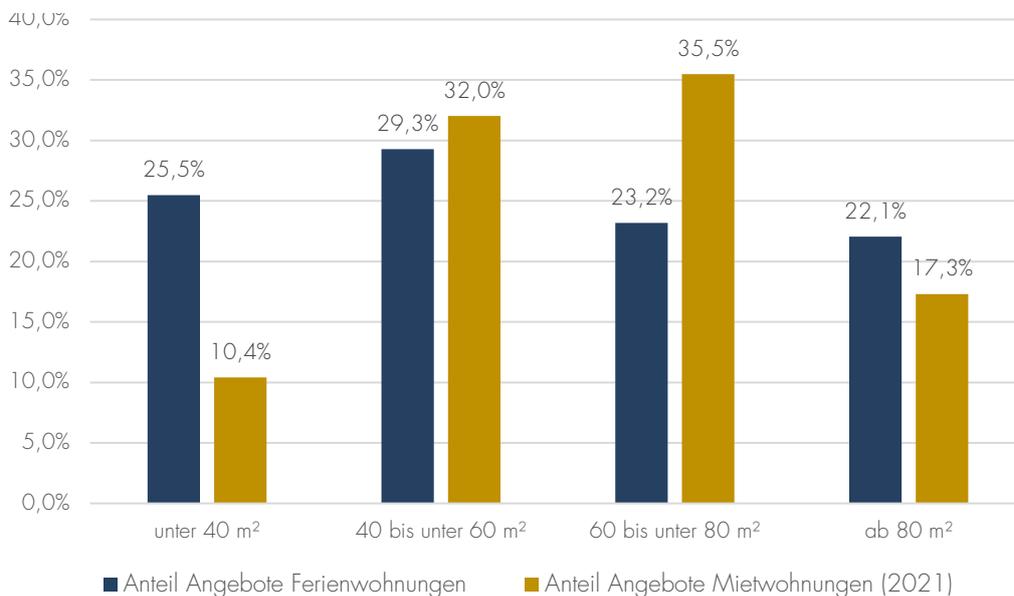
Für 263 der in Flensburg recherchierten Ferienwohnungen liegen Wohnflächen in m² vor. Von diesem sind 67 (25,5 %) kleiner als 40 m². 77 (29,3 %) liegen bei 40 m² bis unter 60 m². Damit sind über die Hälfte dieser Wohnungen relativ kleine Wohnungen unter 60 m². Daneben wurden 61 größere Wohnungen mit 60 bis unter 80 m² recherchiert (23,2 %) und 58 Wohnungen (22,1 %) mit 80 m² und mehr. Im Vergleich zeigt sich, dass der Anteil von kleinen Wohnungen unter 40 m² mit 10,4 % bei den Mietangeboten in Flensburg laut Mietensteckbrief der IB-SH (2021) wesentlich geringer ist als bei den Ferienwohnungen. Umgekehrt liegt bei den Wohnungen von 60 bis unter 80 m² der Anteil bei den Mietangeboten (35,5 %) deutlich höher als bei den Ferienwohnungsangeboten.

*Hoher Anteil kleiner Wohn-
ungsgrößen bei Ferien-
wohnungen*

¹⁵ Europäisches Parlament (2024): Kurzfristige Vermietung von Unterkünften: Neue EU-Regeln für mehr Transparenz. Abgerufen unter: <https://www.europarl.europa.eu/topics/de/article/20231127STO15403/kurzfristige-vermietung-von-unterkuenften-neue-eu-regeln-fur-mehr-transparenz>.

¹⁶ CIMA Beratung + Management GmbH (2022): Beherbergungskonzept für die Stadt Eckernförde. Lübeck.

Abbildung 20: Angebotene Ferienwohnungen und Mietwohnungen nach Wohnungsgröße im Vergleich



Datenquellen: Recherche GEWOS, IB-SH

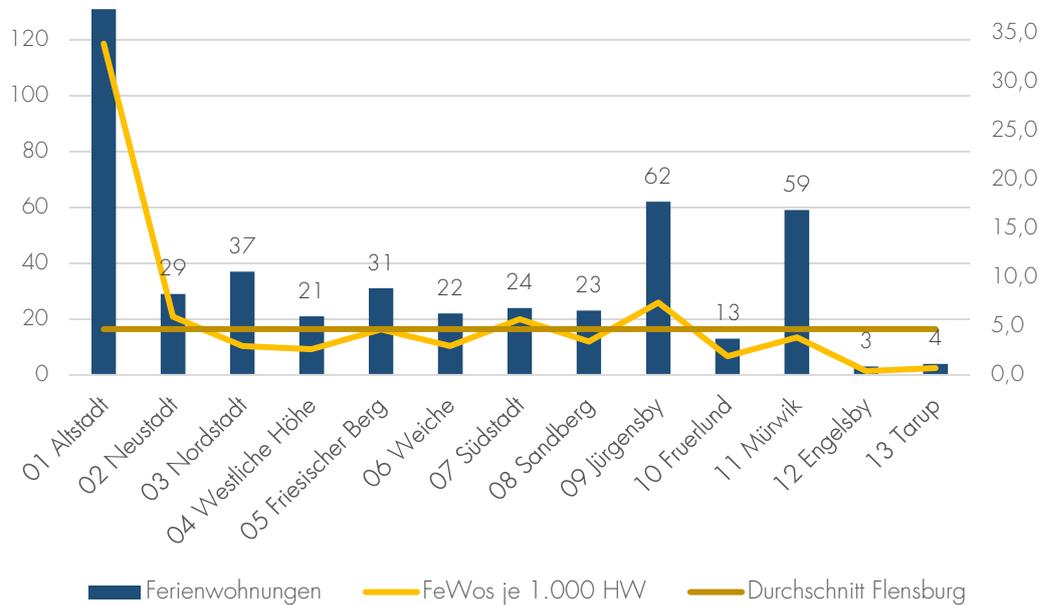
Die räumliche Verteilung der Ferienwohnungen fällt im Stadtgebiet von Flensburg sehr unterschiedlich aus. Differenziert nach Stadtteilen zeigt sich die mit Abstand höchste Anzahl an Ferienwohnungen im Stadtteil Altstadt (131), gefolgt von Jürgensby (62) und Mürwik (59). Die geringste Anzahl weisen die Stadtteile Engelsby (3), Tarup (4) und Fruerlund (13) auf. In den übrigen Stadtteilen wurden zwischen 21 und 37 Ferienwohnungen ermittelt.

Stadtteil Altstadt mit höchster Anzahl an Ferienwohnungen

Wird die Zahl der Ferienwohnungen über die Zahl der Hauptwohnsitze ins Verhältnis zur Größe des jeweiligen Stadtteils gesetzt, liegt hier die höchste Konzentration an Ferienwohnungen ebenfalls im Stadtteil Altstadt (33,9 Ferienwohnungen je 1.000 Hauptwohnsitze). Lediglich in Jürgensby (7,4), Neustadt (6,0) und Südstadt (5,7) liegt das Verhältnis der Ferienwohnungen zur Bevölkerungszahl ebenfalls höher als im Flensburger Durchschnitt (4,7). In den Stadtteilen Altstadt und Südstadt ergeben sich die relativ hohen Werte auch aus der geringen Wohnbebauung und der dadurch niedrigen Zahl der Einwohner*innen. Die niedrigsten Werte weisen die Stadtteile Engelsby und Tarup auf.

Ungleiche Verteilung der Ferienwohnungen im Stadtgebiet

Abbildung 21: Verteilung von Ferienwohnungen nach Stadtteilen in Flensburg



Quelle: Eigene Recherche GEWOS

Eine auf den Ergebnissen der Recherche von GEWOS aufbauende Analyse der Stadt Flensburg im Januar 2024 hat ergeben, dass von den 460 Ferienwohnungen 60 durch die Bauordnungsabteilung der Stadt Flensburg genehmigt sowie 36 zum Erhebungszeitpunkt in einem Genehmigungsverfahren waren. Für 364 lag keine Genehmigung vor. Nach Einschätzung der Stadt Flensburg auf Basis der bauplanungsrechtlichen Situation, also der Wohngebietstypen und Festsetzungen in bestehenden Bebauungsplänen, wären lediglich weniger als 30 dieser Ferienwohnungen voraussichtlich unzulässig. Für eine rechtssichere Einordnung jeder einzelnen Ferienwohnung bedarf es einer juristischen Einzelfallprüfung, dennoch zeigt sich, dass die meisten der vorhandenen Ferienwohnungen möglicherweise genehmigungsfähig wären.

Ferienwohnungen überwiegend nicht genehmigt, aber möglicherweise genehmigungsfähig

Ausgehend von diesen Betrachtungen liegt die Zahl der Ferienwohnungen im Vergleich zum Dauerwohnungsbestand mit 0,9 % auf einem moderaten Niveau. Bei bestimmten Segmenten und Teilräumen der Stadt ist jedoch von höheren Anteilen auszugehen. Bei Wohnungen unter 40 m² Wohnfläche dürfte der Anteil von Ferienwohnungen mit ca. 2,5 % wesentlich höher sein als bei anderen Wohnungsgrößen und vor allem im Stadtteil Altstadt ist ebenfalls eine deutlich erhöhte Konzentration an Ferienwohnungen feststellbar.

Ferienwohnungen in bestimmten Segmenten/Teilräumen mit erhöhter Konzentration

Zugleich zeigt die zusätzliche Auswertung der Stadt Flensburg, dass im bestehenden Rechtsrahmen in vielen für Ferienwohnungen attraktiven Lagen diese Nutzungen aus bau-

Geringe Steuerungswirkung der gegenwärtigen planungsrechtlichen Situation

planerischer Sicht voraussichtlich zulässig sind. Die meisten vorhandenen Ferienwohnungen sind daher möglicherweise genehmigungsfähig und in vielen Lagen wäre auch zukünftig die Umwandlung einer Wohnung in eine Ferienwohnung zulässig. Die Steuerungswirkung für Ferienwohnungen ist innerhalb der gegenwärtigen bauleitplanerischen Ausgangssituation somit als relativ gering einzuschätzen.

3.2. Räumliche Cluster mit erhöhtem Aufmerksamkeitsbedarf für Ferienwohnungen

Bereits die Analyse der Anzahl der Ferienwohnungen in den einzelnen Stadtteilen hat im vorigen Kapitel zeigt, dass Ferienwohnungen sehr ungleich über das Stadtgebiet in Flensburg verteilt sind. Für die spätere Auswahl zielführender Steuerungsinstrumente ist es daher notwendig, verschiedene Bereiche der Stadt gezielt in Bezug auf ihre jeweiligen Gegebenheiten zu untersuchen. Aus diesem Grund wurden Teilbereiche der Stadt mit besonders hoher Relevanz für Ferienwohnungen zu sechs räumliche Clustern zusammengefasst. Diese weisen in sich relativ ähnliche Aufmerksamkeitsbedarfe in Bezug auf Ferienwohnungen auf. Neben der Anzahl der Ferienwohnungen in den jeweiligen räumlichen Clustern ergeben sich die unterschiedlichen Aufmerksamkeitsbedarfe in verschiedenen Teilbereichen der Stadt durch weitere qualitative Aspekte:

Räumliche Cluster der Ferienwohnungsnutzung

- Eine feststellbare Dynamik in Bezug auf die Zunahme von Ferienwohnungen im Quartier
- Eine im Quartier bemerkbare Prägung durch Ferienwohnungen sowie touristischer Lagequalitäten und Infrastrukturen
- Ein bereits vorhandener allgemeiner Nutzungsmix gegenüber einer auf Dauerwohnen ausgerichtete bestehenden Nutzung im Quartier
- Sozialstruktur des Quartiers
- Vorhandene städtische oder übergeordnete Zielsetzungen zur Stadtentwicklung im Quartier

Die sechs räumlichen Cluster mit erhöhtem Aufmerksamkeitsbedarf für Ferienwohnungen decken den innerstädtischen Bereich der Stadt Flensburg sowie bestimmte, touristisch relevante Gebiete entlang der Flensburger Förde ab. Insgesamt sind in diesen räumlichen Clustern über drei Viertel aller 460 erfassten Ferienwohnungen verortet (vgl.). In diesem Kapitel werden die einzelnen räumlichen Cluster sowie das übrige Stadtgebiet vertiefend betrachtet mit dem Ziel, konkrete Steuerungsbedarfe für die jeweilige Situation herauszuarbeiten. Da es sich bei den räumlichen Clustern um Quartiere handelt, die bereits Ferienwohnungsnutzungen in einem gewissen Umfang aufweisen und die über eine touristische Relevanz verfügen, zielen die Steuerungsbedarfe nicht auf eine grundsätzliche Vermeidung von Ferienwohnungen ab. Vielmehr steht ein ausgewogenes Verhältnis von

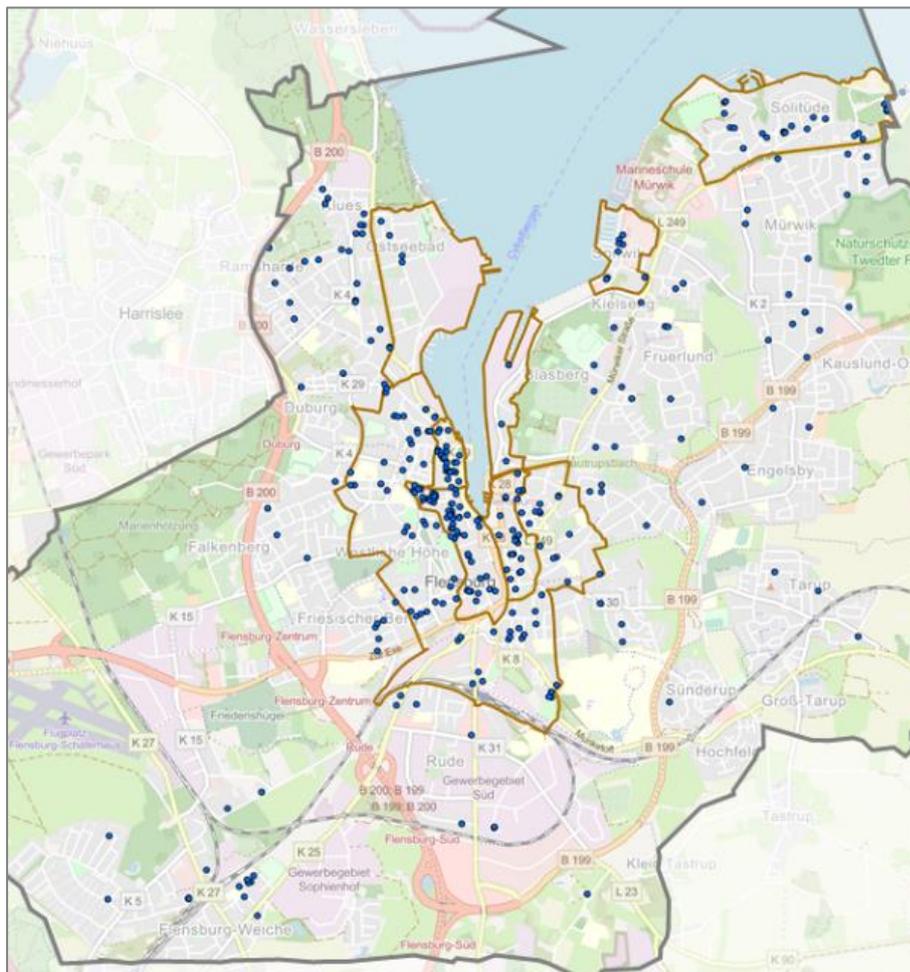
Dauerwohnen zu Ferienwohnungen im Vordergrund. Die räumlichen Cluster sind im Einzelnen:

- Westliche Altstadt
- Nördliche Altstadt
- Östliche Altstadt
- Innenstadtnahe Lagen
- Hafen-Ost und Sonwik
- Ostseebad, Twedter Mark und Solitude

Die räumlichen Cluster werden in diesem Kapitel kompakt vorgestellt und in ihrem Zuschnitt und ihrer Lage definiert. Eine ausführliche Darstellung der Bestandssituation und den daraus resultierenden möglichen Steuerungsbedarfen findet sich in Kapitel 5.

Abbildung 22: Räumliche Verteilung der Ferienwohnungen im Stadtgebiet Flensburg und Zuschnitt der räumlichen Cluster

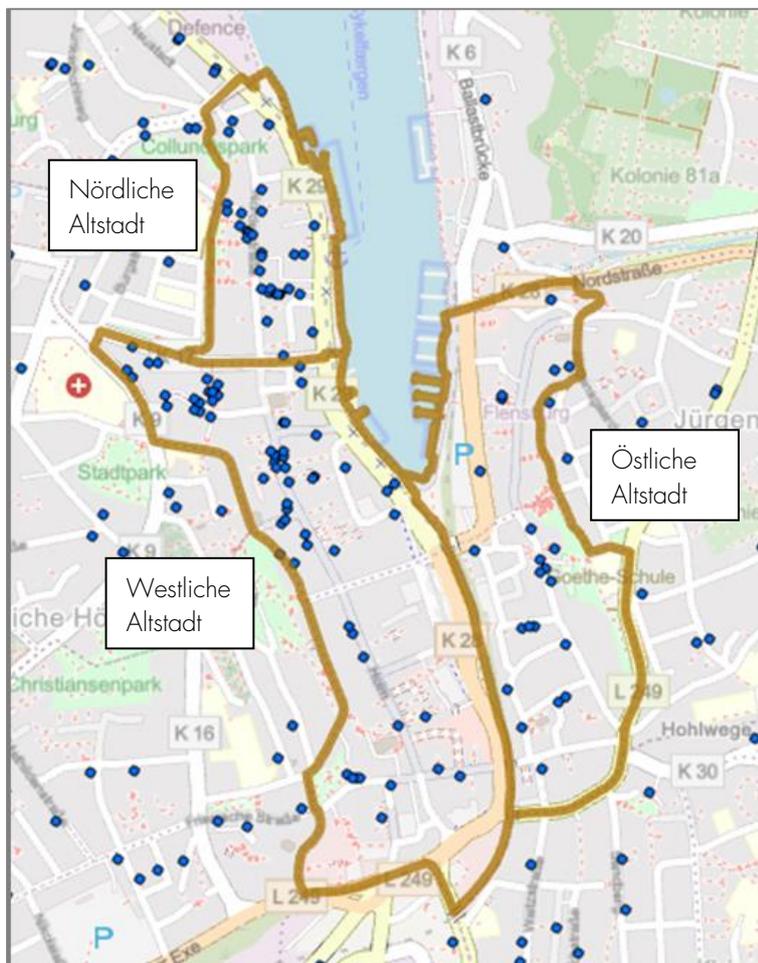
Kartengrundlage: openstreetmap, Datenquelle: Recherche GEWOS



Westliche Altstadt (Teile der Stadtteile Altstadt und Neustadt)

Das räumliche Cluster Westliche Altstadt umfasst den Teil des Stadtteils Altstadt südlich der Toosbüystraße sowie einen Teil des Stadtteils Neustadt (Duburg) östlich der Knuthstraße. Damit fällt das in besonderem Umfang mit Ferienwohnungen besetzte Quartier der Marienstraße bzw. Burghof komplett in dieses räumliche Cluster. Auch andere Straßenzüge mit erhöhter Dichte von Ferienwohnungen entlang der Norderstraße bzw. den Holm sowie rund um den Nordermarkt und den Südermarkt gehören in diesen Bereich. Zusammen mit dem Cluster Nördliche Altstadt ist dies der Bereich mit den meisten Ferienwohnungen in Flensburg.

Abbildung 23: Abgrenzung der räumlichen Cluster Nördliche, Östliche und Westliche Altstadt



Kartengrundlage: openstreetmap, Datenquelle: Recherche GEWOS

Östliche Altstadt (Teile des Stadtteils Jürgensby)

Das räumliche Cluster Östliche Altstadt umfasst die Bereiche des Stadtteils Jürgensby westlich der Bismarckstraße, des Erlenwegs, der Jürgensgaarder Straße und des Oberen Lautrupswegs (vgl. Abbildung 23). Das sind vor allem die unterhalb oder am Förderhang gelegenen Bereiche des Stadtteils. In diesen Bereichen weist der Stadtteil inzwischen eine erhöhte Dichte an Ferienwohnungen auf, während in den weiter von der Förde entfernten Teilen nur vereinzelte Ferienwohnungen verortet sind.

