



Wohnbaulandumfrage 2018

WOHNUNGSMARKTBEOBACHTUNG

NBank

Wir fördern Niedersachsen

Wohnbaulandumfrage 2018

Inhalt

05 — EINFÜHRUNG

06 — ERGEBNISSE IM ÜBERBLICK

10 — NEUAUSWEISUNGEN VON WOHNBAULAND

28 — WOHNBAULANDRESERVEN

35 — BRACHFLÄCHENPOTENZIALE

39 — FLÄCHENMANAGEMENT

47 — SCHLUSSFOLGERUNGEN UND HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

Einführung

Seit 1992 wird die Wohnbaulandumfrage durchgeführt, um in regelmäßigen Abständen die aktuelle Lage zu erfassen und zu aktualisieren. Dabei werden die Städte und Gemeinden in Niedersachsen alle zwei Jahre zu ihren Neuausweisungen und Reserven von Wohnbauland befragt. Der vorliegende 14. Bericht bezieht sich auf den Erhebungszeitraum der Jahre 2016 und 2017.

Auch in diesem Jahr war die Bereitschaft zur Teilnahme an der Befragung hoch. Mit 390 von 406 teilnehmenden niedersächsischen Städten und Gemeinden liegt die Rücklaufquote bei 96 %.

Alle kreisfreien Städte und fast alle Städte und Gemeinden der Landkreise konnten erfasst werden. Nicht beteiligt haben sich eine Stadt aus dem Landkreis Hameln-Pyrmont und drei Gemeinden aus dem Landkreis Heidekreis. Im Landkreis Helmstedt und Stade haben zwei beziehungsweise drei Gemeinden nicht an der Befragung teilgenommen. In beiden Landkreisen entspricht dies ungefähr 20 % der Bevölkerung. Wie bei der letzten Befragung haben sich zwei Gemeinden aus dem Landkreis Celle sowie jeweils eine Gemeinde aus den Landkreisen Rotenburg (Wümme) und Verden nicht beteiligt. Je eine Gemeinde aus Harburg, Wittmund und Aurich haben zudem nicht teilgenommen.

Dennoch können die Ergebnisse mit 96 % Rücklaufquote auf einer breiten Beteiligung aufbauen und sind dadurch empirisch valide und in hohem Maße repräsentativ. Die Neuausweisungen der Jahre 2016 und 2017 sind ebenfalls nahezu vollständig erfasst. Der Baulandmarkt in Niedersachsen kann daher verlässlich abgebildet werden.

Ergebnisse im Überblick

Neuausweisungen von Wohnbauland weiter angestiegen

In den Jahren 2016 und 2017 wurden in Niedersachsen fast 1.792 ha Wohnbauland für etwa 34.200 Wohnungen geschaffen. Damit hat der Umfang der Neuausweisungen weiter zugenommen.

Gegenüber 2014/2015 wurden 15 % mehr Wohnbauland ausgewiesen, die Zahl der auf diesen Flächen möglichen Wohneinheiten wuchs um ein Drittel. Dieser Anstieg fand, bis auf wenige Ausnahmen, flächendeckend in ganz Niedersachsen statt.

Fast 70 % der Kommunen haben neues Wohnbauland geschaffen

Wie in der vorangegangenen Bauland-Umfrage haben in den Jahren 2016 und 2017 mehr als zwei Drittel der Städte und Gemeinden Baurechte geschaffen. Das waren wieder etwas mehr Kommunen als in den Jahren 2014/2015 und deutlich mehr als noch 2010/2011 (50 %).

Räumliche Schwerpunkte der Baulandausweisungen liegen in bevölkerungsreichen und -dynamischen Regionen

Neben den wachstumsdynamischen Großstädten sind es vor allem diejenigen Gemeinden mit günstiger Lage bezogen auf nahegelegene Großstädte, die Bauland ausweisen. So liegt beispielsweise ein Schwerpunkt der Neuausweisungen im Südkreis Gifhorn und in den Städten Wolfsburg und Braunschweig. Neben diesem Schwerpunkt im Osten des Landes zeigt sich ein weiterer in den westlichen Landkreisen, insbesondere im Emsland, wo von vielen Kommunen Ausweisungen gemeldet worden sind. Das östliche und das südliche Niedersachsen weisen hingegen niedrige Werte auf. Die Landkreise im Raum Hamburg stehen in der aktuellen Befragung weniger deutlich hervor als noch 2014/2015. Lüneburg und der Landkreis Vechta haben 2016/2017 deutlich weniger Baulandflächen neu ausgewiesen als zwei Jahre zuvor.

Wachsende Anteile für den Bau von Geschosswohnungen

Im Fokus der Flächenausweisung stehen weiterhin Familienheime. Dennoch wurde in den Jahren 2016/2017 nicht nur allgemein mehr Bauland ausgewiesen als noch 2014/2015. Vielmehr hat sich mit mehr als 20 % der Flächenanteil für Geschosswohnungen verdoppelt. Bezogen auf die auf den neuen Flächen geplanten Wohneinheiten entfällt inzwischen sogar fast die Hälfte auf den Geschosswohnungsbereich. Mit 375 ha und knapp 16.400 Wohnungen liegt die Bedeutung dieses Marktsegmentes höher als in jeder bisherigen Wohnbaulandumfrage. Mit den Landkreisen Gifhorn und Osnabrück sowie den Städten Hannover, Braunschweig und Osnabrück zeigen sich drei urban geprägte Agglomerationen als räumliche Schwerpunkte für (künftigen) Mehrfamilienhausbau.

Deutlich höhere Flächenausnutzung als in den vorangegangenen Jahren

Insgesamt benötigen die in 2016/2017 neuen geplanten Wohneinheiten im Durchschnitt 494 qm Brutto-Wohnbauland. Damit wird der Durchschnitt der Jahre 2014/2015 leicht unterschritten. Maßgebend für die höhere Flächenausnutzung ist der Bedeutungsgewinn des Geschosswohnungsbaus. Gerade für die großen Städte ergeben sich im Durchschnitt höhere Bebauungsdichten, aber auch in einigen ländlichen Regionen ist die Bebauungsdichte höher. Dies erklärt sich zum Teil durch fallspezifische Planungen, zum Teil durch die Siedlungsstruktur und die Mischung von Flächen für Familienheime und Geschosswohnungen.

Beschleunigtes Planungsverfahren im Innenbereich breit etabliert

Seit der Novellierung des Baugesetzbuches im Jahr 2007 hat sich das beschleunigte Planungsverfahren im Innenbereich breit etabliert. Die Mehrheit der Städte und Gemeinden, die Baurechte schufen, haben es angewandt und fast ein Viertel der neuen Wohnbauflächen wurden nach § 13a BauGB ausgewiesen. Trotz steigender Hektarzahlen sinkt jedoch der relative Anteil der Wohnbauflächen, die nach § 13a ausgewiesen worden sind, im Vergleich zur vorangegangenen Erhebung leicht.

Die Zahl der Kommunen, die auf Ausweisung von Wohnbauland verzichten, sinkt

Städte und Gemeinden unterscheiden sich in ihren Ausweisungsaktivitäten nicht nur kurz-, sondern auch langfristig. Generell sinkt jedoch die Zahl der Kommunen, die auf Ausweisung von Wohnbauland verzichten. Dies könnte ein Indiz dafür sein, dass die bestehenden Reserven knapp werden und daher auch jenseits der Wachstumszentren neue Flächen ausgewiesen werden. Zudem bleibt der Anteil der Städte und Gemeinden, die in jedem der zweijährigen Untersuchungszeiträume seit 2010 neues Bauland ausgewiesen haben, mit gut einem Drittel weiterhin stabil.

Inanspruchnahme von Wohnbauland überstieg Neuausweisungen um fast ein Drittel

In den Jahren 2016 und 2017 wurden in Niedersachsen rechnerisch rund 2.180 ha Bruttowohnbauland für den Wohnungsneubau in Anspruch genommen. Dies entspricht einem deutlichen Anstieg von fast einem Viertel gegenüber 2014 und 2015. Der Baulandverbrauch war im Westen sowie im Umland von Hannover und Hamburg sehr hoch; sehr gering war er im Süden und Nordwesten Niedersachsens.

Trend steigender Baulandausweisungen setzt sich fort

In den Jahren 2018 und 2019 wird in Niedersachsen voraussichtlich noch einmal mehr Bauland geschaffen als schon 2016/2017. Sowohl die Zahl der Kommunen, die Baurechte schaffen wollen, als auch der Umfang der Neuausweisungen, die in den einzelnen Städten und Gemeinden vorgesehen sind, liegen deutlich über dem bisherigen Niveau. Damit dynamisieren sich die Ausweisungspläne der niedersächsischen Kommunen weiter. Werden diese Ausweisungsabsichten überall umgesetzt, droht in zahlreichen Regionen ein Überangebot an Flächen mit der Folge weiterer Zersiedlung und verschärfter interkommunaler Konkurrenz.

Fortschreitender Abbau von Wohnbaulandreserven

Die Reserveflächen für den Wohnungsbau summierten sich Ende 2017 landesweit auf rund 5.000 ha. Gegenüber der Ausgangssituation Ende des Jahres 2015 hat sich das planungsrechtlich gesicherten Wohnbaulandflächen um rund 240 ha bzw. fünf Prozent verringert, weil im Befragungszeitraum mehr Flächen bebaut als neu ausgewiesen wurden. Die Abbaurate, bewegt sich damit auf dem Niveau der Vorjahre.

Baulandreserven vorrangig für Familienheime

Die Flächen in Niedersachsen sind zu fast 90 % für Familienheime reserviert, in vielen Kommunen bisweilen sogar zu 100 %. Der leicht steigende Anteil an Baulandreserven für den Geschosswohnungsbau konzentriert sich mehrheitlich auf die (großen) Kreisfreien Städte und nur wenige Landkreise wie z. B. Osnabrück und Cloppenburg.

Leichter Anstieg bei der Wiedernutzung von Brachflächen

Die Wiedernutzung spielt insgesamt zwar eine untergeordnete Rolle, jedoch steigt ihr Anteil um knapp fünf Prozentpunkte im Vergleich zu 2014/2015 auf 17,6 % aller neu ausgewiesenen Flächen für den Wohnungsbau. In 61 der 270 Gemeinden und Städten, die 2016/2017 neue Bauflächen auswiesen, wurde die Wiedernutzung von Brachflächen für den Wohnungsbau gemeldet. Dies sind 18 Gemeinden und Städte mehr als in der vorherigen Erhebung.

Förderung der Innenentwicklung gewinnt an Bedeutung

Die konsequente Innenentwicklung in der kommunalen Flächenpolitik spielt immer noch eine nachrangige Rolle, allerdings gaben nahezu die Hälfte (46 %) aller Kommunen an sich an entsprechenden Programmen zu beteiligen oder durch eigene Maßnahmen zu fördern.

Verbreitung von Instrumenten zum Flächenmanagement und zur Innenentwicklung nimmt zu

Zwar fehlen in der Mehrheit der niedersächsischen Städte und Gemeinden weiterhin die Instrumente und der Einsatz von Verfahren für eine nachhaltige Siedlungsflächenentwicklung, jedoch ist der Anteil dieser Gemeinden seit Jahren rückläufig. Mittlerweile erfassen über 30 % ihre Baulücken systematisch und haben damit einen fundierten Überblick über ihre Flächenpotenziale. Weniger verbreitet ist jedoch die systematische Erfassung von Leerständen und Brachflächen, wenn gleich auch in diesem Bereich langfristig mit einer Verbesserung des Flächenmanagements zu rechnen ist. So gaben 85 Gemeinden an, dass sie sich um den Aufbau eines Leerstandskatasters bemühen und wiederum 78, dass sie am Aufbau eines Brachflächenkatasters arbeiten.

Neuausweisungen von Wohnbauland

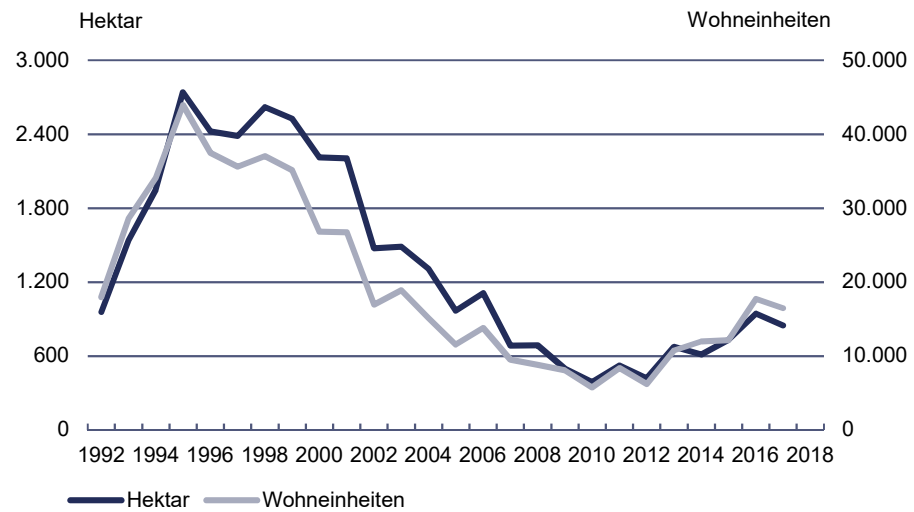
Die Analyse der Neuausweisung von Wohnbauland in Niedersachsen gliedert sich in die folgenden Einzelbereiche:

- Umfang des neu ausgewiesenen Baulands
- Ausweisungsintensität
- Gebäudetyp
- Geplante Flächenausnutzung
- Innen- und Wiedernutzungspotenziale
- Bebauung der neu ausgewiesenen Flächen
- Frequenz und Kontinuität der Baulandausweisung
- Planungsabsichten

Umfang des neu ausgewiesenen Wohnbaulands

270 der 390 niedersächsischen Gemeinden haben im Betrachtungszeitraum neues Wohnbauland ausgewiesen. Dies entspricht knapp 70 %. Damit setzt sich der Trend fort, dass immer mehr Gemeinden neues Wohnbauland ausschreiben. 2011/2012 lag der Wert nur bei gut 50 %, seitdem ist der Anteil stetig gestiegen.

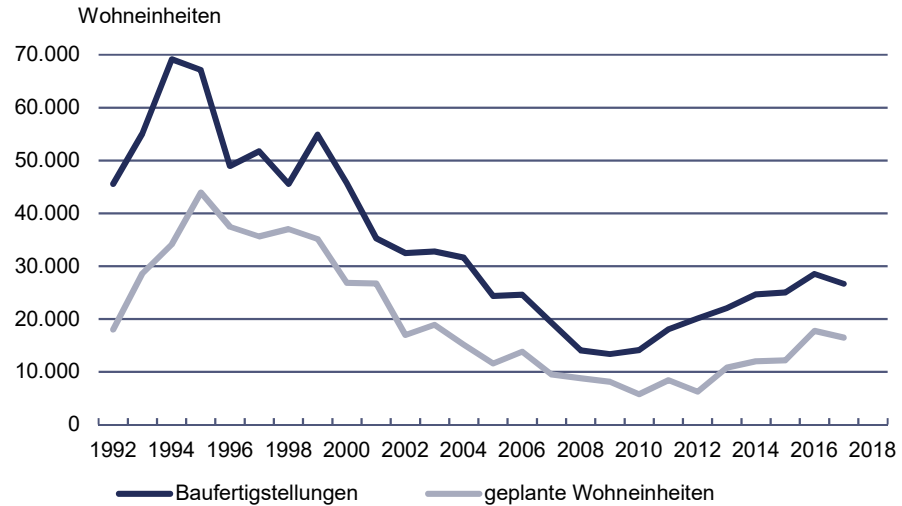
Insgesamt wurden in den Jahren 2016 und 2017 in Niedersachsen 1.792 ha Wohnbauland neu ausgewiesen. Hierdurch wurden die Voraussetzungen für den Bau von mehr als 34.000 Wohnungen geschaffen. Vergleichbar hohe Werte gab es zuletzt in den Erhebungen zu Anfang des Jahrtausends. Allein 2016 legte im Vergleich zu 2015 der Wert bei neu ausgewiesenen Flächen um rund 30 % zu, wenngleich 2016 zu 2017 ein leichter Rückgang zu verzeichnen war (-10%). Insgesamt setzte sich der langjährige Trend steigender Neuausweisungen weiter fort (vgl. Abb. 1).

Abb. 1 Neuausweisungen von Wohnbauland 1992 bis 2017

Datenbasis: NBank-Wohnbaulandumfragen 1994 bis 2018

Mit 45 % im Jahr 2016 stieg die Anzahl der Wohneinheiten noch deutlicher an. Hier wirkt sich erkennbar ein gesteigener Anteil an Geschosswohnungen aus (vgl. Abb. 6), bei dem mehr Wohnungen auf dem zur Verfügung stehenden Baugrund realisiert werden können. Diese höhere Dichte bildet sich im Kurvenverlauf der Abb. 1 deutlich ab.