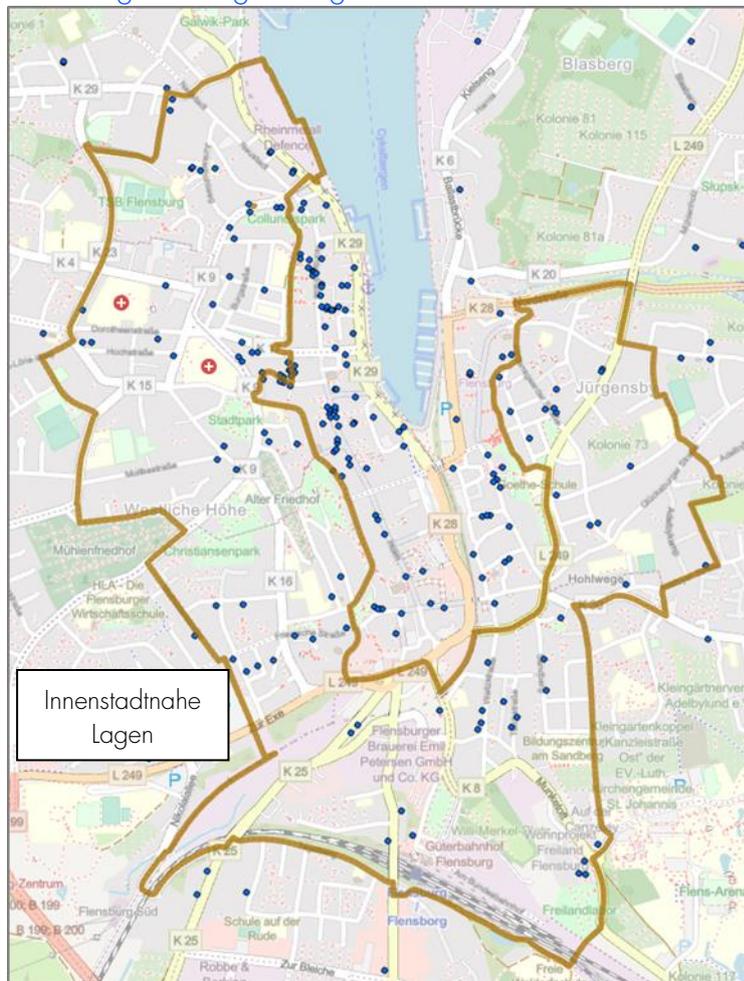
Nördliche Altstadt (Teile des Stadtteils Altstadt)

Das räumliche Cluster Nördliche Altstadt umfasst den Stadtteil Altstadt nördlich der Toosbüystraße (vgl. Abbildung 23). In diesem Cluster findet sich eine hohe Dichte an Ferienwohnungen insbesondere entlang der Norderstraße und im östlichen Teil der Schlossstraße.

Innenstadtnahe Lagen

Die innenstadtnahen Lagen umfassen die Umgebung der drei zuvor vorgestellten Bereiche der Altstadt. Hierzu gehören Teile von insgesamt fünf Stadtteilen (Teile der Stadtteile Neustadt, Westliche Höhe, Friesischer Berg, Sandberg und Jürgensby). Entsprechend heterogen sind die baulichen, infrastrukturellen und sozialen Ausprägungen in den einzelnen Lagen. Sie alle eint die deutlich stärker als in den innerstädtischen Bereichen gewichtete Dauerwohnnutzung. Zugleich ist für diese Quartiere eine erhöhte Ferienwohndichte erkennbar, wobei diese mit größerer Entfernung zur touristisch geprägten Altstadt abnimmt. Eine größere Anzahl Ferienwohnungen konnte im Stadtteil Neustadt entlang der Duburger Straße, im Stadtteil Friesischer Berg in der Umgebung der Friesischen Straße sowie im Stadtteil im Bereich der Waitzstraße erfasst werden.

Abbildung 24: Abgrenzung des räumlichen Clusters innenstadtnahe Lagen

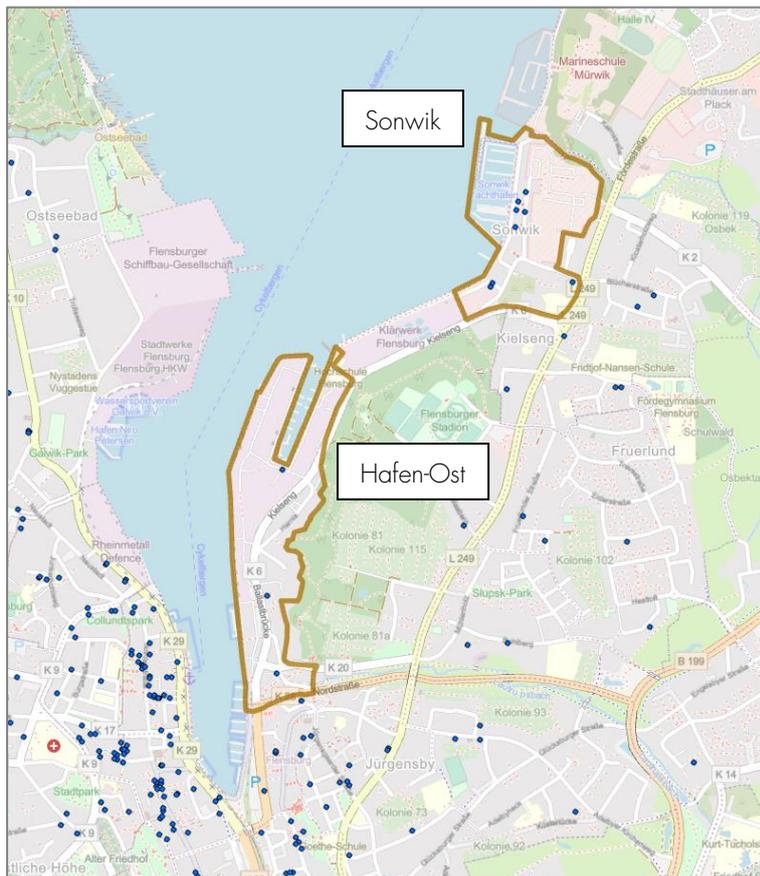


Kartengrundlage: openstreetmap, Datenquelle: Recherche GEWOS

Hafen-Ost und Sonwik

Dieses räumliche Cluster besteht aus zwei räumlich getrennten Einzelteilen (Teile der Stadtteile Fruerlund und Mürwik): Der Bereich Hafen-Ost entspricht dem gleichnamigen Sanierungsgebiet. Gegenwärtig ist hier nur eine sehr geringe Anzahl an Ferienwohnungen zu finden. Mit der Neugestaltung des Areals im Zuge des Sanierungsprozesses werden hier in den kommenden Jahren auch attraktive Wohnbebauungen entlang der Förde entstehen. Eine vorausschauende Einbeziehung des Quartiers ist deshalb notwendig, um Fehlentwicklungen in Bezug auf Ferienwohnungen hier von vornherein entgegenzuwirken. Im Teilbereich Sonwik befinden sich v. a. am Yachthafen Sonwik mehrere Ferienwohnungen, in den Wohngebieten des Quartiers bleibt die Zahl der Ferienwohnungen bislang in einem überschaubaren Ausmaß.

Abbildung 25: Abgrenzung des räumlichen Clusters Hafen-Ost/Sonwik



Kartengrundlage: openstreetmap, Datenquelle: Recherche GEWOS

Ostseebad, Twedter Mark und Solitude (Teile der Stadtteile Nordstadt und Mürwik)
Auch dieses räumliche Cluster setzt sich aus zwei räumlich getrennten Bereichen zusammen. Das Quartier Ostseebad liegt im Stadt Nordstadt am westlichen Fördeufer und verfügt bislang über keine allzu hohe Anzahl an Ferienwohnungen. Durch den unmittelbaren Zugang zum Strand ist dieser Bereich jedoch touristisch attraktiv. Das gilt auch für die Bereiche Twedter Mark und Solitude im Stadtteil Mürwik. Die Anzahl der erfassten Ferienwohnungen liegt hier deutlich höher als im Ostseebad. Teilweise handelt es sich dabei um Einliegerwohnungen auf Einfamilienhausgrundstücken oder ganze Häuser, die an Feriengäste vermietet werden.

Abbildung 26: Abgrenzung des räumlichen Clusters Ostseebad, Twedter Mark/Solitude



Kartengrundlage: openstreetmap, Datenquelle: Recherche GEWOS

Übriges Stadtgebiet

Im übrigen Stadtgebiet sind alle nicht in den räumlichen Clustern benannten Bereiche des Stadtgebiets zusammengefasst. Das betrifft die Stadtteile Weiche, Südstadt, Tarup, Engelsby sowie die nicht in den Clustern enthaltenen Teile der weiteren Stadtteile. Der Besatz an Ferienwohnungen ist im Vergleich zu den in diesem Kapitel beschriebenen Teilräumen sehr gering. Neben Ferienwohnungen finden sich im übrigen Stadtgebiet vereinzelt angebotene Monteurswohnungen, für die weniger eine attraktive Lage, sondern ein günstiger Preis ein Wettbewerbsvorteil ist. Dieser Vorteil lässt sich in den touristisch weniger attraktiven Lagen des übrigen Stadtgebiets (z. B. im Stadtteil Weiche) besser realisieren.

3.3. Nutzungskonflikte zwischen Ferienwohnen und Dauerwohnen

Nutzungskonflikte zwischen Ferienwohnen und Dauerwohnen können auf unterschiedliche Weise zum Tragen kommen.

Nutzungskonflikte

1. Hypothese: Dem Wohnungsmarkt in Flensburg wird Dauerwohnraum durch Ferienwohnungen entzogen.

Diese Hypothese ließe sich damit bestätigen, dass entweder durch die Ferienwohnungsnutzung nicht mehr ausreichend Dauerwohnraum in Flensburg vorhanden ist, um alle Wohnbedarfe zu decken oder dass der Wohnraum aufgrund der Verknappung für Nachfrager zu teuer wird und daraus Verdrängungseffekte entstehen. Um diese Hypothese zu untersuchen, lassen sich aus den vorangegangenen Analyseschritten die folgenden Aspekte zusammenfassen und bewerten:

Entzug von Dauerwohnraum:

Ein Nutzungskonflikt kann sich rein rechnerisch daraus ergeben, dass Wohnraum touristisch genutzt wird und nicht mehr als Dauerwohnraum zur Verfügung steht. So lange eine ausreichende Anzahl an Wohnungen zur Verfügung steht, auf die Haushalte ausweichen können, können auf einem entspannten Wohnungsmarkt Leerstände abgebaut und negative Folgen vermieden werden. Ist der Wohnungsmarkt hingegen ohnehin angespannt und die Leerstandsquote niedrig, kann die touristische Nutzung von Wohnraum Angebotsengpässe für die Dauerwohnbevölkerung verstärken. Durch die Verknappung des Dauerwohnraums kann es zu Preissteigerungen im verbleibenden Wohnungsangebot kommen.

Reduktion von Dauerwohnraum

In Flensburg wurden im Zuge dieser Untersuchung 460 Ferienwohnungen identifiziert. Das entspricht in etwa dem jährlichen Umfang der Neubautätigkeit im Mittel der Jahre seit 2012 oder 0,9 % des Wohnungsbestands. Insgesamt ist die Zahl der Ferienwohnungen somit zu klein, um entscheidend zu Angebotsdefiziten beizutragen. Lediglich für eng definierte Teilsegmente, kleine Wohnungen unter 40 m² Wohnfläche und den Stadtteil Altstadt, kann für den Anteil von Ferienwohnungen ein sensibles Niveau festgestellt werden. Dieses kann zu Angebotsengpässen im Dauerwohnraum führen, soweit diese nicht in anderen Stadtteilen oder Teilsegmenten ausgeglichen werden können.

Angebotsengpässe ggfs. nur in bestimmten Teilsegmenten

Es ist jedoch nicht davon auszugehen, dass alle recherchierten Ferienwohnungen durch Nutzung entsprechender Steuerungsinstrumente in einer Dauerwohnnutzung überführt werden können. Dagegen sprechen folgende Gründe:

- Bestandsschutz: Bereits genehmigte Ferienwohnungen genießen bei allen Steuerungsinstrumenten Bestandsschutz. Instrumente wirken vor allem auf nicht genehmigungsfähige bestehende und zukünftig hinzukommende Ferienwohnungen.
- Mindestanforderungen Dauerwohnraum: Mindestanforderungen an Wohnung, etwa aus der Landesbauordnung und zukünftig des Wohnraumschutzgesetzes, müssen in den Wohnungen erfüllt sein.
- Qualitative Anforderungen nachfrageseitig: Ferienwohnungen entsprechen nicht immer den Wohnpräferenzen von Dauermietern. Das betrifft z. B. die Lage (z. B. Erdgeschoss an belebter Straße), die Stellplatzsituation, Wohnungsgröße und -grundriss (z. B. gefangenes Zimmer, innenliegendes Bad), Ausstattung (z. B. nur Kochnische) und Sanierungszustand oder den Wohnungstyp (z. B. Einliegerwohnung).
- Qualitative Anforderungen anbieterseitig: Auch aus subjektiver Sicht der Vermieter ist eine Dauervermietung gegenüber der Vermietung als Ferienwohnung teilweise mit Nachteilen behaftet. Gründe sind hier etwa der Finanzierungsaufwand für Sanierungen im Altbau, der durch touristische Vermietung eher leistbar ist, oder eine Zurückhaltung bei Dauervermietung von Einliegerwohnungen auf dem eigenen Grundstück/im eigenen Gebäude.

Einfluss von Ferienwohnungen auf das Mietpreisniveau:

Für Flensburg lässt sich im Rahmen dieser Untersuchung nicht abschließend feststellen, ob die beschriebenen Mietpreissteigerungen der letzten Jahre mit der Nutzung von Ferienwohnraum in Zusammenhang stehen. Das liegt daran, dass keine Zeitreihe zur Entwicklung der Zahl der Ferienwohnungen in Flensburg erstellt werden konnte. Daher ist nicht bekannt, ob die Zahl der Ferienwohnungen in der Stadt tatsächlich zugenommen hat, wie in verschiedenen Vertiefungsgesprächen vermutet, und somit in den vergangenen Jahren tatsächlich Dauerwohnraum der Nachfrage entzogen wurde. Die Mietpreissteigerungen in Flensburg in den vergangenen Jahren liegen zudem in einem für viele Städte in Schleswig-Holstein und Deutschland feststellbaren Rahmen und auch das nun erreichte Mietniveau bleibt vergleichsweise moderat. Insgesamt muss daher davon ausgegangen werden, dass zumindest der wesentliche Teil der Preisentwicklung auf andere Ursachen zurückzuführen ist.

Kein Zusammenhang zwischen Mietpreissteigerungen und Ferienwohnungen in Flensburg erkennbar

Welchen Einfluss das Angebot von Ferienwohnungen allgemein auf die Mietentwicklung einer Stadt haben, wird seit etwa 10 Jahren in Deutschland, mit dem Aufkommen von Angebotsplattformen wie Airbnb, verstärkt diskutiert. Eine Studie des Instituts Empirica über Einflussfaktoren auf den Wohnungsmarkt kommt 2019 zu dem Ergebnis, dass zwischen dem hohen Anteil der Airbnb-Wohnungen und den stark gestiegenen Mieten in

Einfluss von Ferienwohnungen auf die Mietpreisentwicklung in Flensburg begrenzt

Berlin kein Zusammenhang besteht¹⁷. Eine Studie des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW)¹⁸ aus dem Jahr 2021 kommt ebenfalls für die Stadt Berlin zu dem Ergebnis, dass Airbnb-Angebote einen signifikanten preissteigernden Effekt auf Mieten von Wohnungen in der Nachbarschaft haben. Aufgrund der geringen Anzahl dieser Angebote im Vergleich zum gesamten Wohnungsmarkt in Berlin (unter 1 % und damit ähnlich hoch wie in Flensburg) gehen die Autoren der Studie jedoch davon aus, dass selbst ein komplettes Verbot dieser Angebote nicht zu einer erheblichen Veränderung der angespannten Wohnungsmarktsituation führen würde. Die Ergebnisse dieser Studien lassen auch für die Stadt Flensburg erwarten, dass der preisliche Effekt von Ferienwohnungen auf den Mietwohnungsmarkt sehr begrenzt ist.

2. Hypothese: Durch Ferienwohnungen und Overtourism in Wohnquartieren werden Einheimische gestört oder verdrängt.

Konkurrenzsituationen zwischen Dauerwohnen und Ferienwohnen können sich zudem durch Veränderungen der Versorgungsinfrastruktur und des Wohnumfelds in einem Quartier ergeben. An die Stelle von auf Dauerwohnbevölkerung ausgerichtete Nahversorgungseinrichtungen treten dann verstärkt touristische Angebote. Das gilt vor allem für Gastronomiebetriebe und Freizeitangebote, aber auch für den Einzelhandel, der sich auf die Nachfrage durch Tourist*innen spezialisiert. Diese Entwicklungen sind insbesondere dann problematisch, wenn sie in ursprünglich reinen Wohnquartieren auftreten. Vielfach gehen diese Entwicklungen mit weiteren Aufwertungs- und Umwandlungsprozessen einher. Aus einfachen Wohnquartieren werden bei einkommensstärkeren Haushalten und Tourist*innen beliebte Szeneviertel. Bei einer zu hohen Konzentration an touristischen Nutzungen kann ein solches Quartier „kippen“. Dann sind zu wenige Dauerbewohner in einem Quartier übrig, um nachbarschaftliche Netzwerke und das öffentliche Leben aufrechtzuerhalten. Während solche Quartiere oder Gemeinden in der Urlaubsaison von Tourist*innen überlaufen sind, sind sie außerhalb der Saison kaum besucht.

*Veränderung von Wohn- in
Tourismusquartiere*

Auf Ebene der Gesamtstadt in Flensburg sind die beschriebenen Entwicklungen gegenwärtig noch nicht zu beobachten. In Flensburg entfällt zudem, wie bereits dargestellt, knapp ein Drittel der Ferienwohnungen auf die Innenstadt. Dort befinden sich ohnehin nicht nur Versorgungseinrichtungen für die Wohnbevölkerung im Stadtteil, sondern vor

*Gravierende Veränderungen in Quartieren nicht
feststellbar*

¹⁷ Empirica 2019: Airbnb im Kontext zentraler quantitativer Einflussfaktoren auf regionale Wohnungsmärkte. Online: https://www.empirica-institut.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Referenzen/PDFs/20190806_empirica-Studie-Einflussfaktoren-Wohnungsmarkt.pdf

¹⁸ DIW 2021: Durch Airbnb-Vermietungen steigen in Berlin die Mieten. In: DIW Wochenbericht 07/2021. Online: https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.810822.de/21-7.pdf

allem gastronomische und Einzelhandelsangebote für die gesamte Stadt und Region. Ein „Umkippen“ des Stadtteils oder der angrenzenden Teilräume hin zu einer rein touristischen Gestaltung von Infrastruktur und Wohnumfeld ließ sich aus den Ergebnissen der vorgenommenen Begehungen nicht feststellen.

In Quartieren mit touristischen Nutzungen kann es zudem durch das Nebeneinander mit Dauerwohnen zu nachbarschaftlichen Konflikten kommen. Hierzu können Beeinträchtigungen wie Lärm/Störungen durch ein nicht angepasstes Freizeitverhalten der Tourist*innen (Missachtung von Ruhezeiten, intensive Nutzung von Balkons und Terrassen, Vermüllung, Alkoholmissbrauch etc.) zählen.

Störungen der Nachbarschaft

Nach Aussagen aus den Vertiefungsgesprächen ist für diese Arten von Störungen keine hohe Anzahl von Ferienwohnungen in einem Quartier nötig. Evtl. können gerade in einem Wohnquartier mit sehr geringer Beanspruchung durch touristische Wohnnutzungen diese besonders auffallen. Insgesamt konnte durch die Gespräche sowie ergänzende Recherchen festgestellt werden, dass Fälle von Störungen der Nachbarschaft registriert wurden. Aus den Ergebnissen der Untersuchungen lässt sich aber keine umfangreiche Beeinträchtigung von Nachbarschaften, etwa in ganzen Quartieren, ableiten.

Störungen der Nachbarschaft nur in geringem Umfang feststellbar

4. Gesamtbewertung

4.1. Zusammenfassung

Die in den ersten Kapiteln dargestellten Entwicklungen, Charakteristika und Potenziale des Wohnungsmarktes in Flensburg werden nun zusammengefasst. Diese Gesamtbewertung stellt die Grundlage für die abschließende Ableitung von Handlungsfeldern und -empfehlungen zur Steuerung der Ferienwohnungsnutzung dar.

Gesamtbewertung

Die Stadt Flensburg ist in den vergangenen Jahren deutlich gewachsen. Die Gründe hierfür liegen in der positiven Wanderungsbilanz der Stadt. Diese wurde ausgelöst durch die gute wirtschaftliche Entwicklung und den Zuzug von Arbeitskräften, den Zuzug von Studierenden an den attraktiven Universitätsstandort Flensburg und den Zuzug durch Geflüchtete. Die Stadt Flensburg selbst wächst bislang stärker als ihr direktes Umland. Das lässt darauf schließen, dass das Wachstumspotenzial bislang zu großen Teilen in der Stadt selbst, etwa durch Neubau und Abbau von Leerständen, absorbiert wurde und nur in geringem Maße an das Umland abgegeben wurde.