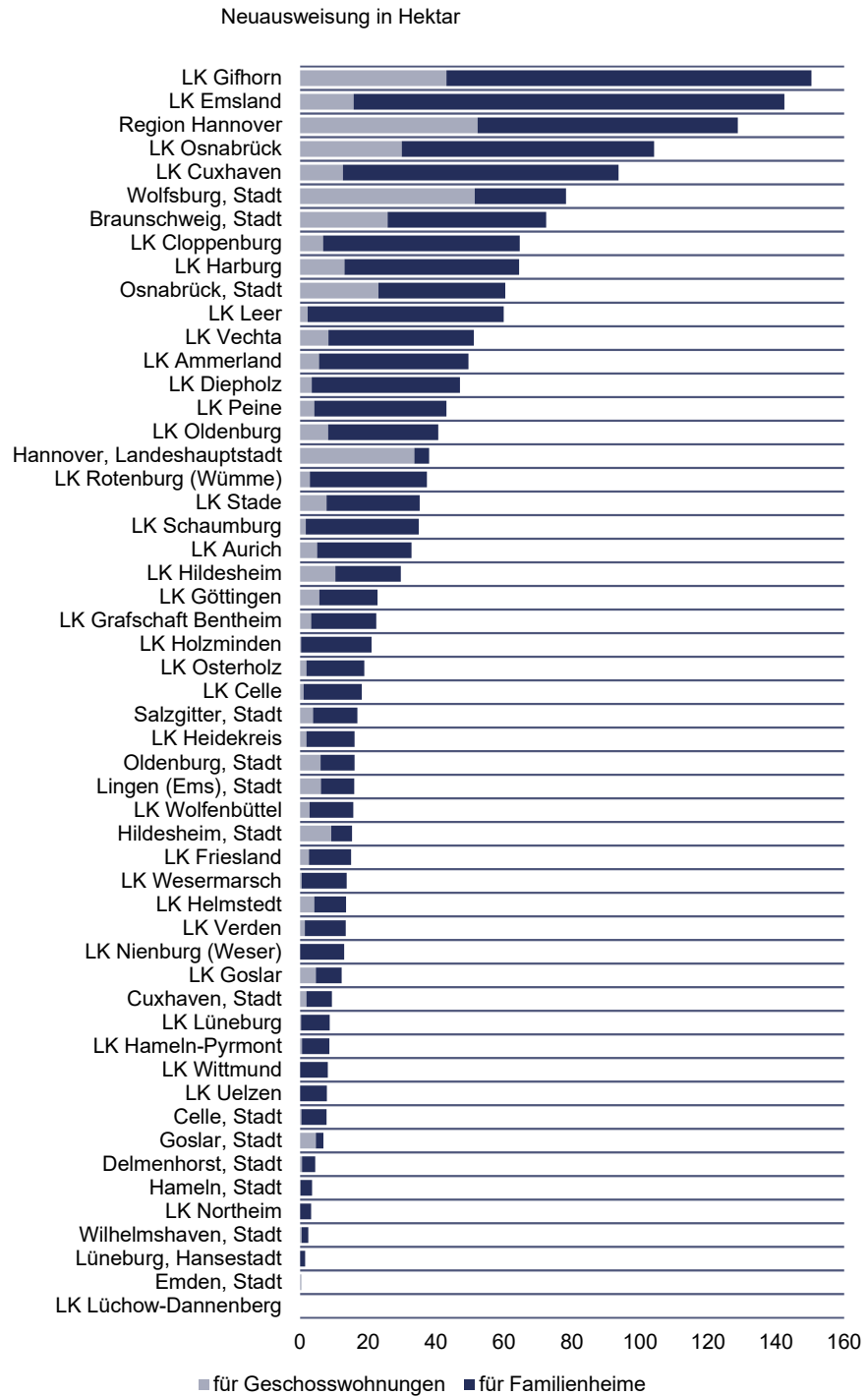
Abb. 2 Baufertigstellungen in Niedersachsen und Anzahl geplanter Wohnungen auf neu ausgewiesenem Bauland 1992 bis 2017



Datenbasis: NBank-Wohnbaulandumfragen 1994 bis 2018, LSN 2018

Die Befunde belegen, dass die Gemeinden auf die wachsende Nachfrage nach Wohnungen aktiv reagieren. Auch die Fertigstellungen von Wohnungen weisen in Niedersachsen, von einem leichten Rückgang im Jahr 2017 abgesehen, seit fast zehn Jahren eine klare Wachstumstendenz auf (vgl. Abb. 2). Damit erreichten sie ein Niveau wie zuletzt vor mehr als zehn Jahren. Die Zahl der Wohnungen, die sich für das neu ausgewiesene Wohnbauland ergeben, sind hingegen gestiegen, was für eine ökonomischere Flächenausnutzung spricht.

Abb. 3 Neuausweisungen von Wohnbauland 2016/2017



Datenbasis: NBank-Wohnbaulandumfrage 2018

In vier Regionen wurden in den Jahren 2016/2017 mehr als 100 ha Wohnbauland neu ausgewiesen. Zu Emsland (142 ha) und Hannover, die schon 2014/2015 die höchsten Ausweisungszahlen erreichten, kommen nun auch die Landkreise Gifhorn⁴ (150 ha) und Osnabrück (104 ha) hinzu. Damit liegen besonders bevölkerungsreiche und -dynamische Landesteile auf den vorderen Plätzen.

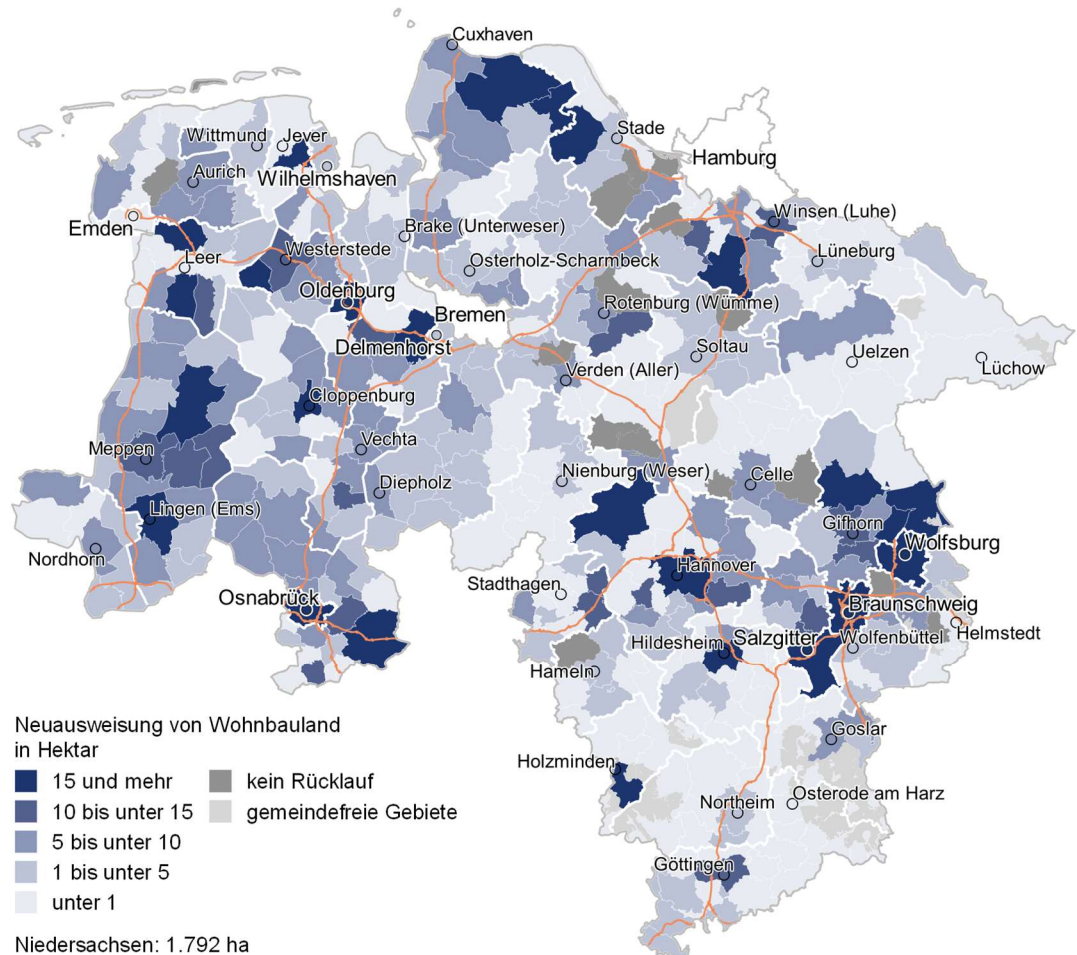
Daneben sind die dynamischen Großstädte Braunschweig und Wolfsburg zu nennen, mit deutlich höheren Ausweisungszahlen als in der vorhergehenden Untersuchung (+50 ha bzw. +42 ha). Sie bilden mit Gifhorn einen klaren Schwerpunkt für Neuausweisungen im Osten des Landes Niedersachsen. Ebenfalls deutliche Zuwächse von 40 und 60 ha gegenüber der vorigen Wohnbaulandumfrage erreichen die Landkreise Cuxhaven und Friesland sowie die Stadt Osnabrück.

Die Landkreise im Raum Hamburg stechen in der aktuellen Befragung hingegen weniger deutlich hervor als noch 2014/2015. Einzig der Landkreis Harburg legt hier deutlich zu, Stade und Lüneburg verzeichnen hingegen große Rückgänge. Lüneburg weist nach dem Landkreis Vechta (- 40 ha) die stärksten Einbrüche bei der Neuausweisung (-37 ha) auf und erreicht insgesamt einen Wert von 1,5 Hektar. Nur die Stadt Emden wies noch weniger neue Flächen aus. Im Landkreis Lüchow-Dannenberg kam 2016/2017 gar kein zusätzliches Wohnbauland hinzu.

Insgesamt fällt ins Auge, dass die wachstumsdynamischen Großstädte ihre Ausweisungsaktivitäten nennenswert ausgeweitet haben und deutlich häufiger auf den oberen Rängen zu finden sind. Hier zeigen sich auch überdurchschnittliche Anteile an Geschosswohnungsbau. Während im Landesdurchschnitt rund acht Hektar auf Mehrfamilienhäuser entfallen, liegen die Werte im Falle der Städte Wolfsburg, Hannover, Osnabrück und Braunschweig bei über 20 ha. Dies ist auch in den Landkreisen Gifhorn und Osnabrück sowie in der Region Hannover der Fall. Hier werden offenkundig die zusätzlichen Wohnbedarfe im Geschosswohnungsbau aus den urbanen Zentren bis in die benachbarten Landkreise spürbar.

⁴ Der Landkreis Gifhorn wurde im Vorjahr unvollständig erfasst

Abb. 4 Neuausweisungen von Wohnbauland in Hektar 2016/2017



Datenbasis: NBank-Wohnbaulandumfrage 2018
Kartenbasis: Verändert nach © GeoBasis-DE / BKG 2018

Mit Blick auf die absoluten Flächenwerte zeigen sich auf der Ebene der Gemeinden deutliche regionale Konzentrationseffekte (vgl. Abb. 4). Beispielsweise sind es im Landkreis Gifhorn vor allem die Gemeinden mit günstiger Lage bezogen auf die nahegelegenen Städte Wolfsburg und Braunschweig, in denen ihrerseits besonders viel Wohnbauland ausgewiesen wird. Im Emsland konzentrieren sich die höchsten Werte neben der Stadt Lingen vor allem im Bereich von Meppen und Haselünne sowie angrenzender Samtgemeinden. Innerhalb des Landkreises Osnabrück führt die Nähe zur Stadt Osnabrück sowie zum benachbarten Ostwestfalen offenkündig zu hohen Ausweisungsaktivitäten, vor allem in den Einheitsgemeinden Melle, Bissendorf und Bad Laer. Zwischen den Städten Stade und Cuxhaven ergibt sich ein weiterer deutlicher Schwerpunkt, der über die Grenze der beiden Landkreise hinwegreicht (Oldendorf-Himmelpforten, Land Hadeln und Hemmoor).

Ausweisungsintensität

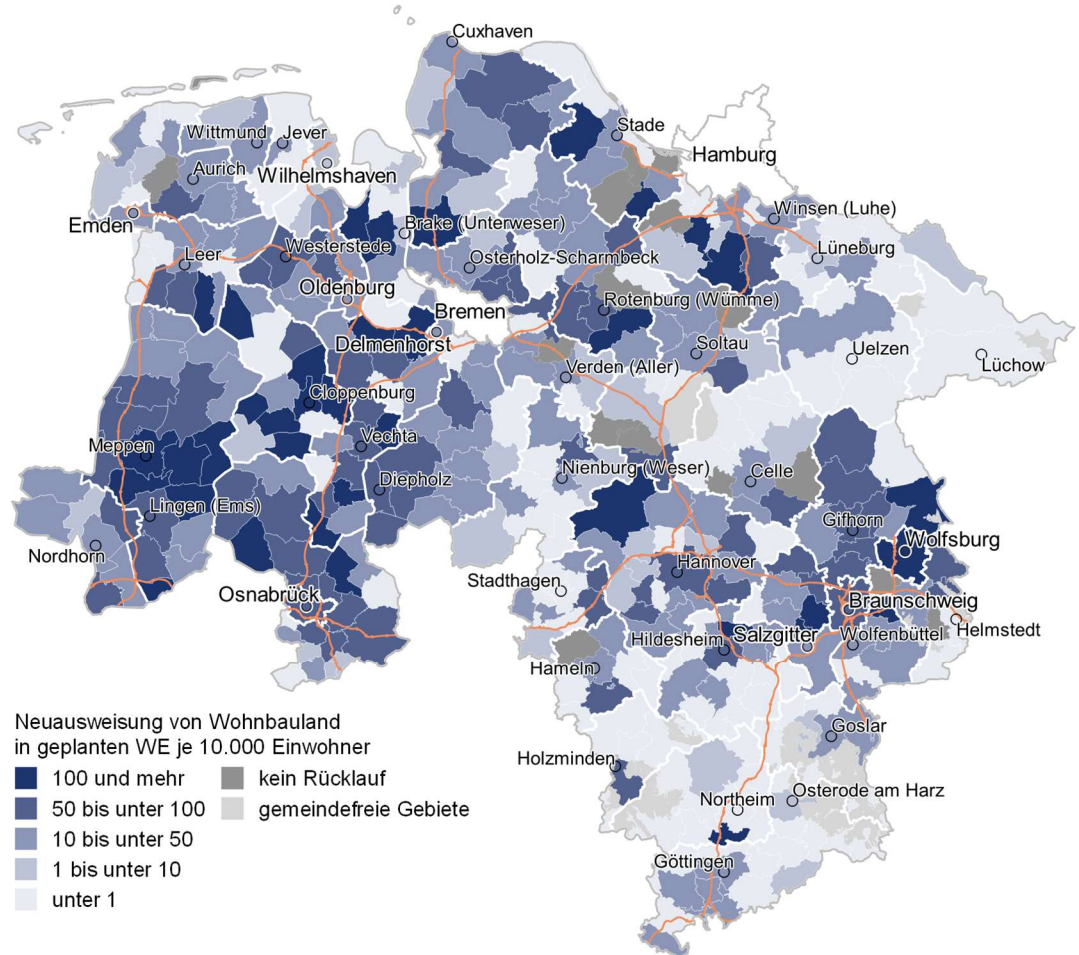
Der relative Wert, bei dem die Ausweisungsaktivitäten an der Zahl der Einwohner bemessen werden, ist als Vergleichsgrundlage noch aussagekräftiger. 2016 und 2017 kamen niedersachsenweit insgesamt 2,3 Hektar je 10.000 Einwohner hinzu, ein Anstieg gegenüber der vorherigen Befragung (1,7 ha je 10.000 Einwohner) um mehr als ein Drittel.

Insbesondere wenn man die gemeldeten Wohneinheiten ins Verhältnis zur Einwohnerzahl setzt, schärft sich das räumliche Bild deutlich. Zum einen verstärken sich die meisten, der bereits beschriebenen räumlichen Schwerpunkte und bilden großflächigere räumliche Zusammenhänge – so etwa im Westen des Landes, rund um Osnabrück, in und um Cloppenburg, im Landkreis Gifhorn mit Wolfsburg und Braunschweig oder im Umland von Bremen (vgl. Abb. 5). Zum anderen kommen die meisten Großstädte als weitere Schwerpunkte hinzu, so beispielsweise Göttingen oder der Großraum Hannover. Ursächlich ist offenkundig der höhere Anteil an Geschosswohnungsbau in urbanen Zentren, der zu deutlich höheren geplanten Wohnungszahlen je Hektar ausgewiesenen Baulands führt.

Uneinheitlich ist hierbei das Ergebnis in den Gebieten, welche an Hamburg angrenzen. Anders als der Kranz der unmittelbar angrenzenden Gemeinden in den Landkreisen Stade und Harburg, verzeichnen vor allem Städte und Samtgemeinden „in der zweiten Reihe“ wie Buchholz in der Nordheide, Hanstedt, Salzhausen (alle LK Harburg) sowie Apensen (LK Stade) überdurchschnittliche Ausweisungsaktivitäten.

Auch bei dieser Auswertung weisen das östliche und das südliche Niedersachsen unterdurchschnittliche Werte auf. Dies bezieht sich beispielsweise auf die Landkreise Lüneburg, Uelzen und Lüchow-Dannenberg, den nördlichen Teil des Landkreises Celle sowie im Süden des Landes die Landkreise Göttingen, Nordheim und Holzminden.