Bevölkerungsanstieg

Durch die auch in Flensburg zunehmende Alterung der Bevölkerung und die vielen jungen Menschen, die vor der Familienphase als Studierende in die Stadt ziehen, verfügt Flensburg über einen hohen Anteil kleiner Haushalte. Gerade die Anzahl von Single-Haushalten ist in der Vergangenheit deutlich gestiegen. Auch wenn Studierende relativ flexibel Wohnraum suchen und auch Wohngemeinschaften in größeren Wohnungen bilden können, zeigt sich an dieser Entwicklung insgesamt eine steigende Nachfrage nach kleinen Mietwohnungen. Zudem verfügt Flensburg aufgrund der eher schwächeren Wirtschaftsstruktur über ein relativ niedriges Einkommensniveau und einen relativ hohen Anteil an Transferleistungsbeziehern. Damit besteht in der Stadt auch ein nicht unerheblicher Bedarf an bezahlbaren Wohnungen.

Zunehmende Nachfrage durch kleine Haushalte

Die positive Bevölkerungsentwicklung hat auch zu einer Anspannung des Wohnungsmarktes in Flensburg beigetragen. Miet- und Kaufpreise in der Stadt sind deutlich angestiegen. Das Mietniveau ist im Vergleich zu den anderen Großstädten in Schleswig-Holstein, Kiel und Lübeck, moderat, dennoch zeichnen sich für bestimmte Zielgruppen leichte Angebotsdefizite ab. Das gilt vor allem für kleine Haushalte, die kleine bezahlbare und möglichst zentrale Mietwohnungen nachfragen. In den Vertiefungsgesprächen wurden Angebotsdefizite vor allem für auswärtige Wohnungssuchende mit geringem finanziellen Spielräumen (z. B. ausländische Studierende) gesehen und weniger für einheimische Haushalte.

Anspannung des Wohnungsmarktes auf moderatem Niveau

Die attraktive Lage hat die Stadt Flensburg zu einer beliebten Tourismusdestination, sowohl für deutsche als auch für dänische Übernachtungs- und Tagesgäste, gemacht. Die

Flensburg als Tourismusdestination

Zahl der erfassten touristischen Übernachtungen ist seit 2011 deutlich gewachsen. Der Tourismus wird in der Stadt als wichtiger Wirtschaftszweig und als belebender Faktor für die Innenstadt angesehen. U. a. im ISEK wird daher der Ausbau der touristischen Infrastruktur als Ziel genannt. Die Relevanz des Tourismus für Flensburg wird auch durch die Aussagen der befragten Expert*innen vor Ort unterstützt.

Ferienwohnungen sind in Flensburg eine etablierte Beherbergungsform. Diese Angebote profitierten, wie in ganz Deutschland, in den vergangenen Jahren durch die zunehmend vereinfachte Vermarktung über Online-Portale und einen hohen Nachfragezuwachs in der Zeit der Corona-Pandemie. Im Ergebnis der in diesem Gutachten erstellten Online-Recherche hat sich gezeigt, dass in Flensburg gegenwärtig eine größere Anzahl von Ferienwohnungen angeboten wird. Diese treten insbesondere in der Innenstadt und den umgebenden Quartieren sowie in bestimmten Gebieten an der Flensburger Förde in einer höheren Konzentration auf. Auffällig ist zudem, dass unter den als Ferienwohnung angebotenen Wohnungen kleine Wohnungen mit weniger als 40 m² überproportional häufig vertreten sind.

Ferienwohnungen in Flensburg

Nutzungskonflikte zwischen Ferienwohnungen und Dauerwohnraum sind bei einer zunehmenden Anspannung des Wohnungsmarktes und einer intensiven Ferienwohnungsvermietung möglich. Beide Faktoren sind in Flensburg grundsätzlich gegeben. Eine allgemeine Konkurrenzsituation der beiden Nutzungen lässt sich jedoch nicht als Ursache der Wohnungsmarktanspannung identifizieren. Hierfür ist die Zahl der erfassten Ferienwohnungen im Vergleich zum gesamten Wohnungsbestand in Flensburg zu gering. Auch die qualitativen Nutzungskonflikte, etwa nachbarschaftliche Konflikte im Zusammenhang mit Ferienwohnungen oder einschneidende touristische Überprägungen von Wohnumfeldern und Quartieren, sind nicht als gesamtstädtische Problemlagen sichtbar.

Nutzungskonflikte zwischen Ferien- und Dauerwohnen insgesamt

Nach Wohnungsgrößen differenziert ergibt sich für kleine Wohnungen unter 40 m² Wohnfläche ein angespanntes Marktsegment am Mietwohnungsmarkt und ein hoher Anteil in der Ferienwohnungsvermietung. In diesem Segment besteht somit eine höhere Wahrscheinlichkeit für Nutzungskonflikte. Zudem handelt es sich um Wohnraum, der für bestimmte preissensible Zielgruppen relevant ist, etwa Senior*innen, die nur schlecht auf Alternativen am Wohnungsmarkt ausweichen können.

Nutzungskonflikt bei kleinen Mietwohnungen

Bei teilräumlicher Betrachtung zeigen sich Aufmerksamkeitsbedarfe für bestimmte räumliche Cluster. Diese weisen eine im Vergleich zur Gesamtstadt erhöhte Dichte an Ferienwohnungen auf und/oder bedürfen durch die dort prägenden Gegebenheiten einer besonderen Aufmerksamkeit in Bezug auf potentielle Nutzungskonflikte. Diese räumlichen Cluster umfassen vor allem die Altstadt und die angrenzenden Quartiere sowie bestimmte

Quartiere mit Potential für Nutzungskonflikte

touristisch relevante Lagen entlang der Förde. Für diese Quartiere werden in Kapitel 5 Steuerungsbedarfe und Steuerungsoptionen vertiefend dargestellt.

Zusammengefasst lässt sich für Flensburg aufgrund der in den vergangenen Jahren zugenommenen Wohnungsnachfrage im Zusammenspiel mit der Ausweitung der Vermietung von Wohnraum als Ferienwohnungen für ein Teissegment (kleine Mietwohnungen) und bestimmte Quartiere (innerstädtische und fördenahe Lagen) ein erhöhter Aufmerksamkeitsbedarf für mögliche Nutzungskonflikte ableiten.

Erhöhter Aufmerksamkeitsbedarf

Eine zusätzliche Untersuchung der Stadt Flensburg zur Frage der Genehmigungsfähigkeit der Ferienwohnungen hat gezeigt, dass nur ein geringer Anteil der recherchierten Ferienwohnungen genehmigt ist. Allerdings wäre der überwiegende Teil der Ferienwohnungen möglicherweise genehmigungsfähig, da die bauplanerische Situation in Flensburg Ferienwohnungsnutzungen laut Einschätzung der Stadt in weiten Teilen Flensburgs zulässt.

Zulässigkeit von Ferienwohnungen

4.2. Handlungsfelder und -bedarfe auf gesamtstädtischer Ebene

Aus den Analyseergebnissen ergeben sich Steuerungsbedarfe für verschiedene inhaltliche Handlungsfelder und räumliche Schwerpunkte auf dem Wohnungsmarkt der Stadt Flensburg. Um dieser Gegebenheit Rechnung zu tragen ist das Konzept so angelegt, dass zunächst allgemeine Steuerungsbedarfe und -ziele für die gesamtstädtische Ebene dargestellt werden und in einem zweiten Schritt die relevanten Teilräume vertiefend aufgeführt werden.

4.2.1. Handlungsfeld Datentransparenz

Handlungsbedarf: Fehlende Entscheidungsgrundlage

Das zentrale Handlungsfeld zur Steuerung von Ferienwohnungen in Flensburg und zugleich ein wichtiger Baustein dieses Gutachtens ist die Schaffung von Transparenz zum Umfang und der Struktur der Ferienwohnungsnutzungen in der Stadt Flensburg. Ohne eine umfassende einheitliche Bestandserhebung zu Ferienwohnungen können keine fundierten planerischen und politischen Entscheidungen getroffen werden.

Herausforderungen

Wie bereits im Analyseteil in Kapitel 3.1 beschrieben, besteht eine große Herausforderung bei der Bewertung des Steuerungsbedarfs von Ferienwohnungen darin, dass bislang keine aussagekräftige Datenbasis hierzu bestand. Das vorliegende Gutachten gibt nun den Status Quo der Situation wieder. Es fehlen jedoch mit ähnlicher Vorgehensweise

erhobene Vergleichswerte, aus denen sich eine Zeitreihe für die Entwicklung in Flensburg selbst ableiten lässt. Auch mit Erhebungen zum Ferienwohnungsbestand in anderen Städten, falls diese überhaupt bestehen, sind die nun für Flensburg erhobenen Daten nicht vergleichbar. Denn Umfang und Methodik und damit auch die Ergebnisse einzelner Erhebungen können sehr stark voneinander abweichen.

Vorschlag Handlungsziele

Nur mittels einer umfassenden Datenbasis können Steuerungsbedarfe auf gesamtstädtischer und teilräumlicher Ebene identifiziert werden. So werden Stadtverwaltung und Politik in die Lage versetzt, Entscheidungsprozesse zielführend umzusetzen.

4.2.2. Handlungsfeld Zweckentfremdung von Dauerwohnraum

Handlungsbedarf: Hohe Konzentration von Ferienwohnungen in Teilen der Stadt Flensburg

Die Bestandsanalyse der Ferienwohnungen in Flensburg hat auf Ebene der Gesamtstadt und insbesondere in einigen Quartieren eine signifikante Anzahl an Ferienwohnungen erfasst. Unabhängig von konkreten Auswirkungen dieser Nutzungen auf das jeweilige Quartier oder die Verfügbarkeit von Dauerwohnraum insgesamt in der Stadt, besteht der Bedarf, diese Nutzungen räumlich zu steuern und unkontrollierte Entwicklungen zu vermeiden.

Herausforderungen

Die Herausforderungen in diesem Handlungsfeld bestehen vor allem darin, die konkreten Bedarfe zur Regulierung und Begrenzung der Anzahl von Ferienwohnungen zu bestimmen. Das Zweckentfremdungsrecht muss derart gestaltet werden, dass eine Vermeidung von Ferienwohnungsnutzungen nur dann erfolgt, wenn eine Zweckentfremdung von Wohnraum in signifikantem Umfang Dauerwohnraum verknappt oder zur Störung bzw. Verdrängung der Dauerwohnbevölkerung führt. Geeignete Maßnahmen müssen zudem so ausgewogen angewendet werden, dass sie sowohl den Interessen der Dauerwohnbevölkerung als auch den Belangen des Tourismus und vom Tourismus abhängiger Wirtschaftszweige entsprechen.

Vorschlag Handlungsziel

Die Ziele in diesem Handlungsfeld sind einerseits die Möglichkeit zur räumlichen und quantitativen Steuerung der Ferienwohnungen in Gebieten, in denen dies auf Basis der durchgeführten Analysen zielführend erscheint.

4.2.3. Handlungsfeld Wohnungsmarktdruck

Handlungsbedarf: Wohnungsangebotsdefizite für bestimmte Zielgruppen

Der Handlungsbedarf in diesem Handlungsfeld ergibt sich aus einer Wohnungsmarktdruck mit einer Verknappung des verfügbaren Wohnungsangebots und dem Anstieg von Mietpreisen. In der Analyse konnte grundsätzlich eine Druck des Wohnungsmarktes in Flensburg nachgewiesen werden, auch wenn diese Druck auf Basis der objektiv messbaren Parameter im Vergleich zu anderen Städten in Schleswig-Holstein oder insgesamt in Deutschland moderat erscheint. Vor allem für das Segment der kleinen, bezahlbaren Mietwohnungen zeigt sich, wie in vielen deutschen Städten, ein eher geringes Angebot bei relativ hoher Nachfrage durch preissensible Haushalte.

Herausforderungen

Wohnungsmärkte sind komplexe Systeme, die nicht allein auf Entwicklungen eines einzelnen Parameters reagieren. Ein direkter Zusammenhang zwischen der Nutzung von Wohnungen als Ferienwohnungen und der Wohnungsmarktdruck konnte nicht identifiziert werden. Eine intensivere Steuerung von Ferienwohnungen in Flensburg allein hätte aus diesem Grund allenfalls geringe Auswirkungen auf das verfügbare Angebot an Dauerwohnungen und die Mietpreisbildung. Zumal davon auszugehen ist, dass die Anwendung von rechtlichen Instrumenten zur Regulierung von Ferienwohnungen, z. B. aus Gründen des Bestandsschutzes, vor allem die zukünftige Ausweitung des Ferienwohnungsbestands vermeiden könnte, bereits bestehende (und genehmigte) Nutzungen jedoch weniger betroffen wären. Zudem lässt sich nicht abschließend bewerten, ob Eigentümer die Wohnungen, deren Vermietung als Ferienwohnung nicht genehmigt wird, tatsächlich zur Dauerwohnnutzung zur Verfügung stellen bzw. ob diese Wohnungen für Nachfrager nach Dauerwohnraum nachfragegerecht sind. Zugleich ergeben sich Handlungsbedarfe für die Wohnungsmarktsituation auch ohne Bezug auf den Ferienwohnraum. Ggfs. sind damit auch Steuerungsmaßnahmen ohne Bezug zum Ferienwohnraum wichtig zum Abbau von Angebotsdefiziten am Wohnungsmarkt und damit elementar zur Entschärfung möglicher Konkurrenzen zwischen Ferien- und Dauerwohnnutzungen.

Vorschlag Handlungsziel

Das Handlungsziel ist die Angebotsausweitung von Dauerwohnraum am Wohnungsmarkt in der Stadt Flensburg insgesamt, insbesondere für kleine preissensible Haushalte.

4.2.4. Handlungsfeld Kommunikation und Akzeptanz

Handlungsbedarf: Mangelnde Akzeptanz von Ferienwohnungen

In vielen Orten mit hoher touristischer Nutzung haben sich in den vergangenen Jahren Konfliktsituationen zwischen einheimischer Bevölkerung sowie touristischen Nutzern und Vermietern verschärft. Diese Konflikte ergeben sich teilweise zwischen einzelnen Personen in den Nachbarschaften oder auch in Form von breiten Diskursen in der Öffentlichkeit, etwa durch politische Vertreter oder Bürgerinitiativen. Hintergrund kann das (subjektiv gefühlte) Fehlverhalten einzelner Personen sein (etwa durch Ruhestörungen etc.) oder die (subjektiv gefühlte) Veränderung ganzer Wohngebäude, Straßenzüge oder Quartiere. Ferienwohnungen sind dabei besonders relevante touristische Beherbergungsformen, da sie sich häufig in direkter Nachbarschaft zu Dauerwohnungen befinden und in direkter Konkurrenz zu Dauerwohnungen stehen. Durch die bereits beschriebenen Herausforderungen bei der Definition des rechtlichen Status sowie der fehlenden systematischen Erfassung von Ferienwohnungen kann sich zudem das Bild einer ungesteuerten und nicht gewünschten Entwicklung in betroffenen Nachbarschaften ergeben.

Handlungsbedarf: Kommunikation mit touristischen Vermietern

Es zeigt sich, dass viele Anbieter von Ferienwohnungen nicht ausreichend über rechtliche Anforderungen der Vermietung informiert sind. Das betrifft insbesondere die Genehmigungspflicht für die Nutzung einer Wohnung als Ferienwohnung. Rechte und Pflichten bei der touristischen Vermietung sowie Sanktionen für nicht konformes Verhalten müssen also vorab transparent bekannt gemacht und dauerhaft konsequent eingefordert bzw. umgesetzt werden.

Herausforderungen

Die Herausforderungen in diesem Bereich bestehen darin, dass Beeinträchtigungen für die Dauerwohnbevölkerung in einem Quartier/in der Nachbarschaft nur schwer durch den Erlass einzelner rechtlicher Vorgaben dauerhaft vermieden werden können. Das Feld dieser Beeinträchtigungen (etwa von einzelnen nachbarschaftlichen Problemen bis hin zur Veränderung des kompletten Quartiers) ist hierfür zu umfänglich. Um Erfolge in diesem Handlungsfeld zu erreichen, muss also auch auf Vertrauen, Rücksichtnahme und Verständnis der verschiedenen Akteursgruppen untereinander hingewirkt werden. Dies lässt sich durch die Einführung „harter“ rechtlicher Steuerungsmaßnahmen allein kaum erreichen, wichtiger sind die Schaffung von Transparenz und Öffentlichkeitsarbeit.

Vorschlag Handlungsziele

Das wichtigste Ziel für dieses Handlungsfeld ist es, unabhängig von der tatsächlichen Anzahl von Ferienwohnungen, mögliche negative Folgen des Tourismus für die Dauerwohnbevölkerung in einem Quartier zu minimieren. Zudem sollte eine Einführung und Bekanntmachung geeigneter Steuerungsinstrumente auch die Schaffung rechtlicher Transparenz in Bezug auf Ferienwohnungen für die Bevölkerung sowie die Gäste und touristischen Vermieter erhöhen.

5. Handlungsoptionen und Steuerungsinstrumente

Die dargestellten Handlungsoptionen adressieren die im vorangegangenen Handlungsbedarfe, sind aber nicht trennscharf den einzelnen Bedarfen zuzuordnen. Die Optionen wurden aufgrund der Relevanz und der räumlichen Entfaltung ihrer Wirkung, soweit möglich, den räumlichen Ebenen und Teilräumen zugeordnet (siehe hierzu auch Kapitel 6.3).

Wichtig für dieses Gutachten ist es, Handlungsoptionen und Steuerungsinstrumente zu identifizieren, bei denen Steuerungsaufwand und Steuerungseffekt in einem angemessenen Verhältnis stehen. Dabei ist zur Bewertung des Steuerungseffektes nicht nur die Effektivität der Maßnahme, sondern auch die Zielgenauigkeit in Bezug auf die relevanten Handlungsfelder maßgeblich. Im Rahmen der Untersuchung der einzelnen möglichen Steuerungsinstrumente haben sich zwei Kernmaßnahmen als besonders geeignet erwiesen. Dabei handelt es sich um die Bauleitplanung und die Zweckentfremdungssatzung. Diese beiden Instrumente werden zuerst vorgestellt (Kapitel 5.1). Daneben gibt es weitere Handlungsmöglichkeiten für die Stadt Flensburg, deren Einsatz begleitend zu prüfen ist (Kapitel 5.2).

5.1. Kernmaßnahmen zur Steuerung

5.1.1. Bauleitplanung

Hintergrund

Die erstmalige Nutzung einer Wohnung bzw. die Umnutzung einer Dauerwohnung zu einer Ferienwohnung bedarf einer baurechtlichen Genehmigung (§ 29 BauGB). Wichtigstes Prüfkriterium für die Erteilung einer solchen Genehmigung ist die Zulässigkeit von Ferienwohnungen im jeweils geltenden Bebauungsplan bzw. im unbeplanten Innenbe-

reich nach § 34 BauGB. Im Rahmen der Aufstellung neuer bzw. der Überplanung vorhandener Bebauungspläne ist daher eine Steuerung von Ferienwohnungen grundsätzlich möglich. Die Einführung des § 13a BauNVO im Jahr 2017 hat die rechtliche Einordnung von Ferienwohnungen erleichtert und damit die Steuerungswirkung von neu aufgestellten Bebauungsplänen erhöht. Wie bereits in Kapitel 1.2 beschrieben, ist eine rechtssichere Einordnung von Ferienwohnungen – und damit ihre (ausnahmsweise) Zulässigkeit – jedoch nach wie vor abhängig von einer Einzelfallprüfung der jeweiligen Nutzung. Eine Überplanung von bestehenden Bebauungsplänen nur zur Steuerung von Ferienwohnungen wird in wenigen deutschen Kommunen bislang konsequent umgesetzt, etwa in Sylt (geplant) oder vereinzelt in Baden-Baden, andere Städte bleiben aufgrund hohen Aufwands zurückhaltend (z. B. Regensburg, Freiburg).

Steuerungseffekte

Es ist davon auszugehen, dass bereits genehmigte Ferienwohnungen Bestandsschutz genießen und daher nicht durch nachträgliche Änderungen der planungsrechtlichen Situation gesteuert werden können. Mögliche Steuerungseffekte dieser Maßnahme im Bestand ergeben sich also nur dann, wenn

- bestehende, aber nicht genehmigte Ferienwohnungen zu Dauerwohnraum umgewandelt werden können oder
- mögliche zukünftige Umwandlungen von Dauerwohnungen in Ferienwohnungen unterbunden werden können.

Der Steuerungseffekt im ersten Fall lässt sich zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Gutachtens nicht abschließend bewerten. Die Zahl der genehmigten Ferienwohnungen ist zwar gering. Aber hier stellt sich vor allem die Frage, inwieweit Eigentümer bislang nicht genehmigter Ferienwohnungen einen Genehmigungsprozess anstreben, bevor eine zukünftige Anpassung des betreffenden Bebauungsplans durch die Stadt angestrebt wird.