Abb. 5 Neuausweisungen von Wohnbauland in geplanten Wohneinheiten je 10.000 Einwohner 2016/2017

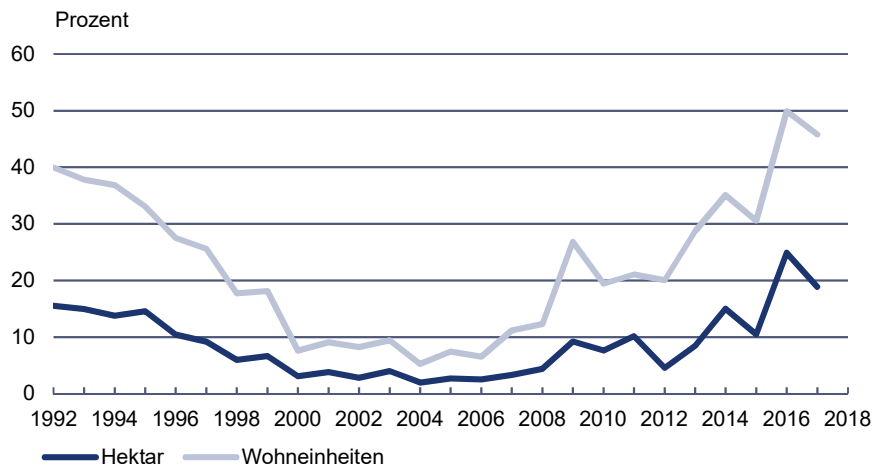


Datenbasis: NBank-Wohnbaulandumfrage 2018
 Kartenbasis: Verändert nach © GeoBasis-DE / BKG 2018

Neuausweisungen nach Gebäudetyp

Die veränderte Lage an den Wohnungsmärkten spiegelt sich in den Ergebnissen der diesjährigen Wohnbaulandumfrage deutlich wider. Der Anteil an Bauflächen, der für Geschosswohnungsbau bestimmt ist, erreicht mit rund 25 % (2016) bzw. 19 % (2017) ein Allzeithoch seit Beginn der systematischen Erfassung von Wohnbauland im Land Niedersachsen im Jahr 1992 (vgl. Abb. 6). Aufgrund der höheren Dichte dieser Bauform steigt der Anteil der Wohneinheiten für dieses Segment noch deutlicher auf knapp unter 50 %. Gegenüber 2015 entspricht dies einem Zuwachs um nahezu 20 Prozentpunkte. Selbst gegenüber dem bisherigen Höchstwert im Jahr 1992 beträgt der Unterschied gute zehn Prozentpunkte. Vor allem das Jahr 2016 weist hier Höchstwerte aus, während 2017 sowohl bei Flächen als auch bei Wohneinheiten ein leichter Rückgang zu verzeichnen war.

Abb. 6 Anteile für Geschosswohnungen auf neu ausgewiesenem Wohnbauland 1992 bis 2017



Datenbasis: NBank-Wohnbaulandumfragen 1994 bis 2018

Der gestiegene Anteil an Neuausweisungen für Geschosswohnungen darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass der überwiegende Teil der neu ausgewiesenen Flächen für Familienheime vorgesehen ist. Der unverkennbar größere Flächenverbrauch dieser Bauform wird deutlich, wenn man sich vor Augen führt, dass im Geschosswohnungsbau die etwa gleiche Anzahl an Wohnungen auf nur einem Fünftel der neu ausgewiesenen Flächen realisiert wird.

Bei den Flächen für Geschosswohnungsbau liegen die Region Hannover und die Stadt Wolfsburg mit jeweils mehr als 50 ha entsprechender Baulandausweisung in den Jahren 2016/2017 vorn. Dies entspricht 41 bzw. 66 % der neu ausgewiesenen Flächen. Mit den Landkreisen Gifhorn und Osnabrück sowie den

Städten Hannover, Braunschweig und Osnabrück zeigen sich drei urban geprägte Agglomerationen als räumliche Schwerpunkte für (künftigen) Mehrfamilienhausbau. Hier sind zwischen 29 % (Landkreise Osnabrück und Gifhorn) und 88 % (Landeshauptstadt Hannover) der neuen Wohnbaufläche für Mehrfamilienhäuser vorgesehen.

Nur sechs Regionen weisen gar kein neues Bauland für Geschosswohnungsbau aus, in weiteren neun Regionen ist es weniger als ein Hektar neues Bauland. Hierbei handelt es sich vor allem um Landkreise und Städte im Nordosten (z.B. Lüneburg, Lüchow-Dannenberg, Uelzen), im Süden (Hameln-Pyrmont, Holzminden, Northeim) und im Nordwesten (Emden, Wittmund). Betrachtet man die Ausweisung von Wohnbauland für Geschosswohnungsbau auf der kommunalen Ebene, wird deutlich, dass insgesamt 133 Städte und Gemeinden entsprechende Aktivitäten aufwiesen.

Geplante Flächenausnutzung auf neuem Bauland

Der rechnerische Flächenverbrauch durch Ausweisung von Wohnbauland, der sich durchschnittlich pro Wohneinheit ergibt, lässt eine Einschätzung zu, wie effizient die zusätzlichen Wohnbauflächen für Wohnungsbau genutzt werden.

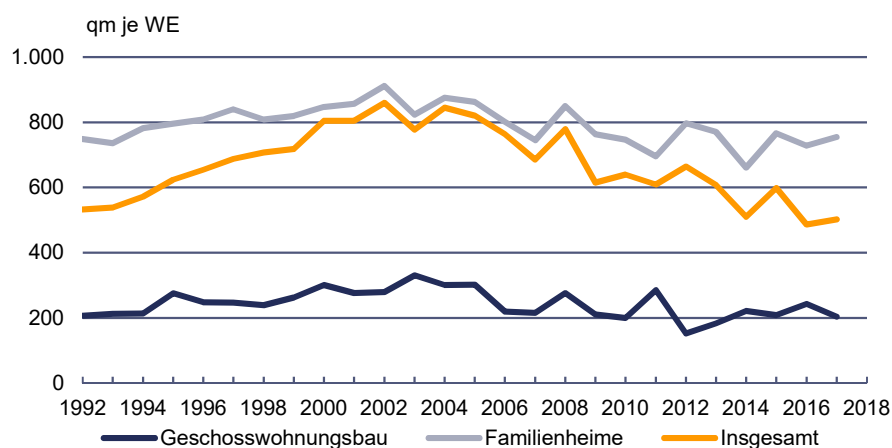
Die Bebauungsdichten des Geschosswohnungsbaus fallen dabei grundsätzlich höher aus als bei Familienheimen. Beide Typologien an sich verändern ihren spezifischen Flächenverbrauch über die Jahre kaum (Abb. 7). Je Familienheim wurden im langjährigen Vergleich seit 2009 stets knapp unter 800 qm Wohnbauland benötigt (während dieser Wert von Mitte der 1990er Jahre bis 2008 zumeist die Untergrenze der Schwankungsbreite markierte).

Ein Abweichen von diesem stabilen Niveau war zu keiner Zeit erkennbar. Zuletzt betrug der Wert 754 qm. Geschosswohnungsbau beansprucht im Durchschnitt ca. 200 qm Wohnbauland. Auch hier zeigen sich allenfalls maßvolle Schwankungen der Dichtewerte im Bereich von zumeist etwas oberhalb von 200 qm.

Insgesamt beträgt die geplante Bebauungsdichte in den Jahren 2016/2017 durchschnittlich 494 qm Brutto-Wohnbauland je Wohneinheit. Damit unterschreitet der mittlere Wert den Durchschnitt der Jahre 2014/2015 von 554 qm leicht. Das bedeutet, dass die aktuellen Ausweisungen erneut eine höhere Flächenausnutzung aufweisen. Maßgebend für die höhere Flächenausnutzung ist der Bedeutungsgewinn des Geschosswohnungsbaus. Damit ermöglichen die jüngsten Ausweisungen eine deutlich höhere Flächenausnutzung als die, der vorangegangenen Jahre.

In der räumlichen Betrachtung ergibt sich eine große Bandbreite von Bebauungsdichten: Während sich für die niedersächsischen Großstädte hohe Bebauungsdichten von durchschnittlich 295 qm je Wohneinheit errechnen lassen, weist die Bebauungsdichte in den niedersächsischen Städten und Gemeinden mit weniger als 20.000 Einwohner durchschnittlich 948 qm je Wohneinheit auf. Die Unterschiede erklären sich zum Teil durch fallspezifische Planungen, zum Teil durch die Siedlungsstruktur und die Mischung von Flächen für Familienheime und Geschosswohnungen. Dass auch im Familienheimbau höhere Bebauungsdichten möglich sind, zeigt sich in einer Reihe von Gemeinden und Städten, die mit Bebauungsdichten von unter 500 qm je Wohneinheit planen. Ein Großteil dieser Gemeinden konzentriert sich auf die Wachstumsregion der Landkreise Emsland, Osnabrück und Cloppenburg.

Abb. 7 Geplante Bebauungsdichten auf neuem Wohnbauland 1992 bis 2017



Datenbasis: NBank-Wohnbaulandumfragen 1994 bis 2018

Nutzung von Innenentwicklungs- und Wiedernutzungspotenzialen

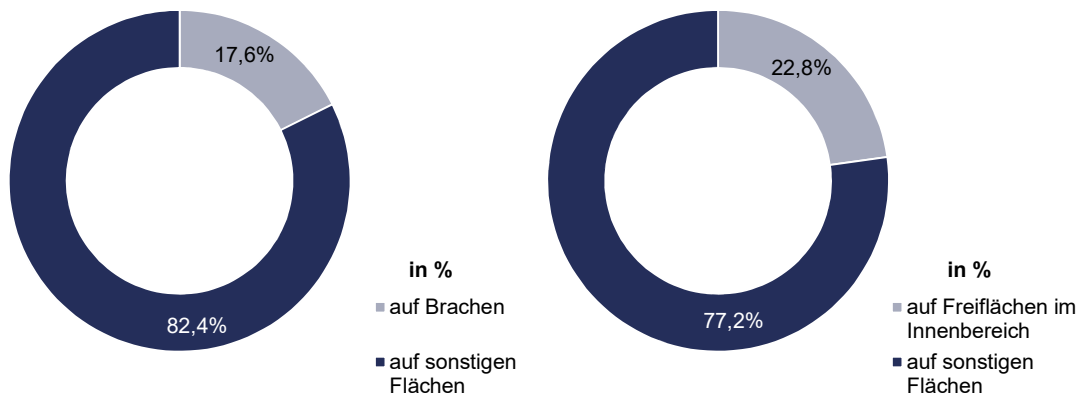
Besonderes Augenmerk bei der Erschließung von Bauland gilt den Potenzialen für Innenentwicklung und Wiedernutzung, wodurch Wohnungsbau in bestehende Infrastrukturen integriert werden kann. Dies ist, verglichen mit einem Verlust naturräumlicher Potenziale und der fortschreitenden Versiegelung der Landschaft, nachhaltiger einzuschätzen.

Seit der Novellierung des Baugesetzbuches im Jahr 2007 hat sich das **beschleunigte Planungsverfahren im Innenbereich** breit etabliert, der § 13 a BauGB wird in allen Regionen und allen Stadt- bzw. Gemeindegrößenklassen gleichermaßen angewendet. Von den 1.792 ha neu ausgewiesenen Wohnbaulands der

Jahre 2016 und 2017 wurde das Baurecht für 360 ha im beschleunigten Planungsverfahren im Innenbereich gesichert. Dies entspricht 22,8 % aller neu ausgewiesenen Flächen: Der Anteil sinkt trotz steigender Hektar-Zahlen (Abb. 8). Diese Trendumkehr gegenüber den vorausgehenden Befragungen erklärt sich durch eine 2016/2017 insgesamt deutlich stärkere Flächenausweisung als in diesem speziellen Segment. Auch geht der Anteil der Gemeinden, die nach § 13a BauGB ausgewiesen haben, auf rund 56 % im Vergleich zur vorherigen Erhebung (60 %) leicht zurück. Vorreiter bei der Wohnbaulandschaffung durch beschleunigte Planungsverfahren im Innenbereich sind die Region Hannover (52 ha), der Landkreis Gifhorn (38 ha), Die Stadt Hannover (24 ha) sowie die Landkreise Emsland (27 ha) und Osnabrück (25 ha).

Eine Möglichkeit, im Innenbereich Wohnungsbaupotenziale zu erschließen, ist die **Aktivierung von Brachflächen**, wobei diese zum Teil in den Bereich der o.g. beschleunigten Planungsverfahren des Innenbereichs fallen: 260 ha des 2016 /2017 neu ausgewiesenen Baulands entfallen auf diese Flächenkategorie. Anders als bei den beschleunigten Planungsverfahren im Innenbereich (s.o.) entspricht dies sowohl einem absoluten Anstieg (+110 ha) als auch einem relativen Zuwachs: Der Anteil der vormaligen Brachflächen an allen neu ausgewiesenen Flächen für den Wohnungsbau steigt um knapp 5 Prozentpunkte im Vergleich zu 2014/2015 auf 17,6 %. In 61 der 270 Gemeinden und Städten, die 2016/2017 neue Bauflächen auswiesen, wurde die Wiedernutzung von Brachflächen für den Wohnungsbau gemeldet. Dies sind 18 Gemeinden und Städte mehr als in der vorherigen Erhebung. Im Durchschnitt aktivierten die Kommunen 5,5 Hektar. Besonders hohe Werte weisen die Städte und Landkreise mit einem großem Brachenflächenbestand auf. Die Städte Braunschweig (50 ha) und Osnabrück (42 ha), die Landkreise Hildesheim (22 ha) und Emsland (20 ha) sowie die Region Hannover (18 ha) stellen damit allein fast 60 % der Brachflächen, die in Niedersachsen für den Wohnungsbau aktiviert wurden.

Abb. 8 Neuausweisungen von Wohnbauland 2016/2017 auf Brachflächen und auf Flächen im Innenbereich nach § 13a BauGB



Datenbasis: NBank-Wohnbaulandumfrage 2018

Bebauung der neu ausgewiesenen Flächen

Genau ein Drittel der 2016 und 2017 ausgewiesenen Wohnbauflächen (564 ha) war Ende 2017 bereits bebaut oder mit Baugenehmigungen versehen. Damit liegt der Anteil der bereits bebauten Flächen etwa auf dem Niveau der Jahre 2014 und 2015. Dies entspricht 12.650 Wohnungen.

Hieraus resultiert, dass die Bauvorhaben in etwa ähnlich schnell in die Realisierung gehen, wie zum Zeitpunkt der vorherigen Erhebung – und das, obwohl die absoluten Flächen und v.a. Wohnungsanzahlen deutlich gestiegen sind und fast die Hälfte der Projekte im (deutlich komplexeren) Geschosswohnungsbau erfolgt. Die zügige Bebauung weist darauf hin, dass die getätigten Ausweisungen der Städte und Gemeinden durch konkrete Investitionsabsichten und eine gesicherte Nachfrage nach Bauland gestützt sind.

Ein wesentlicher Schwerpunkt zügiger Realisierung zeigt sich im Ballungsraum Hannover, in dem die überwiegende Mehrheit der neu ausgewiesenen Flächen auskunftsgemäß bereits Genehmigungen oder konkrete Bebauung aufweisen (Stadt Hannover: 100 %; Region Hannover: 51 %). Von den Landkreisen, die ebenfalls 2016 und 2017 hohe Werte bei der Neuausweisung zeigten, sind es vor allem Gifhorn und Cloppenburg, in denen sich bereits ein hoher Anteil der Realisierung abzeichnet.

Insbesondere hier scheint also eine hohe Nachfrage nach Wohnraum die Ausweisungen voranzutreiben.

Frequenz und Kontinuität der Baulandausweisung

120 der Städte und Gemeinden, die an der diesjährigen Wohnbaulandumfrage teilnahmen, haben 2016 und 2017 kein Bauland ausgewiesen. Das entspricht rund einem Drittel, wobei der Anteil, der nicht ausweisenden Kommunen, tendenziell sinkt.