Im zweiten Fall hängt die Wirksamkeit der Maßnahme von der Anzahl der jährlich hinzukommenden nicht genehmigungsfähigen Ferienwohnungen ab. Eine interne Auswertung der Stadt Flensburg hat ergeben, dass von 2018 bis 2023 jährlich zwischen 4 und 35 Ferienwohnungen genehmigt wurden. Aufgrund dieser hohen Schwankungsbreite lässt sich keine seriöse Prognose für die zukünftige Zahl neu hinzukommender Ferienwohnungen treffen. Auf Basis der Aussagen aus den relevanten Vertiefungsgesprächen ist grundsätzlich von einem Zuwachs der Zahl der Ferienwohnungen in Flensburg auszugehen.

Steuerungsaufwand

Die Aufstellung von Bebauungsplänen ist grundsätzlich mit einem hohen einmaligen Aufwand behaftet. Eine Veränderung von bestehenden Bebauungsplänen lediglich bezüglich der Steuerungswirkung auf Ferienwohnungen ist voraussichtlich nicht möglich. Bei der Neuaufstellung von Bebauungsplänen werden zudem alle städtebaulichen Aspekte, die den Bebauungsplan betreffen, zur Disposition gestellt. Das gilt auch bei der nötigen Beteiligung politischer Vertreter sowie der Öffentlichkeit. Vor allem bei den Bebauungsplänen im innerstädtischen Bereich, die einen komplexen Nutzungsmix für viele betroffene Akteursgruppen regeln, können sich intensive Verfahren ergeben.

Zudem kann die Gefahr bestehen, dass eine Veränderung einzelner Bebauungspläne keine gezielte Steuerungswirkung entfaltet, sondern möglicherweise zur Verdrängung von Ferienwohnungen in Geltungsbereiche anderer Bebauungspläne führen kann. Um also eine umfassende Steuerungswirkung in einem einzelnen räumlichen Cluster, wie der westlichen Altstadt, zu entfalten, wäre also eine Überplanung vieler bestehender Bebauungspläne nötig.

Neben dem einmaligen Aufwand der Aufstellung eines Bebauungsplans kommt der weitere Aufwand hinzu, der sich aus einer fortlaufenden Kontrolle der baurechtlichen Situation ergibt. Es ist davon auszugehen, dass eine Dunkelziffer an nicht genehmigten Ferienwohnungsnutzungen besteht, unabhängig davon, ob diese in einem Genehmigungsverfahren als genehmigungsfähig angesehen würden oder nicht. Auch hierfür ist eine fortlaufende Recherche von angebotenen Ferienwohnungen und der Abgleich mit bereits genehmigten Ferienwohnungen nötig (vgl. Kapitel 1.4.1). Darauf aufbauend muss der Kontakt mit den Wohnungseigentümern aufgenommen werden und ggfs. ein entsprechendes Genehmigungsverfahren eingeleitet werden.

Räumlicher Anwendungsbereich

Eine gezielte Überplanung bestehender Bebauungspläne sollte allenfalls für besonders betroffene Bereiche der Stadt geprüft werden. Als flächendeckende Maßnahme für das gesamte Stadtgebiet ist diese Maßnahme kaum geeignet, da die Zahl der Ferienwohnungen in weiten Teilen des Stadtgebiets gering ist und der Nutzen im Verhältnis zum Aufwand daher kaum gerechtfertigt erscheint. Bei ohnehin neu aufzustellenden Bebauungsplänen sollten die Steuerungsmöglichkeiten für Ferienwohnungen überall im Stadtgebiet regelmäßig genutzt und nur in Ausnahmefällen davon abgewichen werden.

Der Vorteil der Bauleitplanung gegenüber einer Zweckentfremdungssatzung besteht insbesondere in der kleinräumigen Steuerungsmöglichkeit für Ferienwohnungen auf Ebene von Baublöcken, Straßenzügen und sogar innerhalb von Gebäuden (nach Geschossen).

Eine differenzierte Betrachtung der Wirkungsweise sowie dieser kleinräumigen Steuerungsoptionen und -empfehlungen findet sich für die räumlichen Cluster mit erhöhtem Aufmerksamkeitsbedarf in Kapitel 6.

5.1.2. Zweckentfremdungsverbot

Hintergrund

In vielen Bundesländern sind Kommunen per Landesgesetz dazu ermächtigt, unter bestimmten Voraussetzungen Zweckentfremdungssatzungen zu erlassen. Diese zielen in der Regel darauf ab, Zweckentfremdung von Dauerwohnraum durch Umnutzungen in Gewerbeflächen, längere, nicht marktbedingte, Leerstände oder Fremdenbeherbergung zu unterbinden. Die konkrete Gebietskulisse sowie Ausgestaltung der Satzungen ist dabei in den jeweiligen Bundesländern unterschiedlich geregelt. In Schleswig-Holstein wurde parallel zur Erarbeitung des vorliegenden Konzepts an einem entsprechenden Gesetz gearbeitet. Die Regelungen zur Zweckentfremdung von Wohnraum wurden in das Schleswig-Holsteinische Wohnraumschutzgesetz (SHWoSchG) integriert, welches seit dem 5. Juli 2024 in Kraft ist. Auf dieser Grundlage¹⁹ könnten Kommunen im Land, somit auch die Stadt Flensburg, eine entsprechende Satzung grundsätzlich erlassen. In der Begründung zum Gesetz wird das wie folgt formuliert:

„Voraussetzung für den Erlass einer Zweckentfremdungssatzung ist, dass die jeweilige Gemeinde einen Wohnraummangel belegen kann, sei es durch die Aufnahme in eine Landesverordnung, die für die Gemeinde einen angespannten Wohnungsmarkt feststellt oder durch eigenständige Feststellung eines dringenden Wohnungsbedarfes. Dafür können die Gemeinden auf die ihnen vorliegenden Daten zurückgreifen, z.B. eine geringe Leerstandsquote, überdurchschnittliche örtliche Miethöhe, lange Wartelisten bei der Wohnraumvermittlung, hohe Anzahl ausgestellter Wohnberechtigungsscheine, viele Wohngeldhaushalte, kaum Freistellungen im Sozialwohnungsbestand, geringer Mietwohnungsbestand allgemein oder wenig sozialer Wohnungsbau vor Ort, keine Entlastung durch ausgewiesene Baugebiete. Ein besonders hoher Nachfrageüberhang kann sich auch aus einem erwarteten dauerhaftem Zuzug ergeben (z.B. basierend auf einer kleinräumigen Bevölkerungsprognose).“ (Drucksache 20/899, S. 32/33).

Für die Stadt Flensburg ist ein angespannter Wohnungsmarkt laut des Landesgutachtens zur Einführung einer Kappungsgrenzenverordnung festgestellt worden. Die Stadt Flens-

¹⁹ Ministerium für Inneres, Kommunales, Wohnen und Sport im Land Schleswig-Holstein (2024): Drucksache 20/2103 - Entwurf eines Schleswig-Holsteinischen Wohnraumschutzgesetzes (SHWoSchG). Stand: 21.05.2024.

burg kann somit die zur Einführung einer Zweckentfremdungssatzung erforderliche Wohnraumengpasslage per Landesgutachten belegen. Zu berücksichtigen ist dabei, dass die Zweckentfremdungssatzung nach fünf Jahren automatisch ausläuft und die Erforderlichkeit von neuem belegt werden muss.

In Bezug auf Ferienwohnungen würden laut Gesetze dann Wohnungen als zweckentfremdet gelten, „die mehr als insgesamt zwölf Wochen (84 Tage) im Kalenderjahr tage- oder wochenweise als Ferienwohnung vermietet oder sonst für Zwecke der Fremdenberührung genutzt“ werden (§ 10 Absatz 2, Satz 3 SHWoSchG). Dies würde allerdings nicht für bereits bei Einführung einer Satzung bestehenden Nutzungen, also bereits heute genehmigte Ferienwohnungen, gelten.

Steuerungseffekt

Aufgrund der vielfältigen Ausgestaltungen der jeweiligen Gesetze und Satzungen in anderen Bundesländern und den unterschiedlichen Ausgangssituationen in einzelnen Städten ist eine allgemeine Bewertung der Wirksamkeit von Zweckentfremdungssatzungen kaum möglich. Mit der Einführung einer Zweckentfremdungssatzung wird in den Städten ein zweigeteilter Ansatz verfolgt. Zudem sollen umgewandelter Dauerwohnraum tatsächlich seiner eigentlichen Nutzung zurückgeführt und die rechnerische Anzahl an verfügbaren Wohnungen erhöht werden. Dieser Effekt ist in den jeweiligen Städten nach Einführung der Satzung messbar (s. u.). Daneben wird mit der Einführung der Satzung in der Regel auch das Ziel verfolgt, klare Regelungen und Transparenz für alle Akteure in einem bislang unübersichtlichen Regelungsbereich zu schaffen. Damit verbunden ist auch eine abschreckende Wirkung auf potenzielle Vermieter von Ferienwohnungen zu erzeugen und eine Umwandlung damit von vornherein zu vermeiden. Diese Effekte lassen sich kaum objektiv messen, werden von Städten mit Zweckentfremdungssatzung, etwa der Stadt Potsdam, als besonders wichtig angesehen.

In Städten, die bereits eine Zweckentfremdungs- oder Ferienwohnungssatzung erlassen haben, werden Steuerungseffekte in relativ ähnlichen Größenordnungen veröffentlicht. In der Stadt Frankfurt a. M. wurden laut zuständiger Bauaufsicht in vier Jahren seit Einführung in 2018 320 Ferienwohnungen und Homesharing-Angebote pro Jahr der vollständigen Dauerwohnnutzung zurückgeführt.²⁰ Das entspricht einem Anteil von 0,08 % des Wohnungsbestandes. In München wurden in 2019 und 2020 im Mittel 129 Ferienwohnungs-nutzungen bzw. möbliertes Wohnen auf Zeit im Rahmen der schon länger

²⁰ Stadt Frankfurt 2023: Frankfurt schützt Wohnraum! Die Ferienwohnungssatzung. Abgerufen am 30.10.2023 unter <https://www.bauaufsicht-frankfurt.de/service/ferienwohnungssatzung>.

bestehenden Zweckentfremdungssatzung dem Dauerwohnen zurückgeführt²¹. Das entspricht dort 0,02 % des Wohnungsbestands. Für weitere Städte, wie etwa Berlin, Freiburg oder Darmstadt, können ähnlich hohe Rückführungsquoten angenommen werden. Exakt vergleichbar sind diese Werte allerdings nicht, in München beispielsweise umfasst die Zweckentfremdungssatzung auch Gewerbe und Leerstände, so dass die Gesamtzahl jährlich rückgeführter Wohnungen etwa das dreifache der rückgeführten Ferienwohnungen beträgt. In Frankfurt beispielsweise gehen in die Statistik auch untersagte Home-Sharingangebote ein, die lediglich die touristische Untervermietung einer bereits dauerhaft bewohnten Wohnung darstellen. Geht man trotz dieser Unsicherheiten von einer Rückführungsquote von etwa 0,05 % des Wohnungsbestandes aus, ergibt sich für Flensburg ein Wert von ca. 25 Ferienwohnungen pro Jahr. Dabei ist grundsätzlich davon auszugehen, dass im Zeitraum kurz nach der Einführung einer entsprechenden Satzung, die Quote einmalig höher liegt, während sie in den Folgejahren dauerhaft auf einem niedrigeren Niveau verbleibt.

Steuerungsaufwand

Generell ergibt sich ein Personal- und damit Kostenaufwand für die jeweiligen Kommunen bei der dauerhaften Kontrolle der Maßnahme. Dabei ist der Aufwand zum Erlass einer Satzung zunächst einmal weniger hoch als etwa bei der Anpassung von Bebauungsplänen. Auch in anderen Bundesländern mit der Möglichkeit zum Erlass einer Zweckentfremdungssatzung wird diese von nur wenigen Kommunen tatsächlich genutzt. Im Bundesland Bayern, in dem sowohl Metropolregionen mit angespannten Wohnungsmärkten als auch viele touristischen Hotspots liegen, hat nur eine niedrige einstellige Zahl an Kommunen eine entsprechende Satzung erlassen. In Nordrhein-Westfalen kam bereits im Jahr 2015 eine Evaluation von Zweckentfremdungssatzungen u. a. zu dem Schluss, dass vor allem Großstädte mit hoher Kapazität an Personal-, Knowhow und Finanzen von einem Zweckentfremdungsverbot profitieren.²²

Räumlicher Anwendungsbereich

Der räumliche Anwendungsbereich für eine Zweckentfremdungssatzung sollte möglichst auf das gesamte Stadtgebiet gelegt werden. Zur Begründung der Satzung ist ohnehin der Nachweis einer Wohnraumangellage nötig. Aufgrund der komplexen räumlichen Wirkzusammenhänge von Wohnungsmärkten ist ein solcher Nachweis kaum für einzelne

²¹ Landeshauptstadt München 2021: Vollzug der Zweckentfremdungssatzung -

Bekanntgabe in der Sitzung des Sozialausschusses vom 20.05.2021. Abgerufen am 30.10.2023 unter <https://risi.muenchen.de/risi/dokument/v/6561461>

²² Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik (IfS) mit Timourou Wohn- und Stadtkonzept (2015): Evaluierung der Zweckentfremdungsregelung durch kommunale Satzung gemäß § 10 des Wohnungsaufsichtsgesetzes bzw. § 40 des Gesetzes zur Förderung und Nutzung von Wohnraum für das Land Nordrhein-Westfalen.

Quartiere zu erbringen. Eine gesamtstädtische Satzung würde zudem der Verdrängung von Ferienwohnungen in bislang weniger betroffene Bereiche der Stadt vorbeugen.

5.2. Ergänzende Maßnahmen

5.2.1. Monitoring

Um die Erforderlichkeit und den Erfolg von Steuerungsmaßnahmen zukünftig fortlaufend bewerten zu können, sollte ein Daten-Monitoring zu wichtigen Indikatoren zu Ferienwohnungen in der Stadt Flensburg aufgebaut werden.

Hintergrund: Monitoring Ferienwohnungen

Grundsätzlich wäre eine kontinuierliche landes- oder bundesweit einheitliche Erhebung der Zahl und Struktur von Ferienwohnungen auf kommunaler Ebene ein wichtiger Baustein zur Schaffung von Transparenz und Vergleichbarkeit für diese Nutzungsform und den damit verbundenen Steuerungsbedarf.

Auch in der Stadt Flensburg selbst ließe sich durch ein kontinuierliches Monitoring relevanter Indikatoren für die Ferienwohnungsnutzung die Transparenz in diesem Feld verbessern. Wichtige Bausteine eines solchen Monitorings wären die systematische Erfassung der bewilligten und abgelehnten Anträge auf Ferienwohnungsnutzung bei der Stadt Flensburg. Darüber hinaus ist die regelmäßige Fortführung der in diesem Gutachten aufgesetzten Bestandsanalyse zu Ferienwohnungen wichtig, um auch solche Ferienwohnungen zu erfassen, die nicht über ein Genehmigungsverfahren bei der städtischen Bauordnungsabteilung vermerkt sind. Zur Vervollständigung der statistischen Erfassung von Ferienwohnungen sollte ergänzend geprüft werden, inwieweit Daten zu Zweitwohnsitzsteuer und Beherbergungsabgabe für das Monitoring genutzt werden können. Möglichst sollten dabei auch die relevanten Merkmale der Ferienwohnungen (v. a. Lage, Wohnfläche, Raumanzahl) aufgenommen werden, um Konkurrenzsituationen zu bestimmten Zielgruppen des Dauerwohnens identifizieren zu können. Nachfolgend ist eine Auswahl aussagekräftiger Indikatoren für ein solches Monitoring aufgeführt:

- Anzahl vorhandener genehmigter Ferienwohnungen
- Anzahl der Anträge auf Genehmigung einer Ferienwohnung
- Onlineangebote Ferienwohnungen/Monteurswohnungen
- Ergänzend: Anzahl vorhandener Zweitwohnungen und Beherbergungsbetriebe
- Ergänzend: Entwicklung der Mietpreise nach Wohnungsgrößen

Hintergrund: Systematische Erfassung von Störungen und Beschwerden

Neben dem Monitoring allgemeiner Kennzahlen und der allgemeinen Erhebung zur Tourismusakzeptanz in der breiten Bevölkerung, sollten einzelne Beschwerden oder Strafanzeigen bzw. gemeldete Störungen und Probleme durch Ferienwohnungsnutzungen systematisch erfasst werden. Dazu sollten, falls möglich die erfassten Meldungen bei den relevanten Stellen (z. B. Ordnungsamt, Bauordnungsbehörde, Polizei) zentral gebündelt und differenziert nach den Stadträumen ausgewertet werden. So können Konflikte, die sich durch einzelne Nutzungen hinsichtlich Ruhestörungen, Verkehrsbehinderungen, Müllentsorgung o. ä. ergeben, zielgenau analysiert und Hotspots der Konflikte erfasst werden.

Hintergrund: Monitoring zu Wahrnehmung und Akzeptanz von Tourismus in der Bevölkerung

Die Akzeptanz von Ferienwohnungen in der lokalen Bevölkerung und den Entscheidungsträgern vor Ort ist nicht allein abhängig von der Anzahl bzw. der Dichte der Ferienwohnungen. Die subjektive Wahrnehmung des Tourismus lässt sich über ein objektives Monitoring statistischer Kennzahlen kaum abbilden.

Um Handlungsbedarfe zu ermitteln, die sich aus der subjektiven Wahrnehmung des Tourismus und insbesondere der Ferienwohnungsnutzung ergeben, kann ergänzend zum Monitoring der Ferienwohnungen die Umsetzung einer regelmäßigen Befragung der lokalen Bevölkerung zur Tourismusakzeptanz angestrebt werden. So wird beispielsweise in Österreich eine regelmäßige, repräsentative Abfrage im Auftrag des Bundesministeriums für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus regional differenziert in der einheimischen Bevölkerung vorgenommen.²³ Aus den Ergebnissen verschiedener Fragenkomplexe, z. B.

- Persönliche Betroffenheit durch Tourismus
- Bewertung verschiedener touristischer Teilaspekte
- Bewertung des Tourismus als Wirtschaftsfaktor
- Tourismus im Spannungsfeld zu sozialer Entwicklung und Nachhaltigkeit

²³ Österreichisches Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus (2022): Tourismusakzeptanz in der Bevölkerung - Studie zur Messung der Tourismusakzeptanz in der österreichischen Bevölkerung. Wien.

wird ein stetig vergleichbarer Index der Tourismusakzeptanz gebildet, aus dem sich Veränderungen im Zeitverlauf ablesen und evtl. Maßnahmen ergreifen lassen. Auch für einige touristische Kommunen in Schleswig-Holstein wurden seit 2022 vergleichbare Erhebungen durchgeführt.²⁴ Für Flensburg könnte eine solche Erhebung, ggfs. differenziert nach Quartieren, wichtige Erkenntnisse zum subjektiv wahrgenommenen Steuerungsbedarf in der Bevölkerung zu touristischen Entwicklungen allgemein und Ferienwohnungsnutzungen im Besonderen gewonnen werden.

Steuerungseffekte

Unmittelbare Steuerungseffekte ergeben sich durch diese Maßnahmen nicht. Durch die Erfassung relevanter Parameter in einem Monitoring würde eine Datengrundlage verfügbar sein, auf deren Ergebnissen zukünftige Entscheidungen und Planungen in diesem Themenfeld fundiert getroffen werden können. Begleitend zum Monitoring kann es sinnvoll sein, in regelmäßigen Abständen ein Gremium (in Zusammensetzung vergleichbar mit der Arbeitsgruppe zum Ferienwohnungskonzept) zusammentreten zu lassen, um die Ergebnisse der Monitorings zu bewerten und Steuerungsbedarfe abzustimmen.

Steuerungsaufwand

Der Aufwand zur Einführung eines Monitorings ist zunächst einmal hoch, da geeignete Indikatoren und Untersuchungsräume ausgewählt und abgestimmt werden müssen. Der Aufwand einer fortlaufenden Erfassung in den kommenden Jahren ist abhängig vom Umfang eines solchen Monitorings: Eine rein statistische Auswertung kann jährlich standardisiert mit relativ geringen Ressourcen erfolgen, eine Befragung der Bevölkerung bringt einen deutlich höheren Untersuchungsumfang mit sich.

Räumlicher Anwendungsbereich

Die Monitorings sollten das Stadtgebiet möglichst flächendeckend abbilden. Eine Abstufung der Intensität der Erhebungen ist jedoch möglich. Aufwendige Erhebungen, etwa Befragungen sollten vor allem in stärker betroffenen räumlichen Clustern erfolgen (vgl. Kapitel 6).

5.2.2. Bauordnungsrechtliches Vorgehen gegen ungenehmigte Ferienwohnungen

Neben der Schaffung zusätzlicher baurechtlicher Instrumente, ist das bauordnungsrechtliche Vorgehen gegen ungenehmigte Ferienwohnungen eine Handlungsoption. In der Stadt Lübeck oder in der Gemeinde St. Peter-Ording (durch den zuständigen Kreis Nordfriesland) beispielsweise wurde die langjährige Duldung von Ferienwohnungsnutzungen

²⁴ Siehe Homepage Tourismusverband Schleswig-Holstein. Abgerufen am 27.09.2023 unter: <https://www.tvsh.de/themen/nachhaltigkeit/tourismusakzeptanz>.

in bestimmten Bereichen beendet. Ein konsequentes Vorgehen gegen ungenehmigte Ferienwohnungen, kann ohne den hohen Aufwand einer Einführung oder Anpassung eines Steuerungsinstruments Steuerungseffekte zeigen und wäre auch bei Anpassung der Bauleitplanung für den Erfolg der Maßnahme erforderlich.

Empfohlen wird eine Prüfung der tatsächlichen Handlungsspielräume für die Stadt Flensburg. Dazu sollte die Stadt gezielt eine rechtliche Überprüfung der Möglichkeiten in diesem Bereich vornehmen, um bestehende Handlungsspielräume zu nutzen und die Wirkung zusätzlicher Steuerungsinstrumente zu erhöhen. Zugleich haben die Beispiele u. a. in Lübeck oder St. Peter-Ording gezeigt, dass eine kommunikative Begleitung dieser Maßnahmen wichtig ist.

5.2.3. Öffentlichkeitsarbeit, Akzeptanz und Konfliktlösungen

Der Handlungsbedarf zur Einbindung der einheimischen Bevölkerung sowie lokaler Entscheidungsträger in die touristischen Entwicklungen von Kommunen hat erst in den vergangenen Jahren in Deutschland deutlich zugenommen. Konkrete Beispiele, wie dieser Handlungsbedarf lokal erfolgreich gemanagt werden kann, sind daher noch nicht in umfassender Zahl vorhanden.

In der Tourismusstrategie 2030 für Schleswig-Holstein sind für das Handlungsfeld „Tourismusbewusstsein und -akzeptanz“ mögliche Maßnahmen formuliert worden, die auch für die Situation in den touristisch relevanten Quartieren von Flensburg genutzt werden können. Zu diesen Maßnahmen zählen folgende Optionen (Tourismusstrategie SH 2030, S. 64/65):

- umfassende und frühzeitige Einbindung der Wohnbevölkerung bei touristischen Entwicklungen
- Marketingaktivitäten und Dialogplattformen zur Verbesserung der Identifikation mit dem Tourismus
- zielgerichtete Weiterentwicklung der touristischen Angebote für die eigene Wohnbevölkerung
- Maßnahmen zur Minderung von Belastungseffekten durch den Tourismus durch Lenkung und Sensibilisierung der Gäste für die Belange der Einheimischen

Während die Notwendigkeit zur Einbindung der lokalen Bevölkerung im Tourismus noch nicht allzu lange mit größerer Dringlichkeit besteht, ist sie in anderen Bereichen bereits

länger verankert. So können gegebenenfalls bereits bestehende Austausch- und Kommunikationsformate in den in Flensburg bestehenden Sanierungsgebieten in Bezug auf den Tourismus und die Ferienwohnungsnutzung vertieft werden. Auch im städtebaulichen Denkmalschutz wird diese Einbindung der lokalen Bevölkerung seit längerem praktiziert. So finden sich in den Managementplänen zu deutschen UNESCO-Welterbestätten, auch Maßnahmen zur Einbindung lokaler Stakeholder, um wichtige Nutzungen, wie Dauerwohnen und Gewerbe, dort zu erhalten und mit den Belangen des Denkmalschutzes zu vereinen. Das geschieht z. B. über Aufklärung und Öffentlichkeitsarbeit für die einheimische Bevölkerung oder die Einbindung der Akteure des Denkmalschutzes in lokal agierende Netzwerke und Verbände.²⁵

Handlungsoptionen, die der Förderung von Transparenz dienen, sollten auch gesamtstädtisch zugänglich gemacht werden, um allen potenziell betroffenen Akteuren einen Zugang zu relevanten Informationen zum Thema Ferienwohnungen zu ermöglichen. Einzelne Beteiligungsformate zu bestimmten quartiersbezogenen oder nachbarschaftlichen Konfliktlagen sollten anlassbezogen in den geeigneten räumlichen Zuschnitten erfolgen.

5.2.4. Instrumente der Wohnungsmarktsteuerung

Die Analysen haben ergeben, dass die Regulierung von Ferienwohnungen lediglich einen geringen Effekt im Hinblick auf die Wohnungsmarktsituation in Flensburg hätte. Mit direkt auf die Wohnraumversorgung abzielenden Steuerungsinstrumenten lässt sich eine zukünftige Anspannung des Wohnungsmarktes in Flensburg vermeiden. Daher werden entsprechende Möglichkeiten in diesem Gutachten ebenfalls kompakt aufgezeigt, soweit sie für die analysierte Wohnungsmarktsituation in Flensburg relevant erscheinen:

- Monitoring relevanter Kennzahlen zur frühzeitigen Erfassung von Marktanspannungen und Angebotsdefiziten für bestimmte Zielgruppen
- Fortgeführte Durchsetzung öffentlicher Interessen im Wohnungsneubau durch Konzeptvergaben, städtebauliche Verträge oder Erbbaurechtsverträge, dabei Fokus auf kleine, ggfs. geförderte, Mietwohnungen in Mehrfamilienhäusern

²⁵ Hansestadt Lübeck (2011): Managementplan UNESCO-Welterbe „Lübecker Altstadt“. Abgerufen am 21.09.2023 unter <https://bekanntmachungen.luebeck.de/dokumente/d/955/in-line>.

Stadt Regensburg (2012): Managementplan UNESCO-Welterbe „Altstadt Regensburg mit Stadthof“. Abgerufen am 21.09.2023 unter: [STADT_RGBG_MANAGEMENTPLAN_WELTERBE_MAERZ_2012_screen_komp.pdf](https://www.stadt-regensburg.de/medien/STADT_RGBG_MANAGEMENTPLAN_WELTERBE_MAERZ_2012_screen_komp.pdf) (regensburg.de)

- Erhalt von geförderten Mietwohnungen für preissensible Haushalte im Bestand
- Beratung und Unterstützung von Eigentümern bei Reduktion von Barrieren und der energetischen Ertüchtigung des Wohnungsbestands (Fokus: leerstehende Wohnungen in innerstädtischen Geschäftshäusern)
- Vertiefung des Dialogs mit Wohnungsunternehmen und weiteren relevanten Wohnungsmarktakteuren zur Weiterentwicklung des Flensburger Wohnungsmarktes

Mit diesen Maßnahmen können auf gesamtstädtischer Ebene langfristig negative Effekte der Wohnungsmarktentwicklung gemindert werden, die Konkurrenzsituationen zwischen Nutzungen von Ferien- und Dauerwohnungen verschärfen. Sie sollten somit überall im Stadtgebiet möglichst konsequent umgesetzt werden.

5.2.5. Sanierungsgebiete

Sanierungsgebiete sind durch eine Kommune, durch Beschluss einer Sanierungssatzung nach § 142 BauGB, klar definierte Areale zur Umsetzung einer Städtebaulichen Sanierungsmaßnahme. Hintergrund ist die Behebung von städtebauliche Missständen bzw. funktionellen Defiziten eines Quartiers. Die derzeit bestehenden Sanierungsgebiete in der Stadt Flensburg decken die identifizierten Cluster mit erhöhter Konzentration an Ferienwohnungen nur teilweise ab. Die Gebiete der westlichen Altstadt und der Neustadt sowie des Gebiets Hafen-Ost werden durch Sanierungssatzungen umfasst. Zwar werden für diese Areale allgemeine Ziele zur Entwicklung der Wohnungsmarktentwicklung genannt, konkrete Aussagen zur Steuerung von Ferienwohnungen enthalten sie jedoch nicht.

Für die in Flensburg bestehenden Sanierungsgebiete wurden mit ihrer Einrichtung bestimmte Sanierungsziele benannt. Diese Sanierungsziele werden jedoch allgemein formuliert und beinhalten vor allem die Stärkung des Wohnens und die Verbesserung der Sozialstruktur. Für die Nutzungsänderung einer Wohnung in einem Sanierungsgebiet ist neben der baurechtlichen eine sanierungsrechtliche Genehmigung nach § 145 BauGB erforderlich, da Nutzungen den Sanierungszielen nicht entgegenstehen sollten. Da diese Ziele jedoch bewusst allgemein und umfassend formuliert werden, lassen sich spezielle Nutzungsformen, wie Ferienwohnungen mit dieser Maßnahme kaum gezielt steuern. Sanierungsgebiete besitzen somit keine direkte Steuerungswirkung für Ferienwohnungen. Sie sind nicht als gezieltes Instrument zur Steuerung von Ferienwohnungen geeignet. Die

Sanierungsziele sollten darüber hinaus unabhängig von konkreten Genehmigungsverfahren das Handeln der Stadt in Sanierungsgebieten prägen. Auch auf diese Weise ergibt sich eine Stärkung des Dauerwohnens in den betroffenen Quartieren.

5.2.6. Sonstige Maßnahmen

Zu den sonstigen Maßnahmen zählen weitere Instrumente, die mögliche Steuerungseffekte für Ferienwohnungen haben könnten, allerdings nicht im Fokus zur gegenwärtigen Steuerung stehen.

Erhaltungssatzungen

Mit Erhaltungssatzungen nach § 172 BauGB soll der Rückbau, die Änderung oder die Nutzungsänderung baulicher Anlagen der Genehmigung bedürfen, soweit damit der Erhalt der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung oder der städtebaulichen Eigenart des Gebiets auf Grund seiner städtebaulichen Gestalt ermöglicht wird bzw. bei städtebaulichen Umstrukturierungen in einem festgelegten Gebiet. Ferienwohnungen stehen bislang kaum im Zentrum der Steuerungsziele von Erhaltungssatzungen, können aber über diese Instrumente gesteuert werden. In der Altstadt von Lübeck wurde eine explizit auf die Vermeidung von Ferienwohnungsnutzungen abzielende soziale Erhaltungsverordnung erlassen. In der Stadt Husum wurde eine Erhaltungssatzung zur Steuerung von Ferienwohnungsnutzungen erweitert. Soziale Erhaltungssatzungen werden insbesondere genutzt, um Gentrifizierungsprozesse in Bestandsquartieren zu vermeiden. Mit städtebaulichen Erhaltungssatzungen sollen schützenswerte bauliche Ensembles oder Quartiere, in ihrer jeweiligen Eigenart erhalten werden. Erhaltungssatzungen sind nicht primär zur Steuerung von Ferienwohnungen gedacht. Für die vorhandenen Steuerungsbedarfe zu Ferienwohnungen in Flensburg wurde diese Maßnahme in diesem Gutachten zum gegenwärtigen Zeitpunkt als wenig zielführend angesehen. Sollten sich konkrete Steuerungsbedarfe hinsichtlich negativer Folgen von Aufwertungsprozessen ergeben, wäre eine Einführung dieser Maßnahme hierzu gesondert zu prüfen.

Steuerliche Maßnahmen

Auch mit steuerlichen Maßnahmen lassen sich Ferienwohnungen bis zu einem gewissen Grad steuern. Es gibt jedoch keine explizite Steuer für Ferienwohnungen, sondern eine Beherbergungsabgabe für alle Beherbergungsbetriebe abhängig von der Zahl der Übernachtungen in einer Kommune sowie eine Zweitwohnungssteuer, die teilweise auch für Eigentümer von Ferienwohnungen gilt, aber einen wesentlich größeren Kreis an Personen gilt. Beide steuerlichen Maßnahmen werden in Flensburg bereits umgesetzt. Die Beherbergungsabgabensatzung gilt in ihrer heutigen Form seit dem 01.01.2018 und die

Zweitwohnungssteuersatzung seit dem 01.03.2023. Diese Satzung enthält eine Fokussierung auf die Nutzung der Zweit- als Ferienwohnung, wobei sich die Höhe der zu entrichtenden Steuer nach dem jährlichen Verfügbarkeitszeitraum als Ferienwohnung richtet.

Maßnahmen durch sonstige Akteure

Die bislang vorgestellten Handlungsempfehlungen richten sich insbesondere an die Stadtverwaltung. Auch andere Akteure sind bei der Steuerung von Ferienwohnungen nicht handlungsunfähig. So müssen Vermieter der Untervermietung einer Wohnung durch den Mieter zustimmen (§ 540 BGB), das gilt auch für die Nutzung als Ferienwohnung. Auch Wohneigentümergeinschaften können zumindest bei Neuaufteilung von Mehrfamilienhäusern in der Teilungserklärung die Ferienwohnungsnutzung ausschließen oder an einen mehrheitlichen Beschluss der Eigentümer gekoppelt sein kann. Für bestehende Wohneigentümergeinschaften gilt dies jedoch nicht.

5.3. Zusammenfassung der Steuerungsinstrumente und Empfehlung

Die Bedarfe zur Steuerung von Ferienwohnungen in Flensburg fallen insgesamt bei Betrachtung der Wohnungsmarktsituation in der gesamten Stadt moderat aus. Lediglich in einigen Teilbereichen der Stadt, v. a. der westlichen Altstadt, findet sich eine deutlich erhöhte Dichte von Ferienwohnungen. Im Steuerungskonzept zeigt sich allerdings auch die Vielschichtigkeit der Steuerungsbedarfe zur Vermeidung von Konkurrenzsituation von Ferienwohnungen und Dauerwohnraum im engeren Sinne sowie zu verwandte Themenfeldern wie dem Einfluss des Tourismus insgesamt auf die Stadtentwicklung oder der allgemeinen Wohnungsmarktentwicklung.

Um diese Steuerungsbedarfe daher fortlaufend und zielgerichtet bewerten zu können, bedarf es einer aussagekräftigen Datenbasis. Ein Monitoring sollte daher vorgeschaltet vor der Nutzung aller weiteren Steuerungsinstrumenten angewendet werden, da sich erst aus diesen Ergebnissen die Handlungsgrundlage für die Anwendung weiterer Instrumente fortlaufend ableiten und überprüfen lässt.

- ➔ Die Einführung eines gezielten Monitorings zu Ferienwohnungen in Flensburg wird empfohlen.

Den vielschichten, aber über das gesamte Stadtgebiet hinweg moderaten Steuerungsbedarfen stehen vor allem Handlungsoptionen gegenüber, deren Steuerungseffekt eng verknüpft ist mit dem betriebenen Steuerungsaufwand. Der Erfolg der Maßnahme ergibt sich also aus der Intensivität der jeweiligen Umsetzung. Dabei haben sich die zwei Maßnah-

men der Anpassung der Bauleitplanung und der Zweckentfremdungssatzung in der Überprüfung als die zielführendsten Maßnahmen erwiesen. Die Anpassung der Bauleitplanung ist dabei für eine dauerhafte Steuerung mit sehr kleinteiliger Wirkung geeignet, die Zweckentfremdungssatzung für eine sofort kurzfristig (für fünf Jahre) angelegte Vermeidung zusätzlicher Ferienwohnungen. Die Anpassung der Bauleitplanung ist voraussichtlich aufwendiger in der Einführung als eine Zweckentfremdungssatzung, entspricht aber eher den kleinteiligen Steuerungsbedarfen in der Stadt Flensburg und gibt auch dort, wo es sinnvoll erscheint, die Möglichkeit Ferienwohnungen explizit zuzulassen. Mit der Nutzung der Zweckentfremdungssatzung wäre die Stadt Flensburg voraussichtlich eine der ersten Kommunen, die das Instrument einführen, so dass sich konkrete Erfahrungswerte erst einstellen müssen.

- ➔ Die Einführung der beiden Kernmaßnahmen sollte je nach ihren jeweiligen Eigenschaften gezielt für die konkreten Steuerungsbedarfe in Flensburg geprüft werden.

- ➔ Die Einführung der weiteren genannten ergänzenden Maßnahmen sollte begleitend erfolgen, um den Steuerungseffekt der möglichen Einführung einer Kernmaßnahme zu unterstützen. Diese Maßnahmen haben zudem eine eigene Wirkung, etwa die Instrumente der Wohnungsmarktsteuerung und können auch ohne eine Einführung der Kernmaßnahmen zur Verbesserung der Situation in Flensburg beitragen.

In der Analyse des Ferienwohnungsbestands hat sich gezeigt, dass die meisten nicht genehmigten Ferienwohnungen in Flensburg nach Einschätzung der Stadtverwaltung gegenwärtig genehmigungsfähig wären. Damit wären sie auch bei Einführung einer Zweckentfremdungssatzung oder nach Anpassung von Bebauungsplänen in den besonders betroffenen Teilbereichen durch den Bestandsschutz gedeckt, sofern bis dahin die erforderliche Genehmigung bei der Stadtverwaltung eingeholt wurde. Mit den in diesem Konzept vorgeschlagenen Steuerungsmaßnahmen ist also nicht das Ziel verbunden, bestehende Ferienwohnungen im großen Umfang einer Wohnnutzung zuzuführen. Vielmehr soll mit diesen Instrumenten die Transparenz für die Politik, die Stadtverwaltung und die Öffentlichkeit erhöht werden und zukünftige Fehlentwicklungen durch eine gezielte Steuerung vermieden werden.

6. Ferienwohnungs-Entwicklungskonzept Flensburg

6.1. Wirkung als sonstige städtebauliche Planung

Im Bereich der informellen Planung nehmen städtebauliche Entwicklungskonzepte und sonstige städtebauliche Planungen eine besondere Rolle ein. Durch einen gemeindlichen Beschluss eines Stadtentwicklungskonzeptes als sonstige städtebauliche Planung nach § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB entsteht zunächst eine verwaltungsinterne Selbstbindung. Die informellen Pläne sind dann in der Abwägung im Rahmen von Bauleitplanverfahren zu berücksichtigen. Somit erfolgt die Rechtsverbindlichkeit ihrer Inhalte nach außen erst durch die Aufstellung oder Änderung von Bebauungsplänen.

Das vorliegende räumliche Steuerungskonzept soll als Grundlage für die Bebauungspläne und ihre Begründungen dienen. Dazu werden auf Basis einer umfassenden Analyse gesamtstädtische und quartiersbezogene Zielsetzungen und einheitliche Bewertungskriterien für die Abwägung in Form eines Prüfrasters formuliert. Im Rahmen von Bauleitplanverfahren erfolgt dann eine Auseinandersetzung mit der städtebaulichen Situation im jeweiligen Geltungsbereich. Beides zusammen ermöglicht dann eine der kleinräumigen städtebaulichen Situation angemessene Regelung zur Zulässigkeit von Ferienwohnungen im Bebauungsplan unter Berücksichtigung stadtweit einheitlicher Zielvorstellungen.

6.2. Gesamtstädtische Zielsetzungen

Zielsetzung des vorliegenden räumlichen Steuerungskonzeptes ist die Organisation eines verträglichen Nebeneinanders von (Dauer-)Wohnen, Ferienwohnungen und weiteren Nutzungen im städtischen Gefüge.

Damit ist zum einen die Verträglichkeit der Anzahl an Ferienwohnungen im Verhältnis zu Dauerwohnraum auf gesamtstädtischer Ebene gemeint. Wesentliche Rahmenbedingung hierfür ist der deutliche Nachfrageüberhang für Wohnungen in Flensburg. Der Bedarf beläuft sich auf ca. 6.500 zusätzlichen Wohneinheiten bis ins Jahr 2035. Gleichzeitig sind Ferienwohnungen ein wichtiger Bestandteil des touristischen Übernachtungsangebots und können zur Lebendigkeit und Vielfalt in Flensburg beitragen. Der Anteil von Ferienwohnungen am gesamten Wohnungsbestand beträgt derzeit gesamtstädtisch 0,9 % und wird als noch verträglich eingestuft. Dieser Zustand soll im Wesentlichen beibehalten werden. Dazu sollen neu hinzukommende Ferienwohnungen auf Lagen gelenkt werden, die sowohl touristisch attraktiv sind als auch eine höhere Verträglichkeit mit benachbarten Nutzungen erwarten lassen.

Das vorliegende Konzept trägt dieser Zielsetzung dadurch Rechnung, dass der Bedarf an Ferienwohnungen grundsätzlich in der Innenstadt und dem Hafengebiet abgebildet werden soll. Hier befinden sich touristische Infrastrukturen und von Besucher*innen häufig aufgesuchte Orte. Die räumliche Nähe von Übernachtungsangebot und am Tag aufgesuchten Orten wirkt gleichzeitig verkehrsreduzierend. Bereits zum jetzigen Zeitpunkt befindet sich hier ein Großteil der existierenden Ferienwohnungen, was auf die besondere Attraktivität dieser Lagen für Stadtbesucher schließen lässt.