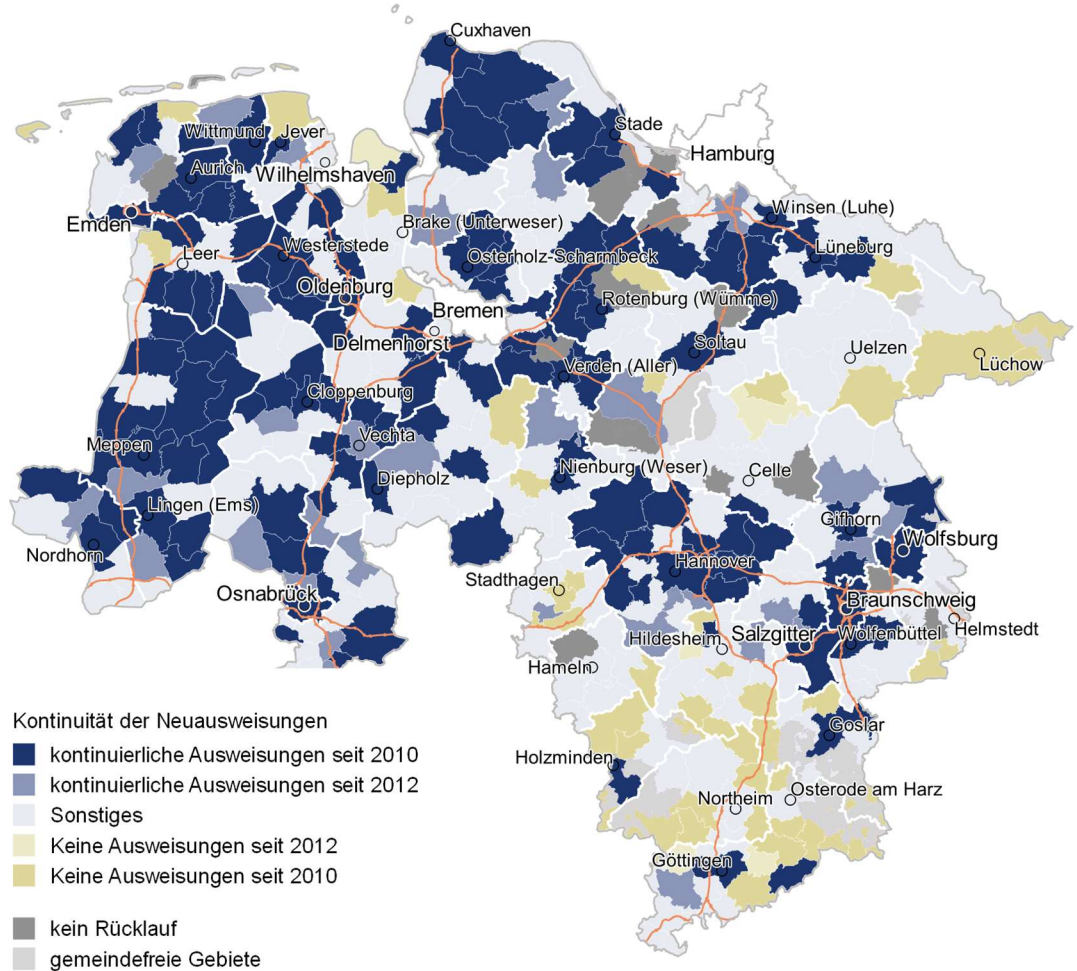
Im Durchschnitt haben die Kommunen, die aktuell kein Bauland ausweisen, rund 10.000 Einwohner. Insgesamt verzichteten nur neun Kommunen mit mehr als 20.000 Einwohnern auf die Neuausweisung von Wohnbauland, darunter Langenhagen mit ca. 50.000 Einwohnern.⁵ 51 dieser Städte und Gemeinden haben seit 2010 kein neues Wohnbauland mehr ausgewiesen, mit Schwerpunkten vor allem im östlichen (um Lüchow) und im südlichen Niedersachsen.

Generell sinkt die Zahl der Kommunen, die auf Ausweisung von Wohnbauland verzichten. Damit sinkt der Anteil der Städte und Gemeinden, deren „Abstinenz“ mit einem periodischen Verhalten in der Flächenausweisung zu erklären ist.

Auf der anderen Seite hat ein gutes Drittel der Städte und Gemeinden in jedem der zweijährigen Untersuchungszeiträume seit 2010 neues Bauland ausgewiesen (Abb. 9). Zu dieser Gruppe zählen die meisten Großstädte, zudem sind Mittelstädte überproportional stark vertreten. Gleichwohl gehören ebenso zahlreiche kleinere Kommunen aus ländlichen und strukturschwachen Regionen Niedersachsens abseits der Wachstumsräume zu den Kommunen, die kontinuierliche Ausweisungen von Wohnbauland umsetzen.

⁵ Nachrichtlich für AG: Weitere über 20.000 EW: Uelzen, Helmstedt Stadt, Lüchow, Neu Wulmstorf, Ronnenberg Stadthagen Stadt, Friesoythe, Stadt, Elbtaale

Abb. 9 Ausweisungshistorie der Städte und Gemeinden 2010 bis 2017



Planungsabsichten

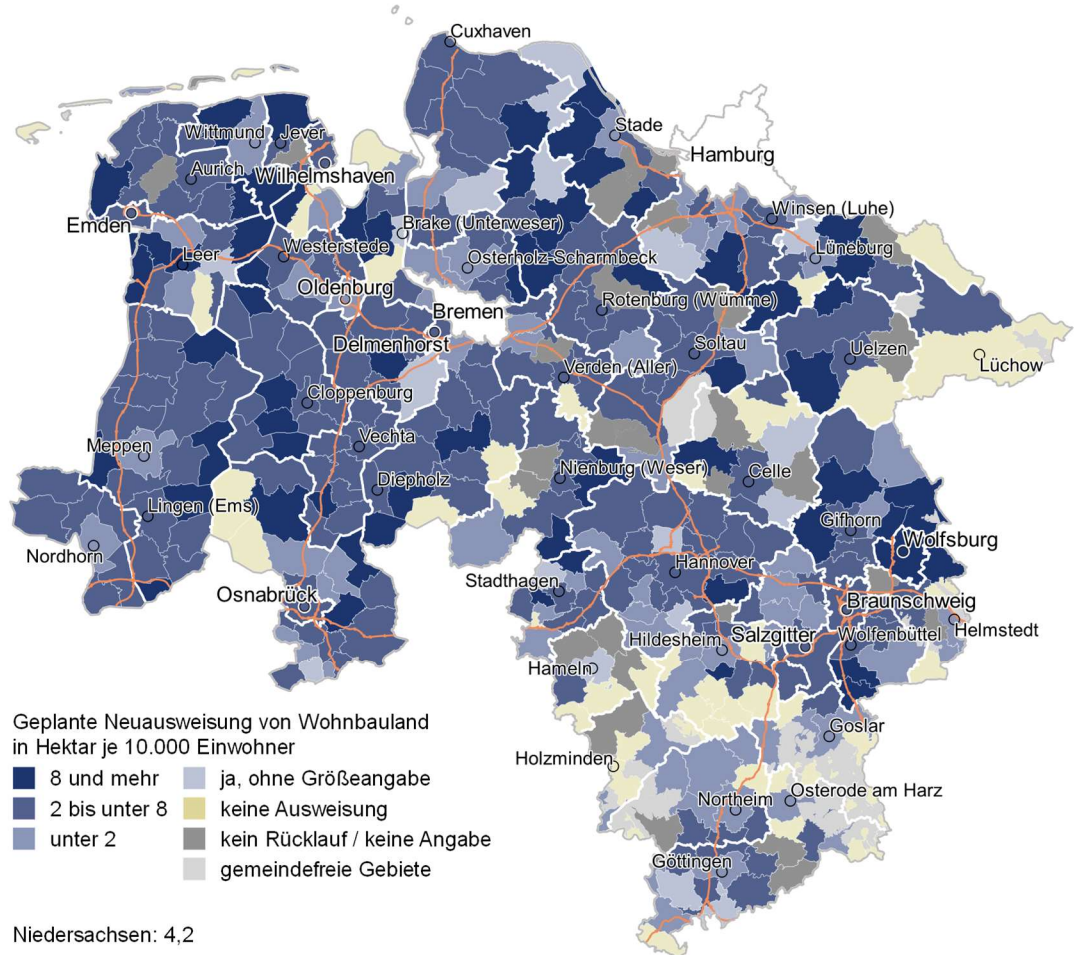
Die Zahl der Kommunen, die zukünftig neues Bauland schaffen, und der Umfang dieser Flächen werden weiter ansteigen. Genau 80 % der Städte und Gemeinden wollen in den kommenden zwei Jahren neues Bauland ausweisen. Die Angaben zu den Neuausweisungen, die für 2018 und 2019 geplant sind, summieren sich niedersachsenweit auf fast 3.000 ha. Nur 48 Städte und Gemeinden gaben an, dass sie keine neuen Baurechte schaffen werden (zwölf Prozent). Die restlichen 17 Städte und Gemeinden konnten keine Angaben zu künftigen Ausweisungen machen.

Im Vergleich zu 2016/2017 sind für die folgenden zwei Jahre deutlich mehr Aktivitäten vorgesehen. Damit dynamisieren sich die Ausweisungspläne der niedersächsischen Kommunen weiter. Durchschnittlich ist die Baulandschaffung von neun zusätzlichen Hektar je Kommune geplant. Die umfangreichsten Planungen bestehen in dieser Hinsicht seitens der Landeshauptstadt Hannover (165 ha) und der Städte Wolfsburg (130 ha) und Braunschweig (77 ha) und in ihren Umlandkreisen (Abb. 10). Neben diesen Ballungsräumen zeigen sich auf Ebene der Landkreise weitere Schwerpunkte im westlichen Niedersachsen (Emsland, Cloppenburg) und um Osnabrück. Überall dort sind Neuausweisungen von meist deutlich mehr als 100 ha geplant.

Gemeinden, die auch 2018/2019 kein oder nur wenig neues Wohnbauland schaffen wollen, liegen überwiegend im Süden und Nordosten, also in Regionen, in denen Siedlungsflächenerweiterungen schon seit längerem nur noch sehr zurückhaltend stattfinden. Zurückhaltende Pläne zur Neuausweisung von Bauland gibt es etwa in den Landkreisen Holzminden, Hameln-Pyrmont und Lüchow-Dannenberg sowie in Hildesheim und Goslar (alle unter zehn Hektar).

Gemessen an der Wohnbevölkerung (je 10.000 Einwohner) differenziert sich das Bild stärker zugunsten vor allem der küstennahen Landkreise (Friesland, Cuxhaven, Emsland, Ammerland, Cloppenburg, Aurich). Besonders niedrige Werte erzielen in dieser Hinsicht Städte wie Emden, Lüneburg und Wilhelmshaven sowie die Landkreise Lüchow-Dannenberg, Northeim oder Lüneburg.

Abb. 10 Planungsabsichten der Städte und Gemeinden für 2018/2019



Datenbasis: NBank-Wohnbaulandumfrage 2018
Kartenbasis: Verändert nach © GeoBasis-DE / BKG 2018

In der Vergangenheit haben etliche Kommunen ihre Planungen nur zum Teil realisiert. Statt der Anfang 2016 geplanten rund 2.600 ha waren bis Ende 2017 erst knapp 1.800 ha neues Bauland geschaffen, also rund 70 % der Planungen. Damit bestätigt sich der Anteilswert aus der vorherigen Erhebung und bietet so einen Indikator, um die Angaben zu den Planungsabsichten in zukünftige Entwicklungen abzuschätzen. Demnach sind in den Jahren 2018/19 tatsächliche Baulandentwicklungen in Niedersachsen im Umfang von knapp über 2.000 ha zu erwarten.

Tab. 1 Neuausweisungen von Wohnbauland 2016 und 2017

Landkreise bzw. kreisfreie Städte	in ha für GWB	in ha für FH	mögl. WE im GWB 2016/17	mögl. WE im FH-Bau 2016/17	mögl. WE gesamt 2016/17	in ha gesamt 2016/17	in ha/ 10.000 EW	auf Brach- flächen in ha 2016/17	nach §13a in ha 2016/17
Land Niedersachsen	375	1.337	16.389	17.809	34.198	1.792	2,3	260	360
Braunschweig, Stadt	26	47	1.141	443	1.584	72	2,9	50	13
Salzgitter, Stadt	4	13	210	148	358	17	1,6	-	-
Wolfsburg, Stadt	51	27	2.387	270	2.657	78	6,3	-	3
LK Gifhorn	43	107	308	802	1.110	150	8,6	3	38
LK Goslar	5	8	136	93	229	12	0,9	4	3
Goslar, Stadt	5	2	136	27	163	7	1,3	4	3
LK Helmstedt	4	9	56	124	180	13	1,8	2	2
LK Northeim	-	3	-	98	98	5	0,4	-	1
LK Peine	4	39	195	533	728	43	3,2	-	1
LK Wolfenbüttel	3	13	177	184	361	16	1,3	1	0
LK Göttingen	6	17	447	278	725	23	0,7	9	2
Region Hannover	52	76	3.904	1.184	5.088	129	1,1	18	52
Hannover, Stadt	34	4	3.141	142	3.283	38	0,7	10	24
LK Diepholz	3	44	116	587	703	47	2,2	3	19
LK Hameln-Pyrmont	1	8	20	119	139	9	0,7	2	5
Hameln, Stadt	0	3	16	50	66	4	0,6	2	-
LK Hildesheim	10	19	796	323	1.119	30	1,1	22	1
Hildesheim, Stadt	9	6	710	135	845	15	1,5	12	0
LK Holzmissen	0	21	18	93	111	21	2,9	9	1
LK Nienburg (Weser)	-	13	-	153	153	13	1,1	4	6
LK Schaumburg	2	33	68	348	416	35	2,2	0	3
LK Celle	1	17	36	209	245	18	1,2	6	1
Celle, Stadt	0	7	28	51	79	8	1,1	1	1
LK Cuxhaven	13	81	317	762	1.079	94	4,7	0	6
Cuxhaven, Stadt	2	8	90	85	175	9	1,9	-	-
LK Harburg	13	51	738	576	1.314	64	2,7	5	15
LK Lüchow-Dannenberg	-	-	-	-	-	-	-	-	-
LK Lüneburg	0	8	6	73	79	9	0,5	4	5
Lüneburg, Hansestadt	-	2	-	25	25	2	0,2	-	-
LK Osterholz	2	17	86	281	367	19	1,7	2	5
LK Rotenburg (Wümme)	3	34	128	507	635	37	2,5	4	13
LK Heidekreis	2	14	72	186	258	16	1,3	-	5
LK Stade	8	27	349	464	813	35	2,3	-	6
LK Uelzen	-	8	-	116	116	8	0,9	-	-
LK Verden	1	12	129	181	310	13	1,1	2	7
Delmenhorst, Stadt	1	4	12	81	93	4	0,6	1	3
Emden, Stadt	0	-	52	-	52	0	0,1	0	0
Oldenburg, Stadt	6	10	625	203	828	16	1,0	4	4
Osnabrück, Stadt	23	37	783	570	1.353	60	3,7	42	11
Wilhelmshaven, Stadt	1	2	40	20	60	2	0,3	-	1
LK Ammerland	6	44	250	402	652	50	4,0	-	13
LK Aurich	5	28	5	287	292	33	1,9	5	13
LK Cloppenburg	7	58	545	1.105	1.650	65	3,8	6	6
LK Emsland	16	127	758	1.950	2.708	142	4,4	20	27
Lingen (Ems), Stadt	6	10	219	241	460	16	3,0	1	5
LK Friesland	3	12	41	66	107	92	9,3	5	9
LK Grafschaft Bentheim	3	19	157	280	437	22	1,6	10	6
LK Leer	2	58	49	707	756	60	3,6	7	2
LK Oldenburg	8	32	276	525	801	41	3,1	2	16
LK Osnabrück	30	74	572	1.399	1.971	104	2,9	2	25
LK Vechta	8	43	364	756	1.120	51	3,6	4	7
LK Wesermarsch	1	13	20	215	235	14	1,5	4	2
LK Wittmund	-	8	-	108	108	8	1,5	-	-

Datenbasis: NBank-Wohnbaulandumfrage 2018

Wohnbaulandreserven

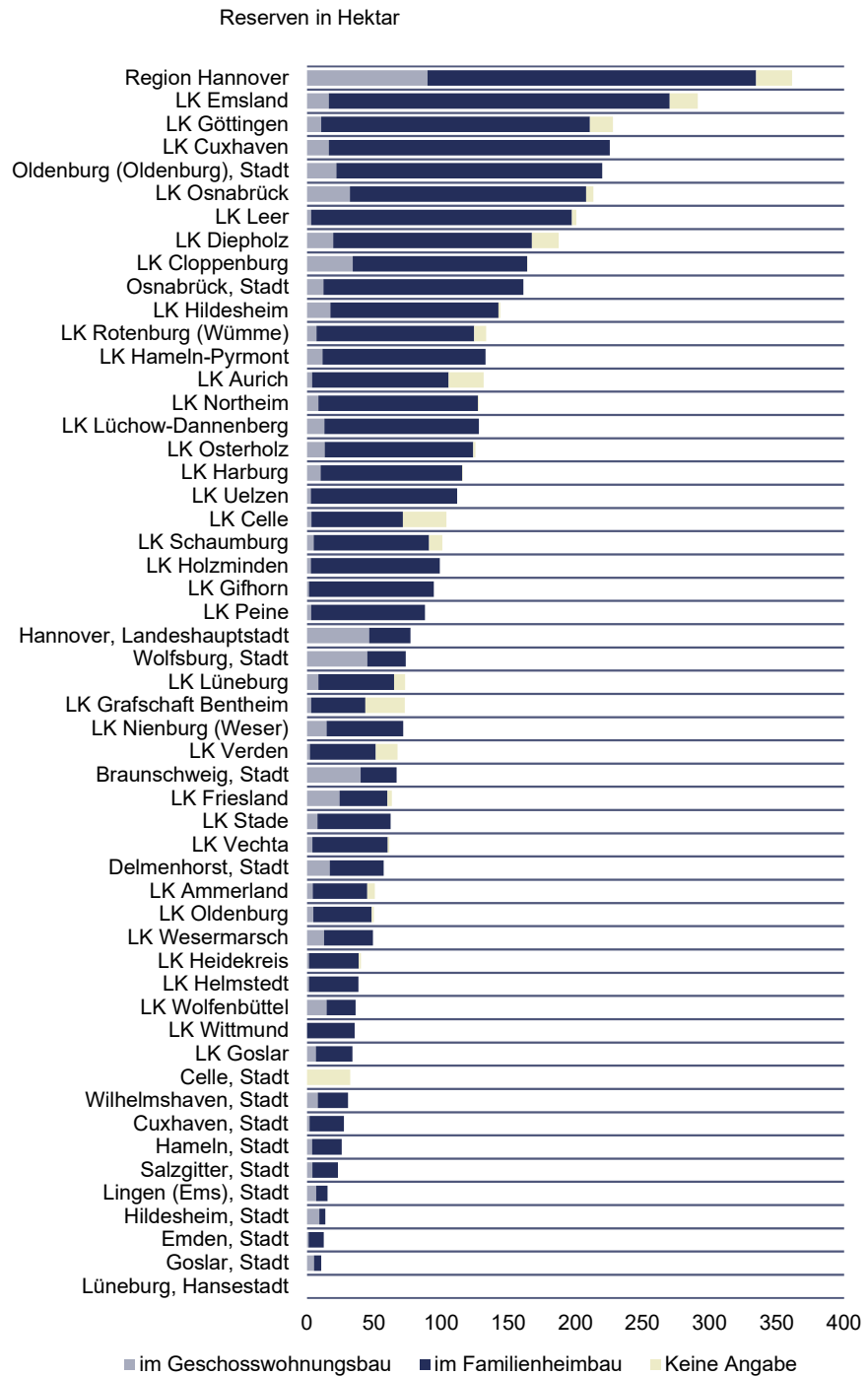
Als Baulandreserve gilt unbebautes Brutto-Wohnbauland mit bestehenden Bau-rechten. Stichtag für die Angaben zu den Reserveflächen war der 31.12. 2015. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Bauland-Reserven nicht unbedingt in voller Höhe aktivierbar sind. Mangelnde Attraktivität oder verkaufsunwillige Eigentümer können ihre Bebauung hemmen oder auch ganz verhindern.