Zum zweiten soll auch eine zahlenmäßige Verträglichkeit innerhalb der städtischen Quartiere erreicht werden. Dies soll insbesondere präventiv wirken und die Entwicklung einzelner Straßenabschnitte hin zu einer Verödungssituation außerhalb der Saison verhindern. Gleichzeitig soll auch in den Innenstadtlagen die Versorgung der örtlichen Bevölkerung mit (bezahlbaren) Wohnungen Berücksichtigung finden. Die Stärkung der Innenstadt als Wohnstandort ist eine wichtige Zielsetzung, einerseits aus städtebaulicher Perspektive im Rahmen des Sanierungsgebiets Westliche Altstadt. Auch zur Stärkung des zentralen Versorgungsbereichs Innenstadt bedarf es aufgrund des sich derzeit vollziehenden Strukturwandels eines nennenswerten Anteils von Wohnbevölkerung, die in zunehmendem Maße die Nachfragebasis für die wirtschaftliche Tragfähigkeit der Angebote in der Innenstadt darstellen.

Am Arbeitsstandort Innenstadt existiert ferner eine Vielzahl von gering bezahlten Arbeitsplätzen. Dem Leitbild der Stadt der kurzen Wege entsprechend sollen Arbeitswege möglichst verkürzt werden. Daher soll darauf hingewirkt werden, dass auch und insbesondere für Haushalte mit geringem Einkommen Wohnraum zu akzeptablen Mieten oder auch zur Eigentumsbildung angeboten werden kann. Demgegenüber stehen renditeträchtigere Investitionen im Ferienwohnungssegment, die in Konkurrenz zu Investitionen in Dauerwohnraum stehen.

Das Konzept begegnet diesen Anforderungen, indem innerhalb der für Ferienwohnungen privilegierten Innenstadtlage kleinräumig gesteuert wird. Dabei sollen insbesondere die ruhigeren Lagen, die weniger durch Lärm der Außengastronomie, Verkehrslärm, Emissionen sowie Verunreinigungen aufgrund einer hohen bzw. ständig wechselnden Besucheranzahl beeinträchtigt sind, Wohnnutzungen vorbehalten werden. Im Umkehrschluss können an stärker beeinträchtigten Lagen Ferienwohnungen ermöglicht werden, da temporäre Aufenthalte als resistent gegen diese Beeinträchtigungen einzuschätzen sind. Darüber hinaus wurden die in Kapitel 6.4 aufgeführten weiteren Belange zugrunde gelegt.

Der dritte zu berücksichtigende Verträglichkeitsaspekt beinhaltet das Zusammenleben innerhalb von Häusern und im Quartier. Einem Übermaß an Ferienwohnungen innerhalb

einzelner Gebäude und im Quartier soll entgegengewirkt werden, um den sozialen Bedürfnissen der Anwohner*innen zum Zusammenleben in Hausgemeinschaften und in Wohnnachbarschaften zu entsprechen. Das Konzept trägt diesen Zielsetzungen Rechnung, indem einer Agglomeration von Ferienwohnungen entgegenwirkt wird. So sollen Ferienwohnungen in der Regel nur untergeordnet zugelassen werden und innerhalb von Häusern nur eine Mischung von Ferienwohnungen mit anderen Nutzungen vorgesehen werden.

6.3. Quartiersbetrachtungen

6.3.1. Westliche Altstadt

Bestandssituation

Das räumliche Cluster Westliche Altstadt ist geprägt durch die Fußgängerzone der Norderstraße/Große Straße/Holm, die den Bereich in Nord-Süd-Richtung komplett durchzieht. Grundsätzlich ist die Nutzung des Dauerwohnens hier weniger dominant vertreten als in den meisten anderen Teilen der Stadt, da hier in den zentralen Bereichen Einzelhandel, Büros, und öffentliche Einrichtungen stark vertreten sind. Vor allem im nördlichen Teil findet sich zudem eine prägende touristische Infrastruktur insbesondere durch (Außen-)Gastronomie rund um den Nordermarkt sowie entlang der Förde. Laut Sozialatlas der Stadt Flensburg von 2021 ist die Bevölkerungsstruktur hier typisch für einen zentralen Stadtteil mit eher kleinen Wohnungen. Hier finden sich hohe Anteile an jungen Erwachsenen und älteren Personen, die eher kleine Haushalte bilden.

Um potenzielle Nutzungskonflikte mit dem Dauerwohnen zu bewerten, ist in diesem räumlichen Cluster auch eine Charakterisierung des Wohnungsbestands und des Wohnumfelds nötig. Diese findet sich im Bericht zum Untersuchungsgebiet Westliche Altstadt Flensburg zum Stand Februar 2019²⁶. Die Analyse ist somit relativ aktuell und die räumliche Abgrenzung entspricht in weiten Teilen dem in diesem Gutachten identifizierten Gebiet der Westlichen Altstadt, so dass die dort getroffenen Aussagen auch für dieses Gutachten anwendbar sind. Grundsätzlich wird die Umwandlung von Wohnraum in Ferienwohnungen und der damit verbundene steigende Druck auf den Wohnungsmarkt als Risiko für das Gebiet angesehen (S. 63). In dem Bericht werden in Bezug auf das Dauerwohnen an sich in der westlichen Altstadt allerdings die folgenden Funktionsschwächen identifiziert (S. 119):

²⁶ complan Kommunalberatung (2019): Westliche Altstadt in Flensburg - Vorbereitende Untersuchungen mit integriertem städtebaulichem Entwicklungskonzept.

- hohe Leerstandsquote in höheren Geschossen und Nebengebäuden
- Wohnungsgrößen entsprechen z.T. nicht den Bedarfen der Nutzer/künftigen Nutzer
- Defizite hinsichtlich Barrierefreiheit/Barrierearmut im öffentlichen und privatem Raum
- fehlende Barrierefreiheit innerhalb der Gebäude und in den Höfen
- im Quartier fehlt ein Treffpunkt für Bürgerinnen und Bürger (Mitmach- und Begegnungshaus, offenes Bürgerhaus)
- mangelnde Attraktivität für Familien: keine Räumlichkeiten und Freizeiflächen für Jugendliche/ keine Spielplätze
- fehlende Nahversorgungseinrichtung im nördlichen Teil des Untersuchungsgebietes

Im Integrierten Stadtentwicklungskonzept der Stadt Flensburg von 2018 kommt dem „Lebens- und Erlebnisraum Flensburger Innenstadt“ eine besondere Bedeutung zu. Mit dieser Bezeichnung wird die Zielsetzung deutlich, die Innenstadt als Raum erhalten und weiterzuentwickeln, der Angebote für die dort ansässige Bewohnerschaft ebenso wie für die Flensburger*innen aus anderen Teilen der Stadt sowie für auswärtige Gäste vereint.

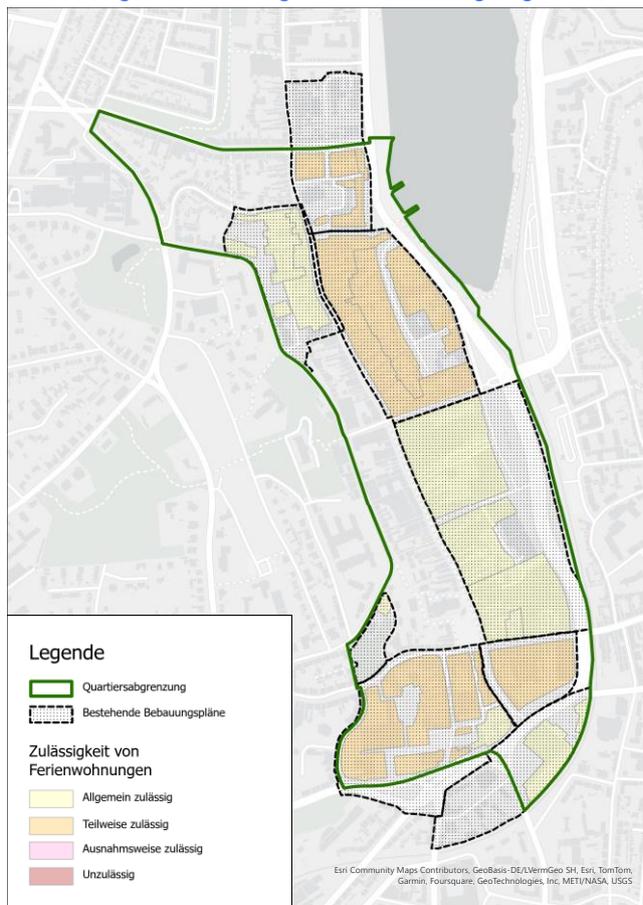
In diesem räumlichen Cluster gelten zudem die bereits im einleitenden Kapitel vorgestellten Zielsetzungen der Regionalplanung des Landes Schleswig-Holstein, also des Landesentwicklungsplans sowie des Regionalplans. Hier wird der innerstädtische Bereich an der Flensburger Förde als Schwerpunktraum Tourismus ausgewiesen, dessen Belange bei Planungen zu berücksichtigen sind. Zugleich soll in einem solchen Schwerpunktraum zukünftig die qualitative Verbesserung gegenüber der quantitativen Ausweitung touristischer Angebote priorisiert werden.

In der Gesamtschau dieser einzelnen Ziele zeigt sich, dass im Bereich Westliche Altstadt die Schaffung bzw. der Erhalt von zielgruppengerechtem Dauerwohnraum auch von der Entschärfung möglicher Nutzungskonflikte zum Tourismus abhängt. Dabei steht nicht allein der Wohnungsbestand, sondern auch die Gestaltung der innerstädtischen Bereiche insgesamt, also etwa Versorgungsinfrastrukturen und Aufenthaltsqualitäten, im Fokus.

Für den Bereich Westliche Altstadt gilt, ebenso wie für die anderen beiden Altstadtbereiche, ein hoher Steuerungsbedarf, da hier Wohnnutzung und Ferienwohnungen in einem ausgewogenen Verhältnis möglich sein sollten. Dabei sollte insbesondere für ruhige Lagen in Seitengassen und Hinterhöfen der Erhalt von Dauerwohnnutzungen im Vordergrund stehen, um bestehende Nachbarschaften zu stärken.

Planungsrechtliche Ausgangssituation

Abbildung 27: Planungsrechtliche Ausgangssituation westliche Altstadt



Quelle: Stadt Flensburg

Im Quartier Westliche Altstadt sind Ferienwohnungen in den beplanten Bereichen teilweise oder allgemein zulässig: In den Kerngebieten östlich des Holms und westlich der Großen Straße sind Ferienwohnungen in Teilbereichen allgemein zulässig. Östlich der Großen Straße und südlich des Südermarktes sind Ferienwohnungen meist teilweise zulässig, die Regelung umfasst den Ausschluss ab dem 1. Obergeschoss. Vor allem westlich des Holms und der Großen Straße gibt es für viele Teilbereiche keine Bebauungspläne.

Planungsziele und Empfehlungen

- Besondere Aufmerksamkeit bei der Anwendung der Zweckentfremdungssatzung, sobald diese in Kraft getreten ist.
- Stärkung des urban gemischten Gebietscharakters.
- Ferienwohnungen in Teilbereichen und/oder untergeordnet ermöglichen.

Eine Unterordnung kann durch die Beschränkung der Ferienwohnnutzungsmöglichkeit auf ein Geschoss innerhalb eines Gebäudes erreicht werden. Soll hiervon abgewichen werden, ist eine Unterordnung innerhalb eines Quartiers zu gewährleisten, indem Teilgebiete desselben Quartiers ohne Ferienwohnnutzungen vorzusehen sind.

Im Einzelnen:

- a) Entlang der Straßenzüge Schiffbrücke, Norder- und Süderhofenden, der Friedrich-Ebert-Straße sowie dem Neumarkt sollen Ferienwohnnutzungen grundsätzlich ermöglicht werden. Gleichzeitig soll eine gemischte Nutzung dieses Gebiets befördert werden. Beispielsweise würde ein ausschließlich aus Ferienwohnungen bestehendes Mehrfamilienhaus diesem Ziel entgegenstehen. In den ruhig gelegenen Hinterhöfen sollen Ferienwohnungen in der Regel ausgeschlossen werden.
- b) Entlang der Straßenzüge Toosbüystraße, Neue Straße sowie Norder- und Südergraben sollen Ferienwohnnutzungen nur deutlich untergeordnet ermöglicht werden. Hier ist auf Basis einer detaillierteren Situationsanalyse eine auf die kleinräumigen Verhältnisse (Verkehrs- und Freizeitlärm, Parkplatzsituation, etc.) eingehende horizontale Gliederung notwendig; ferner bietet sich eine vertikale Gliederung der Baugebiete im Bebauungsplan an. Dabei ist darauf zu achten, dass die Wohnnutzung prägend bleibt, insbesondere in den topographisch höher gelegenen Lagen von Toosbüystraße, Norder- und Südergraben. In den ruhig gelegenen Hinterhöfen sollen Ferienwohnungen in der Regel ausgeschlossen werden. Zur Sicherung müssten Bebauungspläne aufgestellt bzw. geändert werden.
- c) Im Bereich Nordermarkt, Schiffbrückstraße und Willy-Brand-Platz sollen Ferienwohnungen grundsätzlich ermöglicht werden. In diesen Bereichen sind Kerngebiete festgelegt, eine Änderung der Bebauungspläne A4.2 und A4.3 ist nicht notwendig. Auch hier ist besonders auf eine Mischung mit anderen Nutzungen zu achten.
- d) Den Bereichen entlang der Marienstraße, der Kompagniestraße und dem Burghof kommt eine besondere Funktion zur Stärkung der Innenstadt als Wohnstandort für weitere Zielgruppen über die derzeit vorhandenen Anwohnergruppen hinaus zu. Hier sollen Ferienwohnungen nur in der Übergangszone zum angrenzenden Straßenzug Norderstraße untergeordnet zulässig sein. Für den Bereich Kompagniestraße wäre eine Anpassung des Bebauungsplans Nr. A4.3 notwendig. Bisher sind demnach Ferienwohnungen allgemein (westlich Kompagniegang) bzw. im Erdgeschoss (östlich Kompagniegang) zulässig. Marienstraße und Burghof sind zum Großteil unbeplant. Zur Sicherung o.a. Zielsetzungen wäre die Aufstellung eines Bebauungsplans sowie Änderung eines Teilbereichs des Bebauungsplans Nr. 109 (1. Änderung) notwendig.

- e) Entlang der Speicherlinie sollen Ferienwohnungen untergeordnet ermöglicht werden. Planungsrechtlich ist ein besonderes Wohngebiet festgelegt, in dem ab dem ersten Obergeschoss nur Wohnnutzungen zulässig sein. Jedoch sollen in den ruhig gelegenen Hinterhöfen zwischen Großer Straße und Speicherlinie Ferienwohnungen in der Regel ausgeschlossen werden. Eine Änderung des Bebauungsplans Nr. A4.2 ist dazu notwendig.
- f) Unmittelbar entlang der Großen Straße, im Heiligengeistgang sowie beidseits der Rathausstraße sollen Ferienwohnungen untergeordnet ermöglicht werden. Im Geltungsbereich des Bebauungsplans Nr. A4.2 sind ab dem 2. Obergeschoss ausschließlich Wohnnutzungen möglich. Diese oder eine wirkungsähnliche Regelung könnte auf die bisher zum Großteil unbeplante Westseite der Großen Straße übertragen werden. Hierzu wäre die Aufstellung eines Bebauungsplans notwendig. In den ruhig gelegenen Hinterhöfen sollen Ferienwohnungen in der Regel ausgeschlossen werden.
- g) Entlang des Holms, der Nikolaistraße sowie unmittelbar am Südermarkt sollen Ferienwohnungen grundsätzlich ermöglicht werden. Dies gilt auch für die vornehmlich gewerblich geprägten Hinterhöfe. Gemäß Bebauungsplan Nr. 204 sind Ferienwohnungen allgemein zulässig. Eine Änderung oder Überplanung bisher unbeplanter Gebiete ist zunächst nicht notwendig. Gleichzeitig soll eine gemischte Nutzung dieses Gebiets befördert werden, was der ausschließlichen Nutzung ganzer Immobilien zu Ferienwohnungszwecken entgegensteht.
- h) Entlang der unteren Angelburger Straße, der Dr.Todsens-Straße sowie der unteren Friesischen Straße (östlich Lutherpark) sollen Ferienwohnungsnutzungen nur deutlich untergeordnet ermöglicht werden. In den ruhig gelegenen Hinterhöfen sollen Ferienwohnungen in der Regel ausgeschlossen, in gewerblich geprägten Hinterhöfen in der Regel ermöglicht werden. Zur Sicherung müssten Bebauungspläne aufgestellt bzw. geändert werden.

Die Aufstellung eines Bebauungsplans im Bereich Marienstraße/ Burghof sollte geprüft werden (siehe Punkt d). Dazu bedarf es einer vertieften Analyse dieses Bereich sowie der Abwägung des Aufwands für die Bebauungsplanaufstellung gegenüber der vertieft zu untersuchenden Steuerungsnotwendigkeit sowie einer Priorisierungsprüfung gegenüber anderen Bebauungsplanverfahren.

Eine Prüfung der aufgeführten Änderungen und Aufstellungen von Bebauungsplänen in den sonstigen Bereichen sollte perspektivisch vor Abschluss der Sanierungsmaßnahmen, auch zur Sicherung der Sanierungsziele, angestrebt werden.

6.3.2. Nördliche Altstadt

Bestandssituation

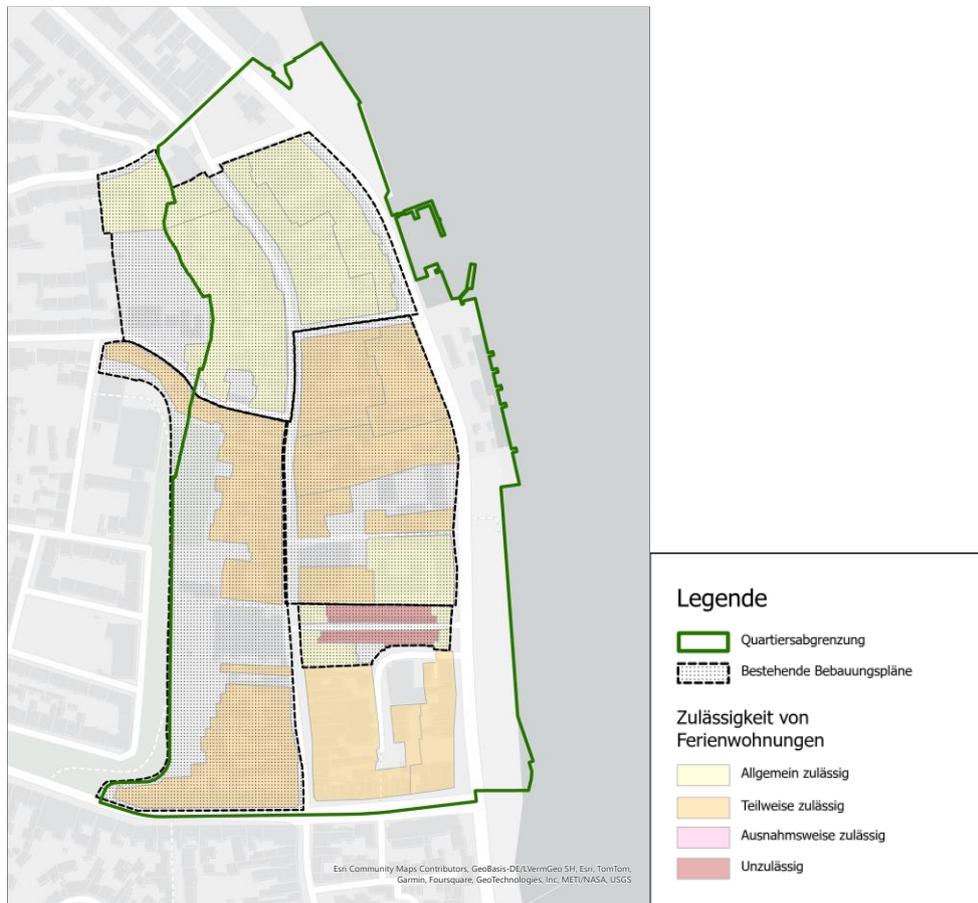
Der Bereich der Nördlichen Altstadt ist, wie die Westliche Altstadt, geprägt durch einen Nutzungsmix aus Einzelhandel, Büros, Gastronomie, öffentlichen Einrichtungen und Wohnungen. Der Schwerpunkt liegt hier jedoch sehr viel stärker auf dem Wohnen. Die Bebauung ist geprägt durch kleinteilige Altbauten, die sich ausgehend von der Norderstraße in die davon abgehenden Gassen und Hinterhöfe fortsetzt. Der Bereich ist aufgrund dieser Bebauung sowie der zentralen und fördenahen Lage für Nachfragende nach Ferienwohnungen sehr attraktiv, so dass hier eine hohe Anzahl von Ferienwohnungen vorhanden ist.

Die städtischen und regionalplanerischen Zielsetzungen, die für den Bereich Westliche Altstadt vorgestellt wurde, gelten in diesem Areal in gleichem Maße. Auch ist sollte die zukünftige Steuerung von Ferienwohnungen zu einem ausgewogenen Verhältnis von Tourismus, Dauerwohnen und den übrigen Nutzungen beitragen.