Umfang der Wohnbaulandreserven

Die Reserveflächen für den Wohnungsbau summierten sich Ende 2017 nieder-sachsenweit auf rund 5.000 ha in allen teilnehmenden Städten und Gemeinden, was einem Potenzial für schätzungsweise ca. 81.000 Wohneinheiten entspricht. Insgesamt betrachtet ergeben sich die umfangreichsten Reserveflächen auf Ebene der Landkreise in der Region Hannover (361 ha), Emsland (290 ha), Göttingen (227 ha), Cuxhaven (225 ha), Osnabrück (213 ha), Leer (200 ha) so-wie der Stadt Oldenburg (220 ha). Im Kontrast hierzu steht eine ganze Reihe von Städten mit sehr geringen Werten – bis hin zu Lüneburg, wo keine Reser-ven mehr für den Wohnungsbau zur Verfügung stehen (vgl. Abb. 11).

Mit einem Anteil von annähernd 88 % ist der Großteil aller Reserveflächen für den Bau von Familienheimen bestimmt. Der deutlich geringere Anteil für den Geschosswohnungsbau konzentriert sich auf wenige Kreise und Städte. Mehr als die Hälfte der Flächen, die für Geschosswohnungsbau vorgesehen sind, ent-fallen auf die Landkreise Region Hannover (90 ha), Cloppenburg (34 ha) Osn-abrück (32 ha) und Friesland (24 ha) sowie die Landeshauptstadt Hannover (77 ha) und die kreisfreien Städte Wolfsburg (45 ha) und Braunschweig (40 ha).

Abb. 11 Wohnbaulandreserven Ende 2017

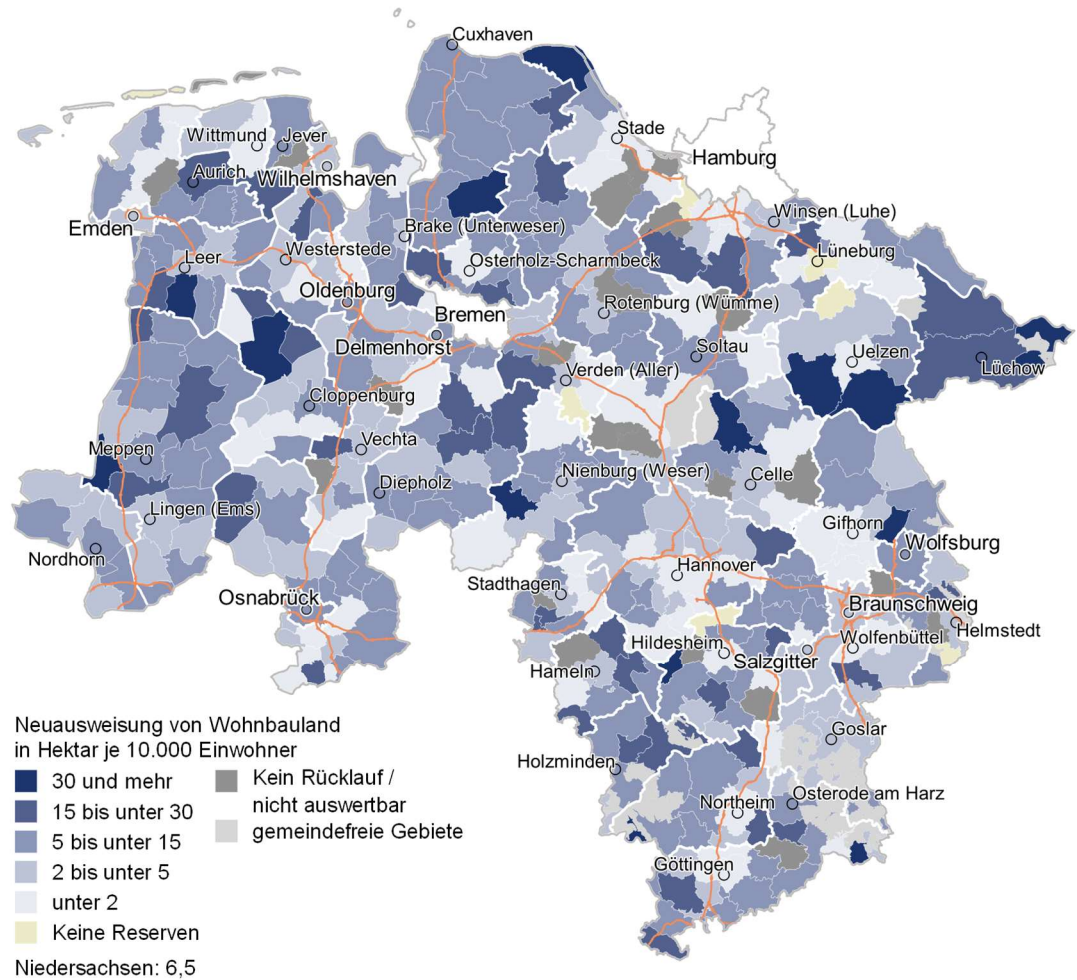


Datenbasis: NBank-Wohnbaulandumfrage 2018

Baulandreserven in Relation zur Bevölkerung

Werden die Baulandreserven in Bezug zur Bevölkerungszahl gesetzt, so ergibt sich ein landesweiter Durchschnitt von 6,5 Hektar je 10.000 Einwohner. Diese „Pro-Kopf-Reserve“ bildet einen rechnerischen Versorgungsgrad ab, wodurch eine mögliche Über- wie auch Unterversorgung sichtbar gemacht wird. Tatsächlich zeigen sich auf Ebene der einzelnen Städte und Gemeinden starke Ausschläge in beide Richtungen: Es gibt sowohl zahlreiche Kommunen, für die sich deutlich höhere Wohnbaulandreserven je 10.000 Einwohner ergeben als auch Kommunen, die wesentlich unter dem landesweiten Mittelwert liegen. Zu letzteren gehören mit einem hohen Anteil insbesondere Städte aus den niedersächsischen Ballungsräumen wie beispielsweise auch die Landeshauptstadt Hannover (1,4 Hektar je 10.000 Einwohner) (vgl. Abb. 12). Die sich abzeichnenden Knappheiten vor allem in den Großstädten sind fraglos siedlungsstrukturell bedingt. Die Kommunen, die pro Kopf besonders große Reserven vorhalten, lassen sich hingegen überwiegend strukturschwache Regionen zuordnen. Diese sind zum Teil hochgradig überversorgt, und es gibt selbst langfristig wenig Aussicht, dass ihre Baulandreserven je vermarktet bzw. bebaut werden. Aber auch in anderen Landesteilen weisen sehr umfangreiche Reserveflächen eher auf ein Überangebot an Flächen, als auf eine nachhaltige und angemessene kommunale Flächenpolitik hin.

Abb. 12 Wohnbaulandreserven je 10.000 Einwohner Ende 2017

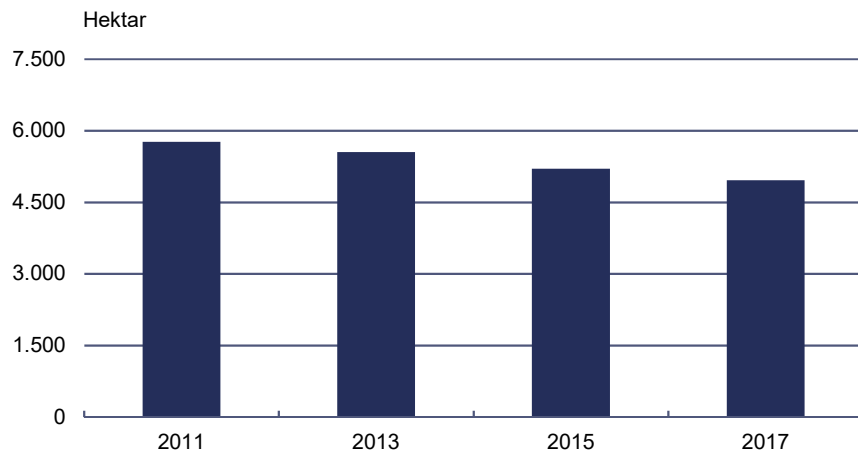


Datenbasis: NBank-Wohnbaulandumfrage 2018
Kartenbasis: Verändert nach © GeoBasis-DE / BKG 2018

Entwicklung der Baulandreserven

Auch 2016 und 2017 setzte sich der langjährige Trend rückläufiger Baulandreserven in Niedersachsen fort (vgl. Abb. 13). Gegenüber der Ausgangssituation Ende des Jahres 2015 hat sich das planungsrechtlich gesicherte Wohnbauland um rund 240 ha bzw. fünf Prozent verringert. Damit bewegt sich die Abbaurate auf dem Niveau der Vorjahre.

Abb. 13 Umfang der Wohnbaulandreserven 2011 bis 2017



Datenbasis: NBank-Wohnbaulandumfragen 2012 bis 2018

Bezogen auf die Landkreise ist der Abbau der Reserven nur eingeschränkt quantifizierbar, da Voraussetzung hierfür ist, dass innerhalb jedes einzelnen Kreises exakt die gleichen Gemeinden sowohl an der vorigen als auch der aktuellen Erhebung teilgenommen haben. Entsprechend lassen sich aufsummierte Reserven nur bedingt vergleichen. Tendenziell lässt sich feststellen, dass die Baulandreserven gegen den Landestrend vor allem in der Region Wolfsburg/Braunschweig/Landkreis Gifhorn steigen.

Tab. 2 Übersicht der Reserven Ende 2017

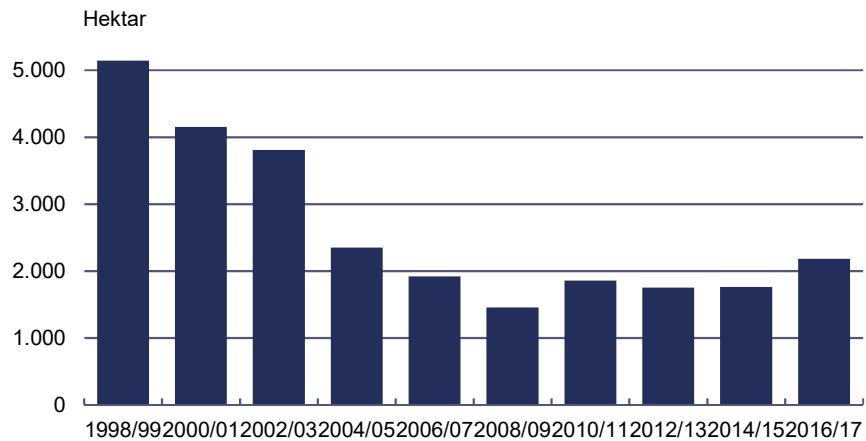
Landkreise bzw. kreisfreie Städte	Reserven in ha	Reserven in WE	FH-Anteil in ha (%)	§ 34-Anteil in ha (%)	in ha/ 10.000 EW	in qm/WE
Land Niedersachsen	4.960	81.394	88	28	6	580
Braunschweig, Stadt	67	2.333	40	3	3	287
Salzgitter, Stadt	23	347	83	7	2	663
Wolfsburg, Stadt	74	2.355	39	-	6	312
LK Gifhorn	95	606	98	9	5	1.560
LK Goslar	34	510	80	18	2	664
Goslar, Stadt	11	212	50	7	2	505
LK Helmstedt	38	476	96	19	5	807
LK Northeim	128	1.774	93	38	10	723
LK Peine	88	1.216	96	16	7	723
LK Wolfenbüttel	36	663	60	36	3	548
LK Göttingen	228	3.144	95	30	7	671
Region Hannover	361	7.889	73	53	3	383
Hannover, Landeshauptstadt	77	2.889	40	80	1	267
LK Diepholz	188	2.748	88	47	9	683
LK Hameln-Pyrmont	133	2.404	91	20	10	445
Hameln, Stadt	26	-	85	45	5	-
LK Hildesheim	144	2.786	88	22	6	517
Hildesheim, Stadt	14	845	33	4	1	163
LK Holz Minden	99	1.167	97	37	14	847
LK Nienburg (Weser)	72	762	80	26	6	940
LK Schaumburg	101	970	94	27	7	830
LK Celle	104	850	95	22	7	842
Celle, Stadt	32	-	-	9	5	-
LK Cuxhaven	226	3.139	93	31	11	719
Cuxhaven, Stadt	28	500	92	-	6	550
LK Harburg	116	1.660	91	40	5	697
LK Lüchow-Dannenberg	128	1.484	90	38	26	863
LK Lüneburg	73	1.143	87	35	4	613
Lüneburg, Hansestadt	-	-	-	-	-	-
LK Osterholz	125	1.657	89	28	11	748
LK Rotenburg (Wümme)	134	1.794	94	45	9	694
LK Heidekreis	40	1.072	96	16	3	375
LK Stade	62	856	87	15	4	728
LK Uelzen	112	1.354	97	48	12	826
LK Verden	67	926	96	48	6	726
Delmenhorst, Stadt	57	900	70	5	7	636
Emden, Stadt	13	249	90	-	2	506
Oldenburg, Stadt	220	5.500	90	21	13	400
Osnabrück, Stadt	161	4.280	92	10	10	377
Wilhelmshaven, Stadt	31	370	73	20	4	830
LK Ammerland	51	659	91	34	4	683
LK Aurich	132	1.667	96	69	8	729
LK Cloppenburg	164	3.123	79	19	10	525
LK Emsland	291	4.719	94	18	9	617
Lingen (Ems), Stadt	15	418	56	-	3	368
LK Friesland	63	1.074	59	8	8	558
LK Grafschaft Bentheim	73	741	93	13	5	587
LK Leer	201	2.896	98	22	12	693
LK Oldenburg	50	665	90	5	5	463
LK Osnabrück	213	4.226	85	8	6	505
LK Vechta	61	1.109	93	14	5	543
LK Wesermarsch	49	626	74	32	6	786
LK Wittmund	36	505	100	27	7	703

Datenbasis: NBank-Wohnbaulandumfrage 2018

Inanspruchnahme von Wohnbauland

Aus den Angaben der Wohnbaulandreserven Ende 2015 und 2017 sowie den Neuausweisungen der letzten zwei Jahre wird der Baulandverbrauch ermittelt. Danach wurden in den Jahren 2016 und 2017 in Niedersachsen rechnerisch rund 2.180 ha Bruttowohnbauland für den Wohnungsneubau in Anspruch genommen (vgl. Abb. 14). Der Umfang des jüngsten Baulandverbrauchs liegt damit deutlich höher als in den vorangegangenen Erhebungen. Der Zuwachs betrug mit 422 ha fast ein Viertel mehr als noch 2014/2015, womit nahezu das Niveau von 2004/2005 wieder erreicht wurde. Grund dafür ist der forcierte Wohnungsneubau in den nachfragestarken Städten und Gemeinden (vgl. Abb. 2).

Abb. 14 Inanspruchnahme von Wohnbauland in Niedersachsen 1998 bis 2015



Datenbasis: NBank-Wohnbaulandumfragen 2000 bis 2016

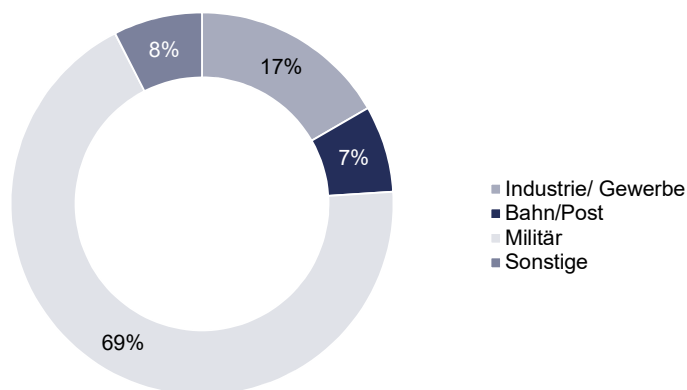
Brachflächenpotenziale

Brachflächen können ein bedeutsames Entwicklungspotenzial darstellen. Ihre Wiedernutzung trägt zur Schonung der knappen Ressource Boden bei und wirkt zunehmenden Flächenversiegelung entgegen. Zudem lassen sich auf Brachflächen nachhaltig Impulse für die Ortsentwicklung und den Innenbereich setzen.

Rund ein Viertel der niedersächsischen Städte und Gemeinden verfügt über Brachflächen, die potenziell als Wohnbauland geeignet sind. Insgesamt beläuft sich der Umfang der Brachflächen auf 1.283 ha. Damit haben sich die verfügbaren Brachflächen im Vergleich zur letzten Erhebung um über 100 ha verringert.

Blickt man auf die Typisierung der Brachflächen, entfällt mit annähernd 880 ha der weitaus größte Anteil der Brachen weiterhin auf ehemalige Militärf Flächen, gefolgt von 213 ha, die sich auf ehemaligen Industrie- und Gewerbeflächen befinden (vgl. Abb. 15). In eben diesen Kategorien ist anteilig auch der größte Rückgang der Brachflächen im Vergleich zur Erhebung Ende 2015 zu verzeichnen.

Abb. 15 Brachflächenpotenziale mit Eignung für Wohnnutzung Ende 2017

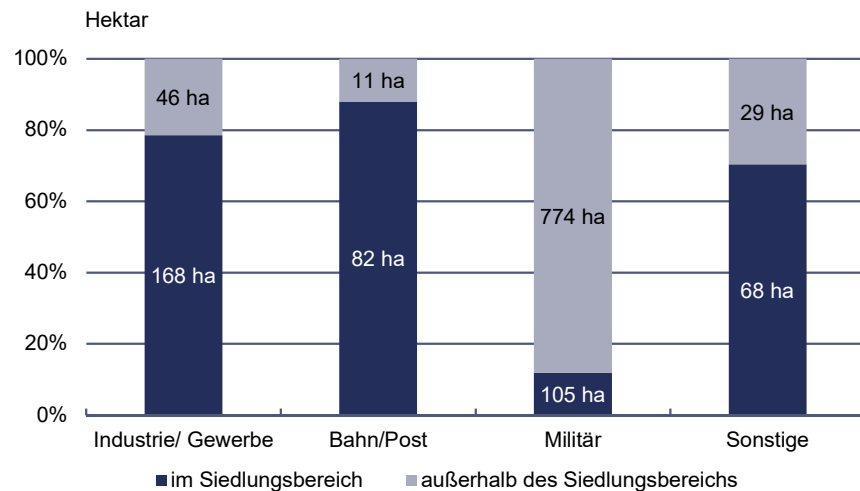


Datenbasis: NBank-Wohnbaulandumfrage 2018

Zieht man neben der Typisierung der Brachen zusätzlich deren Lage heran, ergibt sich ein anderes Bild. Während mit insgesamt 422 ha nur rund ein Drittel der Brachflächen im Siedlungsbereich liegt, ist es insbesondere die flächenanteilig größte Gruppe der Militärf lächen, die mit 774 Hektar überwiegend außerhalb des Siedlungsbereichs liegen (vgl. Abb. 16). Dieser Umstand führt vermutlich dazu, dass diese Flächen wenig attraktiv für den Wohnungsbau sind, was zusätzlich durch ihre oft hohe Kontaminierung eine Bebauung mit Wohnungen sehr kostenaufwendig gestaltet.

Die anderen Brachflächen dagegen liegen überwiegend innerhalb der Siedlungsbereiche, die Möglichkeiten der Wiedernutzung sind somit deutlich größer. Das trifft vor allem für die Bahn- und Postbrachen zu, die jedoch nur einen sehr geringen Anteil an den niedersächsischen Brachflächen ausmachen.

Abb. 16 Lage der Brachflächen mit Eignung für Wohnnutzung Ende 2017

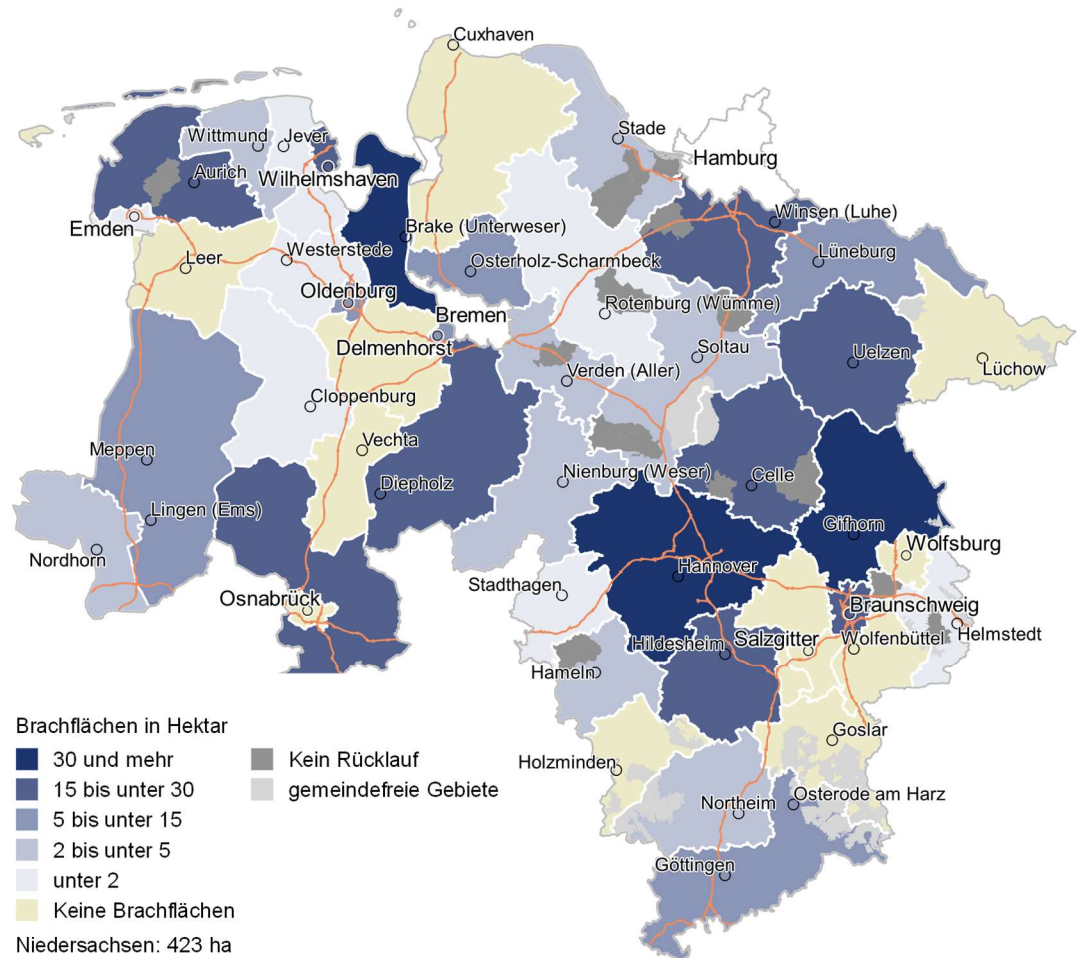


Datenbasis: NBank-Wohnbaulandumfrage 2018

Die Brachflächen sind sehr ungleich im Land verteilt. Das gilt sowohl für die gesamten 1.283 ha als auch für die 422 ha innerhalb der Siedlungsbereiche. Mit rund 700 ha Militärbrache, die außerhalb des Siedlungsbereichs liegen, entfällt mehr als die Hälfte der gesamten Brachflächen auf die Gemeinden Liebenau und Flecken Steyerberg aus dem Landkreis Nienburg.

Knapp 50 % der Brachflächen innerhalb von Siedlungsgebieten befindet sich hingegen in den drei Räumen Braunschweig/Gifhorn, Unterweser und Region Hannover (vgl. Abb. 17).

Abb. 17 Brachflächenpotenziale mit Eignung für Wohnnutzung und innerhalb der Siedlungsbereiche Ende 2015



Datenbasis: Wohnbaulandumfrage 2018
Kartenbasis: Verändert nach © GeoBasis-DE / BKG 2018

Auf der Gemeindeebene wird die ungleiche Verteilung der Brachflächenpotenziale innerhalb von Siedlungsbereichen noch deutlicher. In mehr als 80 % der Städte und Gemeinden gibt es gar keine Brachflächen im Innenbereich. Umgekehrt entfallen 80 % an allen Brachflächen im Siedlungsbereich auf lediglich 22 Gemeinden. In einigen wenigen davon ist der Umfang so groß, dass sie eher als Belastung denn als Potenzial für die Ortsentwicklung gesehen werden.

Wenngleich also Brachflächen für die meisten Kommunen keinen großen Stellenwert haben, ist ihre Bedeutung für die Stadt- bzw. Ortsentwicklung in anderen nicht gering zu schätzen. In den vergangenen zwei Jahren wurden insgesamt 260 ha Brachflächen in Wohnbauland umgewidmet (vgl. oben Abb. 8), was einem deutlichen Anstieg gegenüber den vorangegangenen Erhebungen entspricht. Durch ein konsequentes Flächenrecycling könnten also auch in den nächsten zwei Jahren Freiflächen in nennenswertem Umfang geschont werden.

Tab. 3 Brachflächen mit Eignung für Wohnnutzung Ende 2017

Landkreise bzw. kreisfreie Städte	Brachetyp in ha					Anteil im Siedlungsbereich in %				
	Industrie- /Gewerbe- brache	Bahn- brache	Militär- brache	sonstige Brache	Brachen gesamt	Industrie- /Gewerbe- brache	Bahn- brache	Militär- brache	sonstige Brache	Brachen gesamt
Land Niedersachsen	214	94	879	96	1.283	79	88,0	12	70	33
Braunschweig, Stadt	-	15	-	6	21	-	100,0	-	100	100
Salzgitter, Stadt	5	-	-	-	5	-	-	-	-	-
Wolfsburg, Stadt	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
LK Gifhorn	1	-	10	38	48	-	-	100	69	75
LK Goslar	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Goslar, Stadt	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
LK Helmstedt	0	0	-	-	0	100	100,0	-	-	100
LK Northeim	6	-	-	-	6	71	-	-	-	71
LK Peine	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
LK Wolfenbüttel	1	-	-	-	1	-	-	-	-	-
LK Göttingen	12	2	6	-	20	63	0,0	100	-	69
Region Hannover	46	1	36	4	86	90	100,0	72	100	83
Hannover, Landeshauptstadt	8	-	26	-	34	100	-	100	-	100
LK Diepholz	10	-	-	28	38	96	-	-	49	62
LK Hameln-Pyrmont	0	-	5	-	5	100	-	50	-	51
Hameln, Stadt	-	-	5	-	5	-	-	50	-	50
LK Hildesheim	2	6	-	11	19	100	100,0	-	74	85
Hildesheim, Stadt	-	6	-	6	12	-	100,0	-	100	100
LK Holz Minden	1	-	-	-	1	-	-	-	-	-
LK Nienburg (Weser)	6	4	691	-	701	64	0,0	-	-	0
LK Schaumburg	2	-	13	-	15	55	-	-	-	7
LK Celle	12	1	11	-	25	92	0,0	100	-	91
Celle, Stadt	11	-	11	-	22	100	-	100	-	100
LK Cuxhaven	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Cuxhaven, Stadt	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
LK Harburg	20	7	-	-	27	97	42,9	-	-	83
LK Lüchow-Dannenberg	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
LK Lüneburg	3	-	3	2	8	33	-	100	100	73
Lüneburg, Hansestadt	-	-	-	2	2	-	-	-	100	100
LK Osterholz	7	-	25	-	32	100	-	-	-	22
LK Rotenburg (Wümme)	1	-	-	1	2	100	-	-	100	100
LK Heidekreis	-	-	-	2	2	-	-	-	100	100
LK Stade	1	1	-	-	3	100	100,0	-	-	100
LK Uelzen	20	2	-	5	27	70	100,0	-	100	78
LK Verden	2	-	-	-	2	100	-	-	-	100
Delmenhorst, Stadt	7	-	-	-	7	100	-	-	-	100
Emden, Stadt	2	-	-	-	2	100	-	-	-	100
Oldenburg, Stadt	12	-	13	-	25	100	-	-	-	47
Osnabrück, Stadt	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Wilhelmshaven, Stadt	-	-	27	-	27	-	-	91	-	91
LK Ammerland	1	1	7	-	8	-	100,0	-	-	7
LK Aurich	7	-	20	-	27	44	-	100	-	85
LK Cloppenburg	9	-	-	-	9	8	-	-	-	8
LK Emsland	10	-	-	-	10	79	-	-	-	79
Lingen (Ems), Stadt	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
LK Friesland	-	0	1	-	1	-	100,0	100	-	100
LK Grafschaft Bentheim	3	-	-	-	3	100	-	-	-	100
LK Leer	-	-	2	-	2	-	-	-	-	-
LK Oldenburg	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
LK Osnabrück	3	17	-	0	20	86	100,0	-	100	98
LK Vechta	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
LK Wesermarsch	1	36	-	-	37	100	100,0	-	-	100
LK Wittmund	2	2	9	-	13	100	100,0	11	-	36

Datenbasis: Wohnbaulandumfrage 2018

Flächenmanagement

Seit 2010 ist der Einsatz von Instrumenten zum Flächenmanagement und zur Innenentwicklung ein Bestandteil der Wohnbauland-Umfrage. Dabei geht es vorrangig um die Fragen, ob die Kommunen ihre Flächenpotenziale und Leerstände kennen und ob sie Verfahren zur Innentwicklung anwenden.

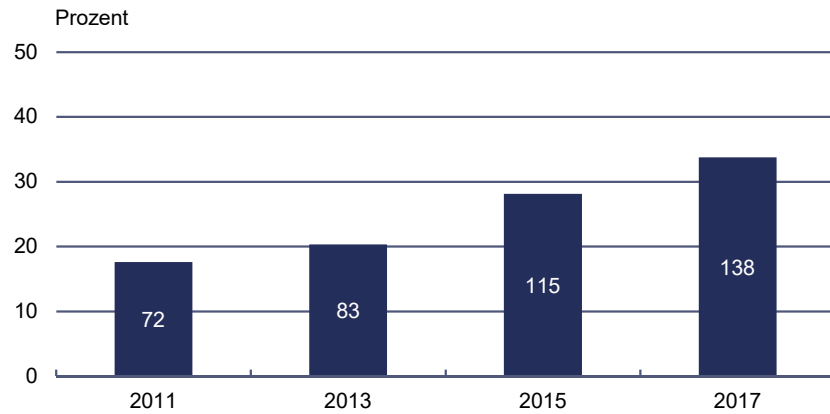
Um den Aufbau und die Nutzung eines systematischen Flächenmanagements zu unterstützen, hält das Land Niedersachsen verschiedene Angebote für die Kommunen bereit: Das Landesamt für Geoinformation und Landentwicklung Niedersachsen (LGLN) bietet eine Software für Baulücken- und Leerstandskataster an (www.lgln.niedersachsen.de). Bei der systematischen Erfassung und Verwaltung von Brachflächen unterstützt das Landesamt für Bergbau, Energie und Geologie (LBEG) mit einer Datenbank für den Aufbau eines Brachflächenkatasters (www.lbeg.niedersachsen.de/boden_grundwasser/bodenschutz/flaechenrecycling_brachflaechenrecycling/brachflaechenkataster).

Vor dem Hintergrund des demographischen Wandels sollten Kommunen bei der Planung von neuen Baugebieten die langfristigen Kosten bedenken. Das Umweltbundesamt informiert auf der Internetplattform Aktion Fläche (www.aktion-flaech.de/folgekosten-rechtzeitig-kalkulieren) über verschiedene Planungstools zur Abschätzung der Folgekosten neuer Baugebiete. Diese Tools helfen Kommunen, Kosten und Nutzen abzuwägen.

Darüber hinaus hilft die NBank-Wohnungsmarktbeobachtung den Kommunen beim Aufbau einer kommunalen Wohnungsmarktbeobachtung sowie bei der Erstellung kommunaler Wohnraumversorgungskonzepte mit Daten und Know-how. Vergleichende Kommunalprofile ermöglichen zudem einen schnellen Überblick über die wichtigsten wohnungsmarktrelevanten Entwicklungen dreier frei wählbarer Gebietseinheiten in Niedersachsen (www.nbank.de/Öffentliche-Einrichtungen/Wohnraum/Wohnungsmarktbeobachtung).