Für den Bereich Nördliche Altstadt gilt, ebenso wie für die anderen beiden Altstadtbereiche, ein hoher Steuerungsbedarf, da hier Wohnnutzung und Ferienwohnungen in einem ausgewogenen Verhältnis möglich sein sollten. Dabei sollte insbesondere für ruhige Lagen in Seitengassen und Hinterhöfen der Erhalt von Dauerwohnnutzungen im Vordergrund stehen, um bestehende Nachbarschaften zu stärken. Darüber hinaus werden die in Kapitel 6.4 aufgeführten weiteren Belange zugrunde gelegt.

Planungsrechtliche Ausgangssituation

Abbildung 28: Planungsrechtliche Ausgangssituation nördliche Altstadt



Quelle: Stadt Flensburg

Das Quartier nördliche Altstadt ist entlang der Norderstraße vollständig mit Bebauungsplänen überplant. Ferienwohnungen sind in den allgemeinen Wohngebieten und den Kerngebieten allgemein zulässig, in den besonderen Wohngebieten sind sie teilweise zulässig. In den teilweise zulässigen Bereichen sind sie meist ab dem 1. OG ausgeschlossen. im Oluf-Samsung-Gang sind Ferienwohnungen unzulässig.

Planungsziele und Empfehlungen

- ➔ Stärkung des urban gemischten Gebietscharakters mit prägendem Wohnanteil.
- ➔ Ferienwohnungen in Teilbereichen und/oder untergeordnet ermöglichen, im Einzelnen:
 - a) Entlang des Straßenzugs Schiffbrücke sollen Ferienwohnungsnutzungen grundsätzlich ermöglicht werden. Gleichzeitig soll eine gemischte Nutzung dieses Gebiets befördert werden. Beispielsweise würde ein ausschließlich aus Ferienwohnungen

bestehendes Mehrfamilienhaus diesem Ziel entgegenstehen. In den ruhig gelegenen Hinterhöfen sollen Ferienwohnungen in der Regel ausgeschlossen werden.

- b) Der Norderstraße sowie seinen Nebenstraßen und -wegen (Oluf-Samson-Gang, Marientreppe, Herrenstall, Norderfischerstraße, Am Nordertor) kommt eine besondere Funktion zur Sicherung und Stärkung der Innenstadt als urban geprägtem Wohnstandort zu.

Die Norderstraße ist als Wohnstandort in Flensburg einzigartig, was das Nebeneinander von Straßenszene, modernisiertem und höherpreisigem sowie günstigem Wohnraum betrifft. Dieses Angebot von Wohnraum existiert in qualitativer Hinsicht in Flensburg nirgendwo anders, der Wohnstandort ist stark nachgefragt. Im Rahmen der Bauleitplanung soll vertieft geprüft werden, ob geeignete bauleitplanerische Festsetzungen getroffen werden können, die eine deutlich untergeordnete Zulässigkeit von Ferienwohnungen in der Norderstraße ermöglichen und dennoch die Wohnfunktion, der in der Norderstraße ein wesentlich höheres Gewicht zugemessen wird, zu stärken.

In den Seitenstraßen sollen Ferienwohnungen nicht zulässig sein. Aufgrund der dort vorherrschenden kleinteiligen Strukturen lassen sich die Nutzungskonflikte zwischen Ferienwohnungsnutzung und Dauerwohnen (Lärm und andere Belästigungen der Nachbarschaft aufgrund wechselnder Gäste, unangemessenes sowie rücksichtsloses Verhalten von Urlaubern gegenüber Dauerbewohner*innen) weder durch die Bauleitplanung noch über soziale Kontrolle in ausreichendem Maß überwinden. Die kleinteilige Struktur erlaubt zudem keine vertikale Differenzierung noch lässt sich städtebaulich begründen, weshalb Teilbereiche der Seitenstraßen und -gänge unterschiedlich hinsichtlich der Ferienwohnungsnutzung einzustufen sind. Zur Sicherung dieser Zielsetzungen wäre die Änderung mehrerer bestehender Bebauungspläne (in den Teilbereichen, in denen Wohngebiete festgesetzt sind) notwendig.

- c) Entlang der Schloßstraße und der Duburger Straße sollen Ferienwohnungen ausgeschlossen werden. Diese Bereiche sollen primär der (Dauer-)Wohnnutzung vorbehalten sein. Hierfür ist die Aufstellung eines Bebauungsplans notwendig.
- d) In der Segelmacherstraße sind Ferienwohnungsnutzungen in Teilbereichen grundsätzlich denkbar, etwa unmittelbar an das Parkhaus Segelmacherstraße angrenzend. Dazu bedarf es vorab einer kleinräumigen Situationsanalyse im Rahmen eines Bebauungsplanverfahrens. Dabei ist insbesondere auf die vorhandene städtebauliche Struktur abzustellen.

Insgesamt sollte der (Teil-)Ausschluss von Ferienwohnungen durch B-Plan-Änderungen insbesondere in den festgesetzten Wohngebieten entlang der Norderstraße geprüft werden. Dabei ist der Aufwand für die Bebauungsplanänderungen abzuwägen und mit der Wichtigkeit anderer B-Plan-Verfahren und Projekte abzugleichen.

6.3.3. Östliche Altstadt

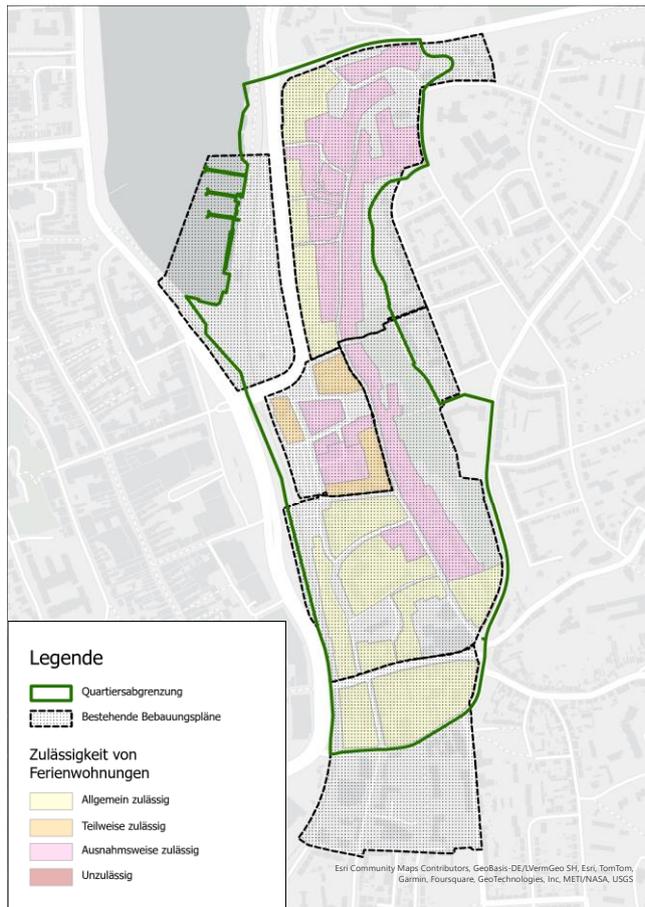
Bestandssituation

In der östlichen Altstadt finden sich Ferienwohnungen ebenfalls in erhöhter Konzentration. Besonders im Fokus steht hier der Bereich entlang der Johannisstraße und Sankt-Jürgen-Straße, der in seiner Bebauung den touristisch attraktiven Bereichen der Westlichen und Nördlichen Altstadt ähnelt. Der Stadtteil ist, wohl aufgrund der Hochschulnähe, durch eine junge, sozial gemischte Bevölkerung geprägt. Im Vergleich zur Westlichen Altstadt ergeben sich baulich ähnliche Merkmale mit schmalen Straßen, Gassen und Höfen sowie eine durch Altbauten geprägte Wohnbebauung. Grundsätzlich ist das Quartier wegen der baulichen Gestaltung und der Zentralität für touristische Beherbergungsformen attraktiv. Anders als in der Westlichen Altstadt herrscht kein stark ausgeprägter Nutzungsmix aus Einzelhandel, Gastronomie und Gewerbe vor. Die weit überwiegende Nutzung ist hier die Dauerwohnnutzung. In den Vertiefungsgesprächen sowie dem Austausch mit der Stadt Flensburg wurde eine zunehmende Anzahl an Ferienwohnungen in diesem Wohnquartier thematisiert. Im Gegensatz zu den bereits vorgestellten anderen innerstädtischen Bereichen ist demnach die Ferienwohnungsnutzung erst in den vergangenen Jahren deutlicher in den Vordergrund getreten.

Für den Bereich Östliche Altstadt gilt, ebenso wie für die anderen beiden Altstadtbereiche, ein hoher Steuerungsbedarf, da hier Wohnnutzung und Ferienwohnungen in einem ausgewogenen Verhältnis möglich sein sollten. Dabei sollte insbesondere für ruhige Lagen in Seitengassen und Hinterhöfen der Erhalt von Dauerwohnnutzungen im Vordergrund stehen, um bestehende Nachbarschaften zu stärken.

Planungsrechtliche Ausgangssituation

Abbildung 29: Planungsrechtliche Ausgangssituation östliche Altstadt



Quelle: Stadt Flensburg

Das Quartier östliche Altstadt ist vollständig beplant. Ferienwohnungen sind in den allgemeinen Wohngebieten an der St. Jürgen-Straße und Johannisstraße ausnahmsweise zulässig. Im Mischgebiet westlich der St. Jürgenstraße sind Ferienwohnungen allgemein zulässig. Im besonderen Wohngebiet an der Johannisstraße sind Ferienwohnungen teilweise zulässig.

Planungsziele und Empfehlungen

- Prägende Wohnfunktion erhalten und stärken.
- Ferienwohnungen in Teilbereichen und/oder untergeordnet ermöglichen, im Einzelnen:
 - a) Im innenstadtnahen Bereich des Hafendamms, d.h. bis kurz nördlich der Kurzen Straße, sollen Ferienwohnungsnutzungen grundsätzlich ermöglicht werden. Gleichzeitig soll eine gemischte Nutzung dieses Gebiets befördert werden. Beispielsweise würde ein ausschließlich aus Ferienwohnungen bestehendes Mehrfamilienhaus diesem Ziel entgegenstehen. In den ruhig gelegenen Hinterhöfen sollen Ferienwohnungen in der Regel ausgeschlossen werden.
 - b) Entlang der Straßenzüge obere Angelburger Straße und Heinrichstraße sollen Ferienwohnungsnutzungen nur untergeordnet ermöglicht werden. In den ruhig gelegenen Hinterhöfen sollen Ferienwohnungen in der Regel ausgeschlossen werden. Zur Sicherung müssten die bestehenden Bebauungspläne (in Teilbereichen) geändert werden.
 - c) Dem Kerngebiet der östlichen Altstadt (Straßenzüge Süderfischerstraße, Johanniskirchhof, Am Dammhof, Johannisstraße, Plankemai, Karlstraße, Augustastraße, An der Ölmühle, Wilhelmstraße, Am Margarethenhof, Kurze Straße) sowie der St.-Jürgen-Straße mit seinen angrenzenden Straßen und Gängen (zwischen Kurzer Straße im Süden und der Grenze des Statistischen Bezirks „092 St. Jürgen“) kommt eine besondere Funktion zur Stärkung des innenstadtnahen Wohnens zu. Hier sollen Ferienwohnungen nur in der Übergangszone der Kurzen Straße zum Hafendamm untergeordnet zulässig sein. Hierzu wäre eine Anpassung der Bebauungspläne Nr. A3.2, A3.3 und A7 notwendig.

Aufgrund der Ferienwohnungsdynamik in diesem Quartier höchste Priorität innerhalb des Stadtgebiets für (Teil-)Ausschluss von Ferienwohnungen durch B-Plan-Änderungen; aber Aufwand abwägen und mit Wichtigkeit anderer B-Plan-Verfahren und Projekte vergleichen.

6.3.4. Innenstadtnahe Lagen

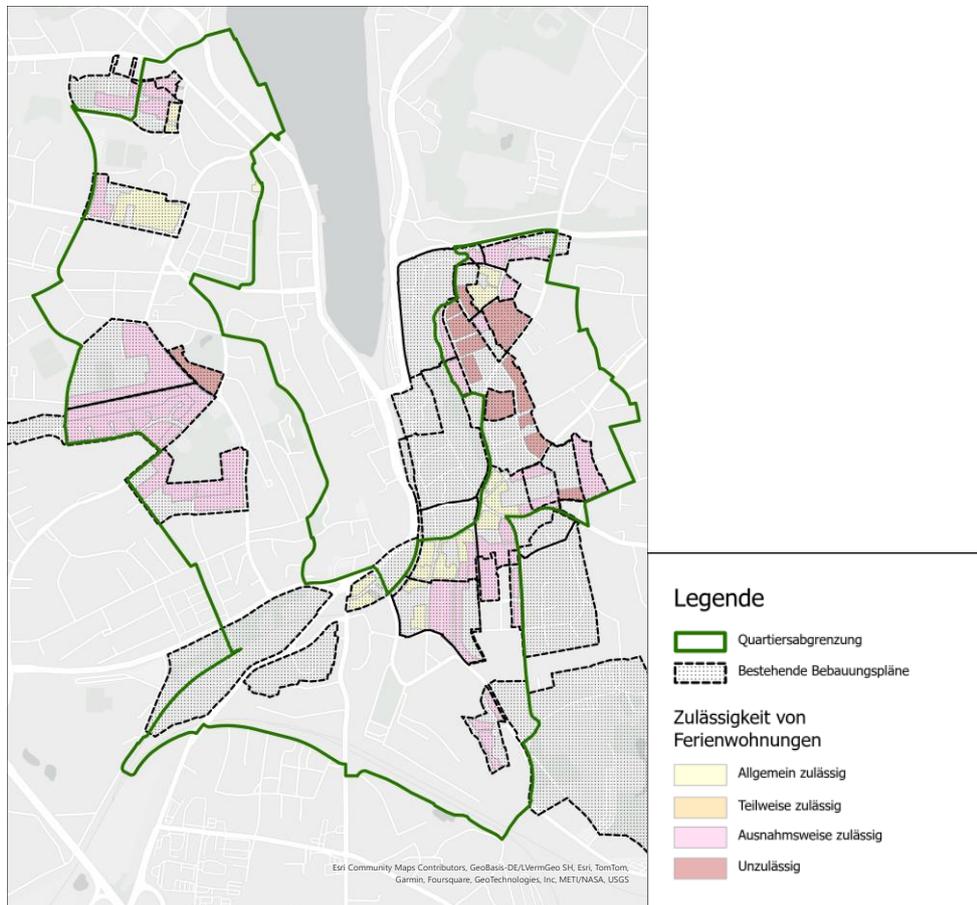
Bestandssituation

Sowohl die bauliche Situation als auch die Sozialstruktur der einzelnen Teilbereiche dieses Clusters ist relativ unterschiedlich. Dennoch lassen sich für alle Stadtteile allgemeine Aussagen treffen. So finden sich an den Rändern zu den innerstädtischen Lagen gründerzeitliche Mehrfamilienhausbebauungen (v. a. in Sandberg auch die kleinteilige Bebauung wie in der Altstadt), in denen eine höhere Anzahl von Ferienwohnungen verortet ist. Dort, wo diese mit zunehmender Entfernung zur Innenstadt in Zeilenbebauungen der Nachkriegszeit oder Einfamilienhausgebiete übergehen, nimmt auch die Zahl der Ferienwohnungen ab. Die Zahl der Ferienwohnungen ist hier jedoch noch immer höher als in den Wohngebieten des übrigen Stadtgebiets. Die überwiegende Nutzung in diesen Quartieren ist die Dauerwohnnutzung, ergänzt vor allem durch Einrichtungen zur Bedarfsdeckung für die Bevölkerung im jeweiligen Quartier. Versorgungseinrichtungen für die Bevölkerung der Gesamtstadt oder auswärtige Gäste finden sich hier nur in Einzelfällen.

Insgesamt sollte in diesem räumlichen Cluster die von den innerstädtischen Lagen ausgehende Ausweitung der Ferienwohnungsnutzung in die angrenzenden Wohngebiete möglichst beschränkt werden. Laut Sozialatlas der Stadt finden sich vor allem in Sandberg und Jürgensby eine jüngere Bevölkerung, die aufgrund der Nähe zur Universität von Studierenden geprägt sein dürfte. Im Stadtteil Neustadt wird ein relativ hoher Anteil von Transferleistungsempfängern erfasst. In den Lagen dieser drei Stadtteile sind somit besonders preissensible Zielgruppen relativ stark vertreten. Auch die Nachfrage nach kleinen, bezahlbaren Wohnungen wird damit wohl überdurchschnittlich hoch sein. Für diese Bereiche ergibt sich somit ein zusätzlicher Steuerungsbedarf.

Planungsrechtliche Ausgangssituation

Abbildung 30: Planungsrechtliche Ausgangssituation innenstadtnahe Lagen



Quelle: Stadt Flensburg

Die innenstadtnahen Lagen auf der Westseite sind größtenteils unbeplant. Im besonderen Wohngebiet am Junkerholweg sind Ferienwohnungen allgemein zulässig, in einem Bereich an der Schlosstraße sind Ferienwohnungen unzulässig. Zwischen Nerongsallee und Wrangelstraße sind Ferienwohnungen im allgemeinen und reinen Wohngebiet ausnahmsweise zulässig. Im allgemeinen Wohngebiet östlich der Wrangelstraße sind Ferienwohnungen unzulässig.

Die innenstadtnahen Lagen auf der Ostseite sind nahezu vollständig beplant. In den allgemeinen Wohngebieten sind Ferienwohnungen meist ausnahmsweise zulässig, entlang der Bismarckstraße sind Ferienwohnungen in mehreren allgemeinen Wohngebieten allerdings ausgeschlossen. In den Mischgebieten westlich der St. Jürgen-Straße sowie im Mischgebiet und den besonderen Wohngebieten um den Hafermarkt sind Ferienwohnungen allgemein zulässig.

Planungsziele und Empfehlungen

- Prägende Wohnfunktion erhalten und stärken.
- Ferienwohnungen in Teilbereichen und nur untergeordnet ermöglichen, im Einzelnen:
 - a) Entlang der Werftstraße sollen Ferienwohnungsnutzungen untergeordnet ermöglicht werden. Dabei ist auf die Verträglichkeit mit den benachbarten gewerblichen Nutzungen zu achten. In den ruhig gelegenen Hinterhöfen sollen Ferienwohnungen in der Regel ausgeschlossen werden. Einer kleinräumigen Agglomeration soll mit geeigneten Festsetzungen entgegengewirkt werden. Zur Sicherung o.a. Zielsetzungen wäre die Aufstellung eines Bebauungsplans notwendig. Die Zielsetzung sollte bei der Entwicklung des Quartierszentrums an der Walzenmühle berücksichtigt werden.
 - b) Der Straße Neustadt sowie seinen angrenzenden Straßen und Nebenstraßen (Schwedengang, Grönlandgang) kommt eine besondere Funktion zur Sicherung und Stärkung der Innenstadt als urban geprägtem Wohnstandort zu. Hier sollen Ferienwohnungen nur in der Übergangszone zur Werftstraße untergeordnet zulässig sein. Zur Sicherung o.a. Zielsetzungen wäre die Aufstellung eines Bebauungsplans notwendig. Die Zielsetzung sollte bei der Entwicklung des Quartierszentrums an der Walzenmühle berücksichtigt werden.
 - c) Das Gebiet „Schwarzental“ sowie die Bereiche entlang der Duburger Straße und der Jens-Due-Straße, dem Junkerhohlweg, der Gartenstraße, der Stiftstraße sowie dem Jens-Due-Weg sollten (Dauer-)Wohnnutzung vorbehalten bleiben. Ferienwohnungen sollen entsprechend ausgeschlossen werden.
 - d) Die Bezirke Duburg und Stadtpark soll ebenfalls der Wohnnutzung vorbehalten sein. Hier kommt eine untergeordnete Ferienwohnnutzung allenfalls untergeordnet am Burgplatz oder bei besonderen, kleinräumigen städtebaulichen Verhältnissen in Frage.
 - e) Im oberen Teil der Friesischen Straße (ab Lutherpark) bis zur Kreuzung Stuhrsallee sowie entlang des Straßenzugs Schützenkuhle – Zur Exe sowie der vom Neumarkt ausgehenden Husumer Straße, Schleswiger Straße und Bahnhofstraße sollen Ferienwohnungsnutzungen nur deutlich untergeordnet ermöglicht werden. Hier ist auf Basis einer detaillierteren Situationsanalyse eine auf die kleinräumigen Verhältnisse (Verkehrs- und Freizeitlärm, Parkplatzsituation, etc.) eingehende horizontale Gliederung notwendig; ferner bietet sich eine vertikale Gliederung der Baugebiete im Bebauungsplan an. Dabei ist darauf zu achten, dass die Wohnnutzung prägend bzw. in der Bahnhofstraße die Erdgeschosszone belebt bleibt.
 - f) Die weiteren Straßenzüge der Bezirke Museumsberg, Exe, Martinsberg, Achter de Möhl und Jürgensgaard sollen der Wohnnutzung vorbehalten sein. Hier kommt eine untergeordnete Ferienwohnnutzung allenfalls untergeordnet und aufgrund besonderer städtebaulicher Gegebenheiten in Frage.