Flächenkataster

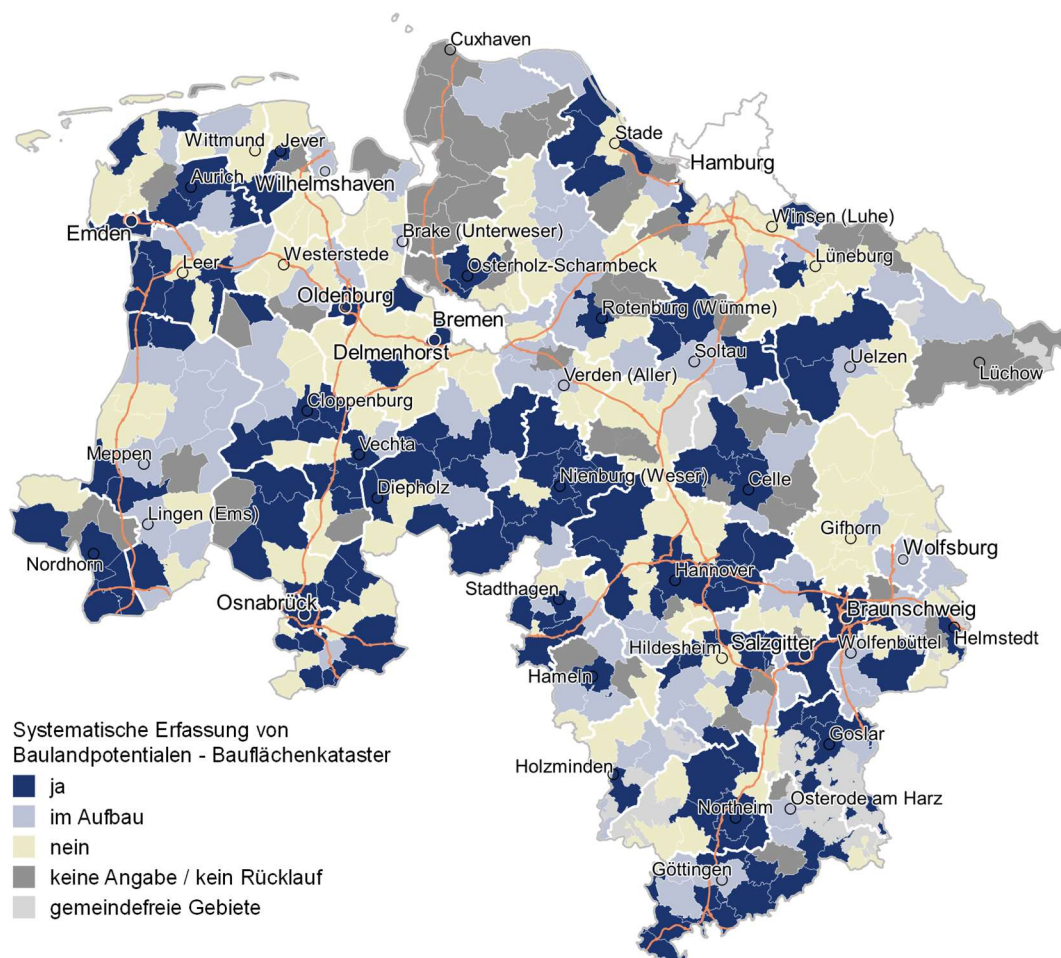
Mit 138 Städte und Gemeinden gab über ein Drittel der diesjährigen Teilnehmer an, dass sie ihre Baulandpotenziale mit Hilfe eines Bauflächenkatasters erfassen. Das sind 23 Kommunen mehr als bei der vorangegangenen Erhebung und annähernd doppelt so viel wie noch Ende 2011, womit sich der Trend der weiteren Verbreitung von Bauflächenkatastern in den niedersächsischen Gemeinden weiter fortsetzt (Abb. 18). Zudem gaben insgesamt 85 Kommunen an, dass sie am Aufbau eines derartigen Systems arbeiten.

Abb. 18 Städte und Gemeinden mit Bauflächenkataster 2011 bis 2017

Werte in den Balken: absolute Zahl der Städte und Gemeinden
Datenbasis: Wohnbaulandumfrage 2018

Zusätzlich zum Bauflächenkataster wurde zudem abgefragt, welche Städte und Gemeinden über ein Leerstandkataster und über ein Brachflächenkataster verfügen. Während noch 77 Gemeinden über eine systematische Erfassung von Leerständen verfügt, besitzen lediglich 33 ein geeignetes System zur Erfassung von Brachflächen. Dabei befindet sich in 85 Gemeinden ein Leerstandskataster im Aufbau und in 78 Gemeinden wiederum ein Brachflächenkataster. Auch in diesen beiden Bereichen ist daher langfristig mit einer besseren Erfassung der Bauflächenpotenziale auf der Gemeindeebene zu rechnen.

Abb. 19 Städte und Gemeinden mit Flächenkataster – Bauflächen 2017



Datenbasis: Wohnbaulandumfrage 2018
Kartenbasis: Verändert nach © GeoBasis-DE / BKG 2018

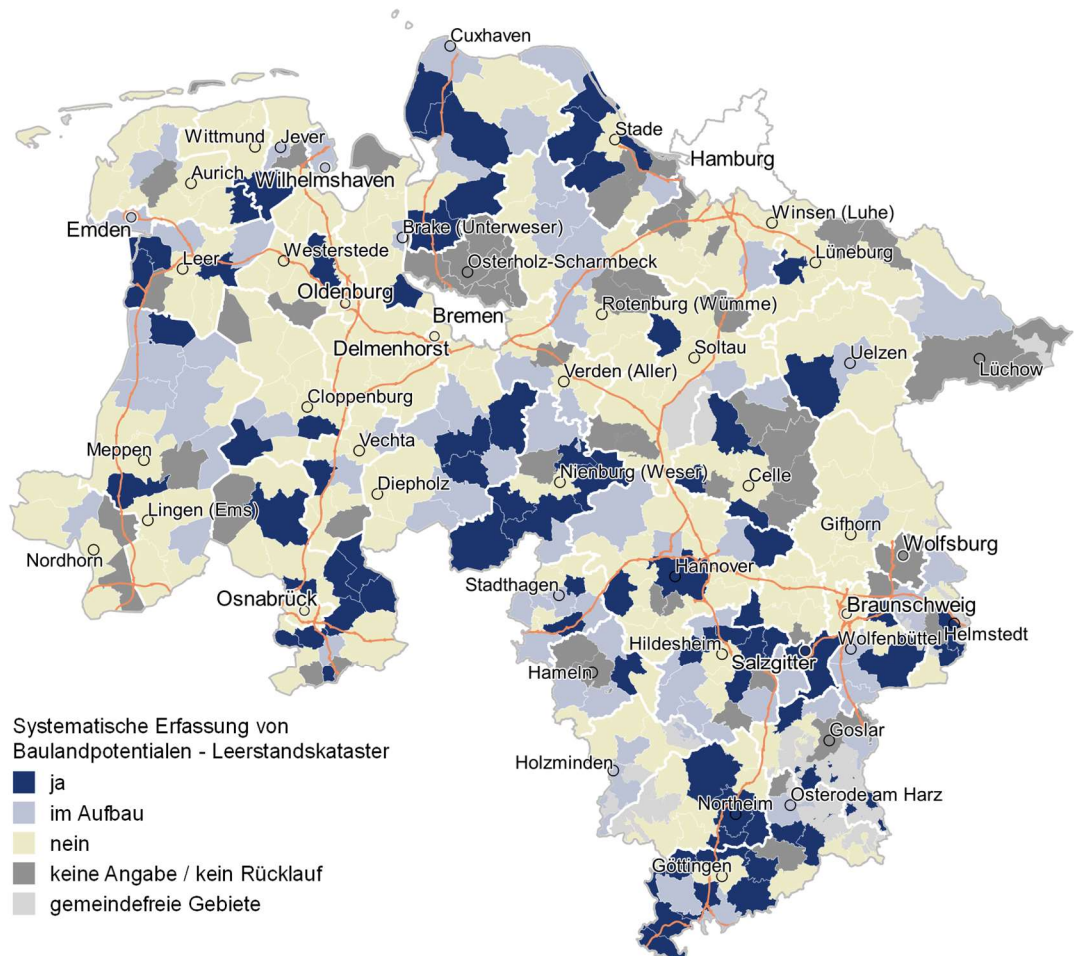
Die räumliche Verteilung der drei abgefragten Systeme offenbart zweierlei Befunde. Zwar sind die Kommunen, die ein Baulückenkataster pflegen, weit im Land verteilt, es zeigen sich jedoch Ansätze von räumlichen Clustern im südlichen Niedersachsen, im Raum Mittelweser sowie im südlichen Osnabrücker Land (vgl. Abb. 19). Hier zeigen sich die Erfolge regionaler Aktivitäten und zum Teil auch interkommunaler Kooperationen, durch die zahlreiche Gemeinden in die Lage versetzt wurden, ein derartiges Instrument zu entwickeln und einzusetzen.

Im Nordosten und im Westen Niedersachsens sowie im Umland von Hamburg sind Kommunen mit einem Flächenkataster dagegen weiterhin stark unterrepräsentiert. Offenbar sehen die lokalen Entscheidungsträger dort nach wie vor keine Dringlichkeit, die Innenentwicklung gestützt auf entsprechende Informationssysteme zu fördern.

In Hinblick auf die Verbreitung weiterer Instrumente zur Leerstands- und Brachflächenerfassung zeigt sich, dass dies überwiegend die Gemeinden sind, die auch die Bauflächenpotenziale erfassen. Von den 138 Gemeinden mit systematischer Erfassung der Baufläche pflegen 63 zudem ein Leerstandskataster und 32 ein Brachflächenkataster (vgl. Abb. 20 & Abb. 21).

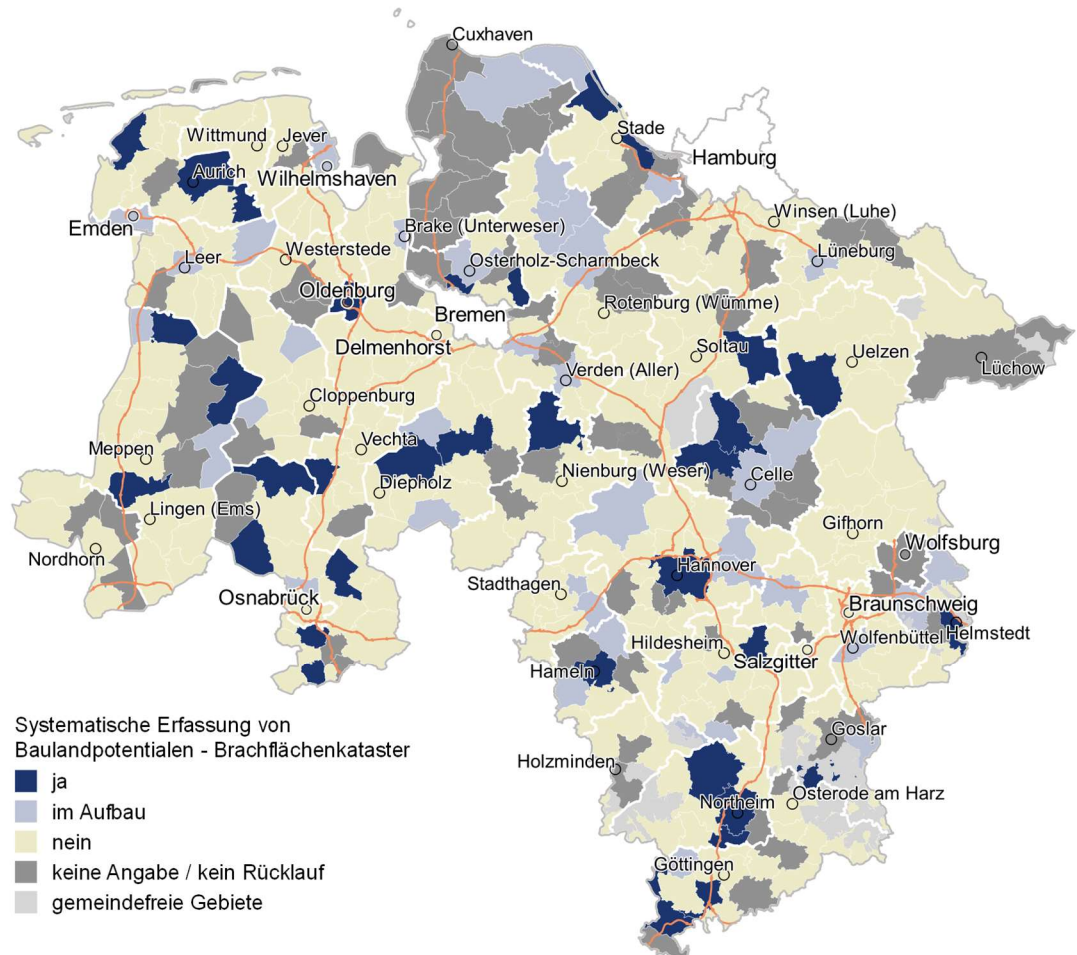
Im Ergebnis verzichtet eine Mehrheit der Städte und Gemeinden auch 2018 auf eine systematische Erfassung ihrer Flächenpotenziale. Nach wie vor hat etwa ein Viertel der befragten Kommunen den Umfang der Reserven im bebauten Innenbereich (nach § 34 BauGB) nicht nennen können. Zudem konnte 13 Gemeinden keine Angabe zu ihren entsprechenden Reserveflächen machen.

Abb. 20 Städte und Gemeinden mit Flächenkataster – Leerstand 2017



Datenbasis: Wohnbaulandumfrage 2018
 Kartenbasis: Verändert nach © GeoBasis-DE / BKG 2018

Abb. 21 Städte und Gemeinden mit Flächenkataster – Brachflächen 2017



Datenbasis: Wohnbaulandumfrage 2018
Kartenbasis: Verändert nach © GeoBasis-DE / BKG 2018

Wenngleich die Städte und Gemeinden, die ihre Flächenpotenziale systematisch erheben, immer noch die Minderheit stellen, wächst ihre Zahl kontinuierlich an. Zukünftig kann daher zumindest langfristig damit gerechnet werden, dass der Anteil der Städte und Gemeinden mit einem Bauflächenkataster auf über 50 % steigt. Dies ist ein deutliches Indiz dafür, dass in immer mehr Kommunen die Erkenntnis wächst, dass Flächenkataster eine wichtige Voraussetzung für eine konsequente Innenentwicklung sind.

Förderung der Innenentwicklung

180 Städte und Gemeinden haben angegeben, dass sie die Innenentwicklung durch eigene Maßnahmen fördern oder sich an entsprechenden Programmen beteiligen. Das sind 46 mehr als noch bei der Wohnbaulandumfrage 2016 und entspricht so nahezu der Hälfte (46 Prozent) aller Kommunen. Weitere 25 Gemeinden planen entsprechende Aktivitäten.

Nur einige wenige, dabei vorrangig größere Städte, verwiesen auf politisch abgestimmte Ziele, die in Entwicklungskonzepte, Rahmenpläne und Leitbilder eingeflossen sind. Die meisten dagegen listeten einzelne Aktivitäten auf.

Diese Aktivitäten sind sehr vielfältig. Am häufigsten wurde die Bauleitplanung genannt, dabei sowohl die Neuaufstellung von Bebauungsplänen (häufig nach § 13 a BauGB) als auch die Überarbeitung alter Bebauungspläne, um Nachverdichtungen zu ermöglichen. Ein zweiter wichtiger Komplex ist die Teilnahme an Förderprogrammen von Bund und Land, wie Stadtumbau West, Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen, Kleinere Städte und Gemeinden oder Städtebaulicher Denkmalschutz sowie die Dorferneuerung im Rahmen von LEADER- und ILE-Programmen.

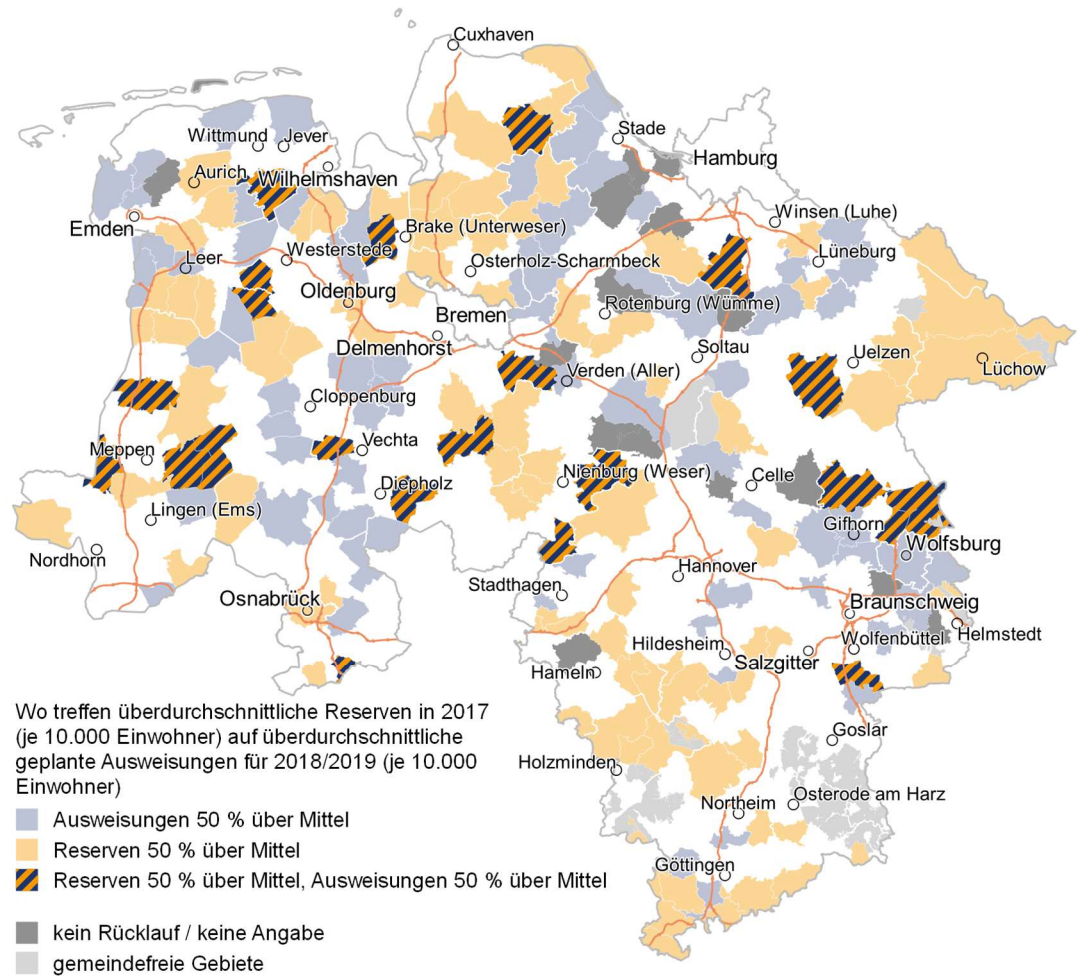
Seltener erfolgte der Verweis auf integrierte Verfahren zur Baulückenmobilisierung durch u.a. Erwerb und Entwicklung von Grundstücken, systematische Ansprache von Grundstückseigentümern und umfassende Informations- und Beratungsaktivitäten. Diesem Befragungsergebnis nach zu urteilen, gibt es in Niedersachsen nur sehr wenige Städte und Gemeinden, die die Innenentwicklung mit Hilfe eines umfassenden Flächenmanagements konsequent verfolgen.

Berücksichtigung der Reserveflächen bei kurzfristigen Planungsabsichten

Einen Eindruck darüber, ob der haushälterische Umgang mit Boden im Vordergrund der kommunalen Flächenpolitik steht, gewinnt man bei der Gegenüberstellung des Umfangs an Reserveflächen der Kommune und des Umfangs ihrer für die Jahre 2018 und 2019 geplanten Neuausweisungen (vgl. Abb. 22). Das Ergebnis bestätigt weitgehend die Erwartungen an ein abgestimmtes Verhalten.

Eine Mehrzahl von Städten und Gemeinden mit einem hohen Reservebestand plant in den kommenden Jahren eher wenig Bauland neu auszuweisen. Dennoch gibt es zahlreiche Kommunen, die trotz eines hohen Reservebestands vergleichsweise viel neues Bauland schaffen wollen. 22 dieser Kommunen haben dabei sowohl Reserven, die 50 % über dem Landesdurchschnitt liegen, als auch Planungen zur Neuausweisung von Wohnbauland, die 50 % über dem Landesmittel liegen. Diese Kommunen sind über das ganze Bundesland verteilt und lassen sich keineswegs nur in den besonders dynamischen Regionen lokalisieren. Sie haben offenbar große Erwartungen an hohe Wanderungsgewinne und ein Wiedererstarben der Suburbanisierung, während das Risiko, Steuerungsfähigkeit durch ein Übermaß an Bauland zu verlieren, eher gering eingeschätzt wird.

Abb. 22 Gegenüberstellung des Umfangs der Reserven (Ende 2017) und des Umfangs der für 2018/2019 geplanten Ausweisungen



Datenbasis: NBank-Wohnbaulandumfrage 2018
 Kartenbasis: Verändert nach © GeoBasis-DE / BKG 2018

Für die Kommunen mit relativ geringem Reservebestand ist die 'angemessene' Flächenplanung weniger eindeutig zu bestimmen. In strukturschwachen Regionen mit sehr geringem Baulandbedarf ist es naheliegend, auch zukünftig nur wenig neues Bauland zu schaffen. Es zeigt sich, dass dies von der Mehrzahl der Kommunen aus strukturschwachen Regionen so umgesetzt wird.

Zu denen, die trotz geringer Reserven nur relativ wenig neues Bauland ausweisen wollen, zählen aber auch Kommunen mit einem angespannten Wohnungsmarkt und einem hohen Nachfrageüberhang, dabei vornehmlich große und mittelgroße Städte sowie Umlandgemeinden in den Verdichtungsräumen. Etliche von ihnen verfügen wahrscheinlich nur noch über wenige größere Freiflächen, die als Wohnbauland genutzt werden könnten. Bei anderen mag die Zurückhaltung bei der Schaffung neuen Wohnbaulands den Zielen geschuldet

sein, nicht (weiter) stark zu wachsen oder der Innenentwicklung den Vorrang vor der Außenentwicklung einzuräumen.

Knapp die Hälfte der Kommunen mit geringen Baulandreserven verfolgt eine entgegengesetzte Strategie, nämlich kurzfristig in hohem oder zumindest überdurchschnittlichem Umfang neues Bauland zu schaffen. Die meisten dieser Städte und Gemeinden liegen in den nachfragedynamischen Regionen, in denen die Baulandreserven in den letzten Jahren stark abgeschmolzen sind. Sie wollen offenbar der Nachfrage nach Baugrundstücken gerecht werden. Aber es gibt auch etliche Kommunen in dieser Gruppe, für die keine größeren Wachstumserwartungen erkennbar sind. Wenn sie tatsächlich Bauland in dem geplanten Umfang ausweisen, könnten sie bald zu der Gruppe der stark überversorgten Gemeinden gehören.

Die Gegenüberstellung des Umfangs kommunaler Flächenreserven und des Umfangs ihrer geplanten Neuausweisungen erbringt ein kleinräumiges Nebeneinander unterschiedlicher Verhaltensmuster. Dies lässt den Schluss zu, dass es kaum regionale Strategien oder interkommunale Absprachen in der Flächenpolitik gibt.

Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen

Weitaus intensiver als in früheren Jahren stehen Wohnungsversorgung und Engpässe an den Wohnungsmärkten derzeit im Fokus der öffentlichen Diskussion. Bei aller Unterschiedlichkeit und Vielfalt der regionalen Befunde wirken sich die veränderten Rahmenbedingungen bis auf die kommunale Baulandpolitik aus. Somit sind Bauland und Baurechte für Wohnungsbau auch in Niedersachsen ein verbreitetes lokales Diskussionsthema.

Veränderte Binnenwanderungen, die internationale Zuwanderung und – selbst in stagnierenden Regionen – wachsende Haushaltszahlen führen zu einer kontinuierlich steigenden Nachfrage nach Wohnraum. Auf der anderen Seite ist ausreichend geeignetes Wohnbauland vor allem dort erforderlich, wo eine langfristige Nachfrage nach zusätzlichen Wohnungsbauinvestitionen besteht. Dies betrifft neben den Ballungsräumen zahlreiche Städte, die perspektivisch für sich selbst und ihr Umland einem schon heute spürbaren Wohnungsmangel entgegenwirken müssen.

Planerische Leitbilder für die kommunale Baulandpolitik

Der aktuell intensive Nachfragedruck darf aber nicht vergessen lassen, dass die begrenzte natürliche Ressource „Boden“ auch anderen politischen, wirtschaftlichen oder gesellschaftlichen Restriktionen unterliegt. Oft sind dieselben Flächen unterschiedlichen Nutzungsansprüchen unterworfen, sei es für Wohnungsbau, Gewerbe, Landwirtschaft, als Freizeit- oder Naturfläche. Nicht zuletzt deshalb muss Baulandentwicklung immer in einem integrierten Ansatz erfolgen, der konkurrierende Nutzungen sowie Aspekte von Ökologie, Klimaschutz und Nachhaltigkeit ebenso berücksichtigt und abwägt. Zu letzterem gehört unvermeidlich auch der Blick auf die demographische Entwicklung und auf die damit verbundene Frage, welche langfristige Entwicklung seitens der Wohnungsnachfrage zu erwarten ist.

In der Gesamtschau dieser – hier nur angerissenen – Vielfalt an Anforderungen muss die kommunale Baulandpolitik zwingend planerischen Leitbildern wie Konzentration auf Innenentwicklung und flächensparendes Bauen weiterhin gerecht werden. Dazu gehört auch eine nachhaltige Bodenbevorratung, um mit geeigneten Instrumenten (z.B. Konzeptvergabe, Erbpacht) steuernd eingreifen zu können.

Nur Ausweisungen bei nachhaltiger Wohnungsnachfrage

Auf die Nachfrage-Veränderungen haben die niedersächsischen Städte und Gemeinden vielerorts mit einer spürbaren Erhöhung ihrer neu geschaffenen Wohnbauflächen reagiert. Der Umfang der Neuausweisungen von Wohnbauland hat

in Niedersachsen insgesamt weiter zugenommen. Insbesondere in den Ballungsräumen, in denen sich die Lage auf dem Wohnungsmarkt – zuletzt zusätzlich durch weiter anhaltenden Zuzug – weiter verschärft hat, zeigt sich somit eine deutliche Reaktion auf die kontinuierlich steigende Nachfrage nach Wohnraum.

Doch nicht nur in den Ballungszentren wächst der Umfang der Neuausweisungen: Auch jenseits der Zentren wird vermehrt neues Bauland ausgewiesen. Kritisch zu sehen sind die neuen Wohnbaulandausweisungen abseits der niedersächsischen Wachstumsregionen. Insbesondere in schrumpfenden Räumen ist der langfristige Wohnbaulandbedarf tatsächlich fraglich. Viele Gemeinden in solchen Regionen verfügen ohnehin über einen Reserveflächen-Pool. Damit stellt sich die Angebotssituation für Bauland in den meisten Fällen, rein quantitativ gesehen, weitgehend als entspannt dar. Werden darüber hinaus die weiteren Ausweisungsabsichten für 2018/19 überall umgesetzt, droht in zahlreichen Regionen ein Überangebot an Flächen mit der Folge weiterer Zersiedlung und verschärfter interkommunaler Konkurrenz. Dennoch sind viele Kommunen gefordert, ihre Wohnungsmarktentwicklung kleinräumig zu beobachten und Bauland stärker bedarfsbezogen auszuweisen.

Höhere Bebauungsdichten unterstützen Bedarfsgerechtigkeit und Nachhaltigkeit am Wohnungsmarkt

Das Flächenangebot für den Geschosswohnungsbau ist weit von einem Überangebot entfernt. Hier konzentrieren sich sowohl die Neuausweisungen als auch die bereits vorhandenen Reserven für Geschosswohnungsbau wesentlich stärker auf einzelne Ballungszentren, wie Hannover, Braunschweig oder Wolfsburg. Trotz gesteigerter Ausweisungsbemühungen ist innerhalb wichtiger Teilmärkte weiterhin von Engpässen auszugehen, die sich hemmend auf den bedarfsgerechten Neubau auswirken. Das ist auf den deutlichen Nachfrageüberhang innerhalb dieser Zentren zurückzuführen. Auch wenn es die regionalen Engpässe anders vermuten lassen, gewinnt der Geschosswohnungsbau insgesamt bemerkenswert an Bedeutung: Mit mehr als 20 % der neu ausgewiesenen Flächen hat sich sein Anteil seit der letzten Erhebung verdoppelt. Damit entfällt fast die Hälfte der (auf den neu ausgewiesenen Flächen) realisierbaren Wohneinheiten auf dieses Segment – ein Allzeithoch seit Beginn der systematischen Erfassung von Wohnbauland im Land Niedersachsen im Jahr 1992. Vor allem in den Ballungsräumen und Großstädten zeichnet sich ein Umdenken bei der Baulandausweisung zugunsten von mehr Dichte und Ressourcenschonung ab. Maßgebend für die höhere Flächenausnutzung ist der Bedeutungsgewinn des Geschosswohnungsbaus. Diese Städte schaffen damit eine wichtige Voraussetzung dafür, dass die bestehenden Defizite in diesem Segment abgebaut werden können.

Unabhängig von der allgemeinen Marktsituation steigt mit der fortschreitenden Alterung der Gesellschaft die Nachfrage nach Wohnungen in Mehrfamilienhäusern, insbesondere nach altersgerechten und barrierefreien Angeboten. Speziell in den angespannten Wohnungsmarkregionen muss das Augenmerk außerdem auf Haushaltsgründer und Zuwanderer gerichtet werden. Für diese Gruppen, die Motor der aktuellen Nachfrage sind, werden vordringlich preiswerte Wohnangebote im Geschosswohnungsbau benötigt. Das setzt in den betroffenen Städten und Gemeinden die Schaffung von entsprechenden Baurechten für Geschosswohnungsbau voraus.

Innen- vor Außenentwicklung – Bestehende Flächenpotenziale nutzen

Zweifelsohne lassen sich die bestehenden Wohnflächenbedarfe nicht ausschließlich innerhalb der Siedlungsgebiete auffangen. Vor allem die wachstumsdynamischen Städte und Gemeinden müssen auch in Zukunft neue Flächen entwickeln. Gleichwohl sollte der Innenentwicklung dabei stets der Vorzug gegeben werden. Wenn man diesem Grundsatz „Innen- vor Außenentwicklung“ nachhaltig gerecht werden will, auch um die Flächeninanspruchnahme „auf der grünen Wiese“ nicht wieder zu erhöhen, müssen weiterhin die attraktiven Flächenpotenziale innerhalb der Siedlungsbereiche konsequent erschlossen werden. Dabei geht es um eine Deckung der Wohnraumbedarfe über die Aktivierung von Baulücken, Nachverdichtung untergenutzter Flächen, ggf. auch Aufstockung und Dachausbau, aber auch um eine Priorisierung flächensparender Bauweisen.

Neben der Aktivierung von Bauland- und Nachnutzungspotenzialen im Innenbereich geht es aber auch darum, überzogene, nicht mobilisierbare und an falschen Standorten befindliche Reserveflächen bzw. Siedlungsflächenüberhänge zurückzustufen bzw. für andere Bebauungsformen umzuwidmen.

Die praktische Umsetzung dieser Maßgaben setzt konzeptionelle Grundlagen mit Blick auf die kommunalen Siedlungsflächen und ein aktives Flächenmanagement voraus. Zugleich muss konkurrierendem Agieren und „Kirchturmdenken“ durch interkommunale und regionale Abstimmung systematisch begegnet werden.

Bestandsgebiete qualifizieren, Zersiedlung entgegenwirken

Angesichts der aktuell brennenden Herausforderungen in den Ballungszentren aufgrund des starken Bevölkerungswachstums darf jedoch nicht übersehen werden, dass auf längere Sicht die Baulandentwicklung im Land Niedersachsen vor allem auf die veränderten Bedarfe aufgrund kleinerer und älterer Haushalte eingehen muss. Es liegt auf der Hand, dass hierbei vor allem integrierte Lagen mit guter Infrastrukturversorgung angesprochen sind.

Daher muss der Fokus für die Mehrzahl der niedersächsischen Städte und Gemeinden in der Qualifizierung von Bestandsgebieten und der Aktivierung

von Flächenreserven innerhalb der Siedlungsgebiete – und nicht in der Siedlungsflächenerweiterung - liegen. Dies geht einher mit einer größeren Vielfalt an Wohnungsangeboten dort, wo in der Vergangenheit die Ausweisung von Flächen für Eigenheimen ein Selbstläufer war. Hier werden die Herausforderungen durch den demografischen Wandel vor allem in Gestalt einer wachsenden Zahl von kleinen und älteren Haushalten besonders zunehmen.

Umso wichtiger ist es zu vermeiden, dass eine einseitige Angebotsplanung zu einem Überangebot an Bauland und damit zu weiterer Zersiedlung, zu sinkender Bewohnerdichte und letztlich zu steigenden Kosten für den Erhalt der Infrastruktur führt.

Impressum

Herausgeber – Investitions- und Förderbank Niedersachsen – NBank

– Günther-Wagner-Allee 12 – 16 – 30177 Hannover

Bearbeitung/Text – RegioKontext GmbH – Kantstr. 92 – 10627 Berlin

Investitions- und Förderbank Niedersachsen – NBank
Günther-Wagner-Allee 12 – 16_30177 Hannover
Telefon 0511.30031-0 – Telefax 0511.30031-300
info@nbank.de – www.nbank.de

Die NBank ist die Investitions- und
Förderbank des Landes Niedersachsen



Niedersachsen