Fokusraum im Monitoring

Erfolgt ein Antrag zur Genehmigung einer Ferienwohnung und droht dadurch eine konfliktträchtige Häufung, soll geprüft werden, ob dieser gem. § 15 BauGB zurückgestellt und bauleitplanerische Regelungen zur Ablehnung getroffen werden können. Der Nutzen der Bebauungsplan-Aufstellung ist dabei mit dem entstehenden Aufwand abzuwägen. Im ehemaligen Sanierungsgebiet Duburg ist ein zusätzlicher Nutzen durch die Sicherung der Sanierungsziele gegeben. Bebauungspläne sollten daher perspektivisch aufgestellt werden.

6.3.5. Hafen-Ost, Sonwik

Bestandssituation

Die Bestandssituation für die beiden Teilbereiche ist aufgrund der aktuellen Gegebenheiten schwer zu bewerten, da sich nicht um weitläufige Quartiere mit prägender Wohnnutzung handelt. Im Gebiet Hafen-Ost ist bislang kaum Wohnnutzung vorhanden und wegen des geringen Wohnungsbestandes sind hier auch kaum Ferienwohnungen erfasst. Der Steuerungsbedarf ergibt sich in diesem Bereich aus der zukünftig geplanten (Wohn-)Bebauung, die von Beginn an möglichst zur Deckung von Bedarfen der Dauerwohnbevölkerung angelegt werden soll. Auch im Bereich Sonwik liegt eine besondere Situation vor, da der Bereich vor allem durch gewerbliche und militärische Nutzungen geprägt, während Wohnen nur abseits der Förde dominiert. Der Steuerungsbedarf ergibt sich hier vor allem durch den touristischen Wert des Yachthafens, der auch zu Vermietung von Ferienwohnungen direkt an der Förde geführt hat.

Planungsrechtliche Ausgangssituation

Abbildung 31: Planungsrechtliche Ausgangssituation Hafen-Ost, Sonwik



Quelle: Stadt Flensburg

Das Gebiet Hafen-Ost ist größtenteils unbeplant, in den besonderen Wohngebieten an der Nordstraße sind Ferienwohnungen allgemein zulässig.

Der Bereich Sonwik ist größtenteils beplant, in den Mischgebieten an der Swinemünder Straße sind Ferienwohnungen allgemein zulässig. Im allgemeinen Wohngebiet sind Ferienwohnungen ausnahmsweise zulässig.

Planungsziele und Empfehlungen

- ➔ Prägende Wohnfunktion erhalten und stärken
- ➔ Ferienwohnungen in Teilbereichen und nur untergeordnet ermöglichen, im Einzelnen:
 - a) Zur Stärkung der Wohnfunktion im Bereich Hafen-Ost sollen Ferienwohnungen in der Regel ausgeschlossen werden. Dies ist in den neu aufzustellenden Bebauungsplänen planungsrechtlich zu sichern. Gemäß Regionalplanentwurf soll bei der Neuausweisung von Wohngebieten darauf geachtet werden, dass diese dem Dauerwohnen dienen, d.h. Zweitwohnungen ausgeschlossen werden. Dies ist über die abzuschließenden Erbbaurechtsverträge zu sichern.
 - b) In Sonwik sollen Ferienwohnungen ebenfalls untergeordnet ermöglicht werden. Im vorhabenbezogenen Bebauungsplan VEP Nr. 12 wurde eine horizontale Gliederung vorgenommen, er deckt allerdings nur Teilbereiche Sonwiks ab.

Ferienwohnungen in neu aufzustellenden Bebauungsplänen im Sanierungsgebiet Hafent Ost im Regelfall ausschließen. Sonst als Fokusraum im Monitoring. Erfolgt ein Antrag zur Genehmigung einer Ferienwohnung und droht dadurch eine konfliktträchtige Häufung, ob dieser gem. § 15 BauGB zurückgestellt und bauleitplanerische Regelungen zur Ablehnung getroffen werden können. Der Nutzen der Bebauungsplan-Aufstellung ist dabei mit dem entstehenden Aufwand abzuwägen.

6.3.6. Ostseebad, Twedter Mark, Solitude

Bestandssituation

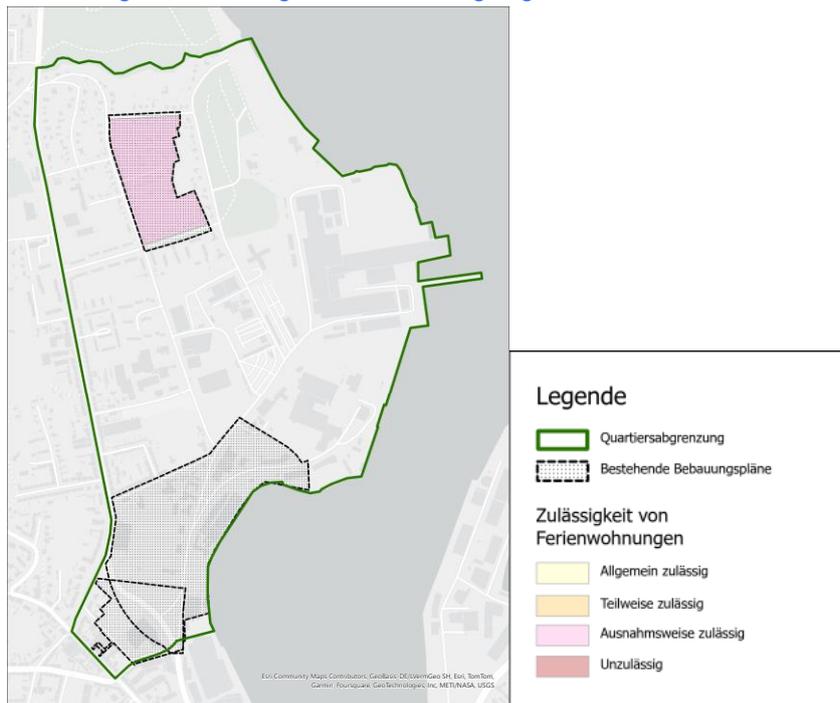
Die beiden Teilbereiche des räumlichen Clusters Ostseebad sowie Solitude/Twedter Mark im Stadtteil Mürwik zeichnen sich durch ihre Nähe zur Flensburger Förde und eine ansonsten dezentrale Lage innerhalb der Stadt Flensburg aus. Die Bereiche sind durch die Nähe zum Meer grundsätzlich als touristisch attraktiv anzusehen. Allerdings wird Flensburg, anders als umliegende touristische Kommunen an der Flensburger Förde, vor allem von Städtetouristen und weniger von Badegästen frequentiert. Städtetouristen suchen eher innenstadtnahe Wohnstandorte auf, so dass die hier genannten Quartiere nicht genau deren Präferenzen entsprechen. Es handelt sich in beiden Gebieten, sowohl im Stadtteil Nordstadt als auch im Stadtteil Mürwik, um überwiegend durch Dauerwohnen geprägte, dezentrale Quartiere. Ferienwohnungsnutzungen kommen hier bislang lediglich vereinzelt vor und auch eine ausgeprägte touristische Infrastruktur (z. B. Gastronomie, touristisch geprägter Einzelhandel) besteht bislang nicht. Die Bestandsanalyse der Ferienwohnungen hat ergeben, dass sich ein größerer Teil der Ferienwohnungen hier in Einliegerwohnungen und Einfamilienhäusern befindet. Auch diese bauliche Gestaltung ist für Städtetouristen weniger attraktiv.

Während in der Nordstadt der Zugang zur Förde teilweise durch gewerbliche Nutzungen, wie das Heizkraftwerk oder einen Werftbetrieb, unterbrochen ist, lässt sich die Förde in Mürwik über Grünanlagen und eine vorgelagerte Marina erreichen. Im Bereich Ostseebad trifft die Ferienwohnungsnutzung laut Sozialatlas auf eine lokale Bevölkerung mit einem hohen Anteil an sozial schwächeren Bewohner*innen und eine gemischte Altersstruktur, in Mürwik dominiert eine ältere Bevölkerung mit einer gemischten Sozialstruktur. Dabei ist davon auszugehen, dass in Nähe der Förde eine Bevölkerung mit einem eher höheren Sozialstatus vorherrscht. Neben Wohngebieten findet sich in diesem Cluster zudem das einzige Wochenendhausgebiet in Flensburg. Das unterstreicht den Status als touristisch relevantes räumliches Cluster zusätzlich.

Steuerungsbedarf ergibt sich für beide Bereiche aus dem touristischen Potential, das die Nähe zur Förde mit sich bringt. Und in Ostseebad sollte zusätzlich die Wohnraumversorgung der, in Teilen sozialschwächeren, Wohnbevölkerung bei der touristischen Entwicklung des Quartiers berücksichtigt werden.

Planungsrechtliche Ausgangssituation

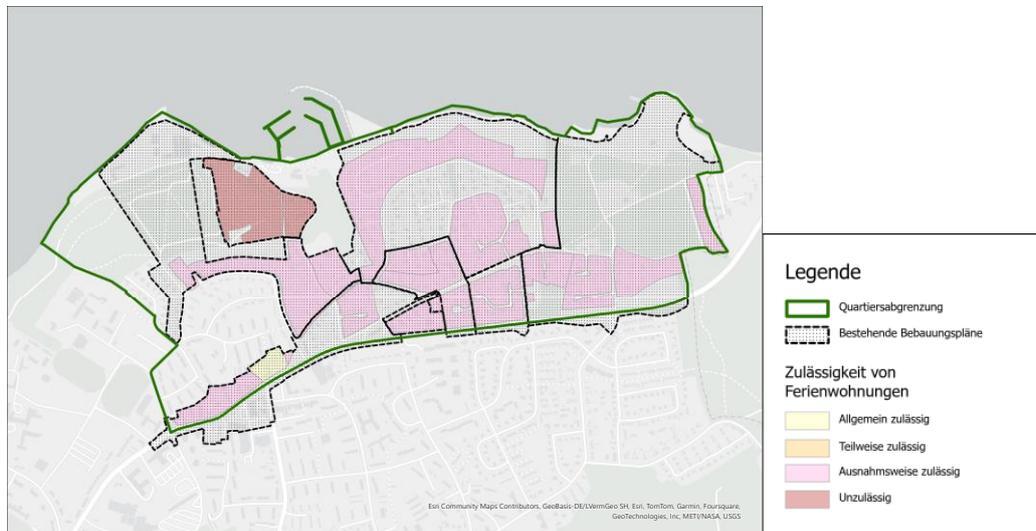
Abbildung 32: Planungsrechtliche Ausgangssituation Ostseebad



Quelle: Stadt Flensburg

Das Quartier Ostseebad ist etwas zur Hälfte beplant, in den reinen Wohngebieten sind Ferienwohnungen ausnahmsweise zulässig.

Abbildung 33: Planungsrechtliche Ausgangssituation Solitude



Quelle: Stadt Flensburg

Der Bereich Solitude/Twedter Mark ist größtenteils beplant. In Solitude gibt es hauptsächlich reine Wohngebiete, in denen Ferienwohnungen ausnahmsweise zulässig sind. In den allgemeinen Wohngebieten an der Solitüder Straße und der Fördestraße sind Ferienwohnungen ebenfalls ausnahmsweise zulässig. Im Sondergebiet in der Twedter Mark sind Ferienwohnungen unzulässig.

Planungsziele und Empfehlungen

Wohnfunktion erhalten und stärken

- ➔ Ferienwohnungen im Regelfall ausschließen
- ➔ Fokusraum im Monitoring

Erfolgt ein Antrag zur Genehmigung einer Ferienwohnung und droht dadurch eine konfliktträchtige Häufung, soll geprüft werden, ob dieser gem. § 15 BauGB zurückgestellt und bauleitplanerische Regelungen zur Ablehnung getroffen werden können. Der Nutzen der Bebauungsplan-Aufstellung ist dabei mit dem entstehenden Aufwand abzuwägen.

6.3.7. Sonstige Wohngebiete

Bestandssituation

Für die Wohngebiete im übrigen Stadtgebiet lässt sich keine spezifische Bestandssituation im Hinblick auf die Wohngebäudetypologien, das Umfeld und die Versorgungsinfrastruktur sowie die Sozialstruktur identifizieren. Die touristische Attraktivität und damit auch die Zahl der Ferienwohnungen ist hier relativ gering bzw. auf einzelne Wohnungen in den jeweiligen Stadtteilen beschränkt. Dennoch können auch hier Konfliktsituationen in den Nachbarschaften auftreten, da Ferienwohnungen in den ruhigen Wohnquartieren stärker auffallen als in den ohnehin touristisch geprägten Bereichen der Altstadt. Grundsätzlich ergibt sich der Steuerungsbedarf für diese Bereiche daraus, dass diese Wohngebiete möglichst der lokalen Dauerwohnbevölkerung vorbehalten bleiben sollten.

Planungsziele und Empfehlungen

- Wohnfunktion erhalten und stärken
- Ferienwohnungen im Regelfall ausschließen

Bei Neuaufstellung / Änderung von B-Plänen aus anderweitigen Gründen sollen Festsetzungen zur Zulässigkeit von Ferienwohnungen getroffen werden. Erfolgt ein Antrag zur Genehmigung einer Ferienwohnung und droht dadurch eine konfliktträchtige Häufung, soll geprüft werden, ob dieser gem. § 15 BauGB zurückgestellt und bauleitplanerische Regelungen zur Ablehnung getroffen werden können. Der Nutzen der Bebauungsplanaufstellung ist dabei mit dem entstehenden Aufwand abzuwägen.

6.3.8. Gewerblich geprägte Gebiete

Bestandssituation

Auch für die gewerblich geprägten Gebiete im Stadtgebiet sollte die Nutzung den entsprechenden Betrieben vorbehalten sein.

Planungsziele und Empfehlungen

- Produzierendem und verarbeitendem Gewerbe vorbehalten
- Ferienwohnungen sind in Gewerbegebieten planungsrechtlich ausgeschlossen; in weiteren Baugebieten sind sie im Regelfall auszuschließen

Bei Neuaufstellung / Änderung von B-Plänen aus anderweitigen Gründen sollen Festsetzungen zur Zulässigkeit von Ferienwohnungen getroffen werden. Erfolgt ein Antrag zur Genehmigung einer Ferienwohnung und droht dadurch eine konfliktträchtige Häufung, soll geprüft werden, ob dieser gem. § 15 BauGB zurückgestellt und bauleitplanerische Regelungen zur Ablehnung getroffen werden können. Der Nutzen der Bebauungsplanaufstellung ist dabei mit dem entstehenden Aufwand abzuwägen.

6.4. Prüfraster für Bauleitplanverfahren

Bei der Aufstellung/ Änderung von Bebauungsplänen sind die Belange des § 1 BauGB insbesondere zu berücksichtigen. Folgendes Prüfraster konkretisiert diese Belange in Bezug auf die Steuerung der Ferienwohnungsnutzung in Bebauungsplänen.

- Aussagen des Ferienwohnungskonzepts zum Quartier, indem der Geltungsbereich des Bebauungsplans liegt (Abs. 6 Nr. 11)
- Gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse (Abs. 6 Nr. 1): durch Lärm der Außengastronomie, Verkehrslärm, Emissionen sowie Verunreinigungen durch viele bzw. ständig wechselnde Besucher weniger beeinträchtigte Lagen dem Dauerwohnen vorbehalten
- Belange des Verkehrs (Abs. 6 Nr. 9): Verkehrsreduzierende Wirkung, sofern räumliche Nähe von Ferienwohnungen zu touristischen Zielen gegeben. Gleichzeitig verkehrsreduzierende Wirkung der räumlichen Nähe von Arbeits- und Wohnort beachten; hierfür Abgleich lagebezogene Wohnraumnachfrage und Art der wohnortnahen Arbeitsplätze.
- Wohnbedürfnisse der Bevölkerung (Abs. 6 Nr. 2): quantitativen Wohnraumbedarf berücksichtigen und qualitativen (zielgruppenspezifischen) Wohnraumbedarf mit Lagegenust abgleichen: Wie sehr eignet sich die Lage für welche Wohnraumnachfragergruppen, welche Restriktionen existieren? Wirkung der Ferienwohnungsumnutzung hin zu steigenden Kaufpreisen berücksichtigen (negative Wirkung auf Möglichkeit der Eigentumsbildung weiter Kreise der Bevölkerung).
- Soziale und kulturelle Bedürfnisse der Bevölkerung (Abs. 6 Nr. 3): Verödung außerhalb der Saison bei zu starker kleinräumiger Agglomeration. Ermöglichen von Hausgemeinschaften durch Mindestanzahl von dauerhaft genutzten Wohnungen.
- Erhaltung und Entwicklung von zentralen Versorgungsbereichen (Abs. 6 Nr. 4): Strukturwandel der Innenstädte erfordert gesteigerten Anteil von Anwohner*innen
- Belange der Baukultur und des Denkmalschutzes (Abs. 6 Nr. 5): Die Ferienwohnungsnutzung oder Nutzung zu Dauerwohnnutzung liegt im Interesse des Erhalts einer denkmalgeschützten oder sonstigen das Stadtbild prägenden Altbebauung.
- Belange des Umweltschutzes (Abs. 6 Nr. 7): Von Gästen in Ferienwohnungen ausgehenden Lärm und Abfälle, insbesondere bei räumlichen Konzentration durch Vielzahl von Touristen (Overtourism).
- Belange der Wirtschaft (Abs. 6 Nr. 8): Positive Auswirkung der Ferienwohnungsnutzung auf Erhaltung, Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen bei Ferienwohnungsvermieter sowie deren Dienstleistern. Ebenfalls positiv auf touristische Anbieter, Gastronomie, Tourismussortimente im Einzelhandel. Positive Auswirkung von Dauerwohnnutzung auf andere Wirtschaftsakteure beachten.

Das Prüfraster gibt eine erste Übersicht, ist aber nicht abschließend.

6.5. Prüfraster für Baugenehmigungsverfahren für die ausnahmsweise Zulässigkeit von Ferienwohnungen

In allgemeinen und reinen Wohngebieten sind Ferienwohnungen sowie in Gebieten, die nach § 34 (2) BauGB diesen hinsichtlich der Zulässigkeit der Art der Nutzung gleichgestellt sind, nur ausnahmsweise zulässig. Auch in anderen Baugebietstypen kann die Zulässigkeit im jew. Bebauungsplan auf den Ausnahmetatbestand gesetzt worden sein. Nutzungskonflikte zwischen Wohnnutzung und Ferienwohnungsnutzung können in diesen Fällen i. d. R. im Rahmen der nach § 31 Abs. 1 BauGB zu treffenden Ermessensentscheidung bewältigt werden.

Grundlage für die zu treffende Ermessensentscheidung soll folgendes Prüfraster darstellen:

- Die Eigenart des jeweiligen Baugebiets bleibt gewahrt.
- Das Vorhaben ist nach dem Maß der baulichen Nutzung, seiner Gestaltung (einschließlich der Außenanlagen), ihrem Störpotential und seinen potentiellen verkehrlichen Folgewirkungen mit der Wohnumgebung und dem Siedlungsbild vereinbar.
- Städtebauliche Spannungen, z.B. durch Beeinträchtigung der Lebensqualität im Quartier oder der wohnungsnahen Infrastruktur und Versorgung durch eine Häufung von Ferienwohnungen sind nicht zu erwarten. Ein Anhaltspunkt für eine konfliktträchtige Häufung besteht u.a. dann, wenn der Ferienwohnungsanteil am Bevölkerungsbestand im betreffenden Stadtbezirk mehr als doppelt so hoch liegt wie im Durchschnitt der Stadt Flensburg außerhalb der Altstadt.

Ist die Ermessensentscheidung sollen auch folgende Aspekte einfließen

- Die Ferienwohnungsnutzung liegt im Interesse des Erhalts einer denkmalgeschützten oder sonstigen das Stadtbild prägenden Altbebauung.
- Das Vorhabengrundstück eignet sich aufgrund seiner Lage, seiner Größe, seines Zuschnitts oder der vorhandenen Bebauung und Nutzung nicht für eine Wohnnutzung.

GEWOS Institut für Stadt-, Regional- und Wohnforschung
GmbH
Ein Unternehmen der BIG-BAU

Büro Berlin
Dircksenstraße 50
10178 Berlin

Büro Hamburg
Drehbahn 7
20354 Hamburg
www.gewos.de

Stadt Flensburg
Fachbereich Stadtentwicklung und Klimaschutz
Urbanes Wohnen
Am Pferdewasser 14
24937 Flensburg
www.flensburg.de