

Wohnbaulandumfrage 2016



WOHNUNGSMARKTBEOBACHTUNG

NBank

Wir fördern Niedersachsen

Impressum

Herausgeber — NBank — Günther-Wagner-Allee 12 – 16 — 30177 Hannover

Bearbeitung/Text — STADTREGION – Büro für Raumanalysen und Beratung,
Dr. Ruth Rohr-Zänker, Wolfgang Müller, Bernd Behrendorf

Hannover, November 2016

Wir weisen darauf hin, dass das vorliegende Werk urheberrechtlich geschützt ist. Eine Verwertung des Werkes außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechts ist ohne unsere ausdrückliche Zustimmung unzulässig und strafbar. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die NBank ist die Investitions- und Förderbank des Landes Niedersachsen.



Niedersachsen

Wohnbaulandumfrage 2016

- 05 — EINFÜHRUNG
- 07 — ERGEBNISSE IM ÜBERBLICK
- 11 — NEUAUSWEISUNGEN VON WOHNBAULAND
- 24 — WOHNBAULAND-RESERVEN
- 29 — INANSPRUCHNAHME VON WOHNBAULAND
- 30 — BRACHFLÄCHEN-POTENZIALE
- 34 — FLÄCHENMANAGEMENT
- 39 — FAZIT

Wohnbaulandumfrage 2016

Einführung

Die niedersächsischen Städte und Gemeinden werden im Abstand von zwei Jahren detailliert nach ihren Neuausweisungen und Reserven von Wohnbauland befragt. Die Wohnbaulandumfrage wird seit 1992 regelmäßig durchgeführt; damit ist die aktuelle Umfrage die dreizehnte in Folge. Der Erhebungszeitraum umfasst die Jahre 2014 und 2015.

Wie in den vergangenen Jahren war die Bereitschaft, an der Befragung teilzunehmen, sehr hoch. 399 der 409 niedersächsischen Städte und Gemeinden haben sich beteiligt; damit liegt die Rücklaufquote bei 98 Prozent. Alle kreisfreien Städte, alle großen selbständigen Städte und fast alle Landkreise sind vollständig erfasst. Allein für die Landkreise Celle und Gifhorn weisen die Angaben größere Lücken auf. Im Landkreis Celle haben sich drei Gemeinden, im Landkreis Gifhorn zwei Gemeinden nicht beteiligt; in ihnen leben jeweils knapp 20% der Bevölkerung. Die übrigen fünf nicht erfassten Kommunen verteilen sich über die Landkreise Northeim, Cuxhaven, Osnabrück, Rotenburg (Wümme) und Verden. Fünf der zehn nicht erfassten Städte und Gemeinden haben schon bei früheren Umfragen nicht teilgenommen.

Mit der breiten Beteiligung und einer Rücklaufquote von 98 Prozent sind die empirischen Ergebnisse in hohem Maße repräsentativ und bilden die Situation auf den Baulandmärkten in Niedersachsen gut ab. Die Neuausweisungen der Jahre 2014 und 2015 sind nahezu vollständig erfasst.

Ergebnisse im Überblick

Umfang der Neuausweisungen angestiegen

In den Jahren 2014 und 2015 wurden in Niedersachsen fast 1.350 Hektar Wohnbauland für mehr als 24.100 Wohnungen geschaffen. Damit hat der Umfang der Neuausweisungen weiter zugenommen. Gegenüber 2012/2013 lag er um fast ein Viertel höher. An diesem Anstieg waren fast alle Regionen beteiligt.

Zwei Drittel der Kommunen haben 2014 / 2015 neues Wohnbauland geschaffen

Knapp zwei Drittel der Städte und Gemeinden haben in den Jahren 2014 und 2015 Baurechte geschaffen. Im Vergleich zu den vorangegangenen Bauland-Umfragen ist das ein relativ hoher Anteil; 2010/2011 hatte er fünfzig Prozent, 2012/2013 etwa sechzig Prozent betragen.

Räumliche Disparitäten bei den Ausweisungs-Aktivitäten abgeschwächt

Die Schwerpunkte der Ausweisungsaktivitäten lagen in den bevölkerungsreichen und bevölkerungsdynamischen Landesteilen. Relativ gesehen, also bezogen auf die Bevölkerung, war der Umfang des neuen Baulands im Westen Niedersachsens deutlich höher, im Süden und im Nordosten deutlich geringer als der niedersächsische Durchschnitt von 1,7 Hektar Bruttowohnbauland je 10.000 Einwohner. Allerdings haben sich die großräumigen Disparitäten gegenüber den vorangegangenen Umfragen leicht abgeschwächt. Und auch die Polarisierung zwischen den Raumtypen hat sich verändert: die Verdichtungsräume waren nicht mehr durchgehend ausweisungsaktiver als die ländlichen Regionen.

Neues Bauland nur in geringem Maße für den Bau von Geschosswohnungen

Nach wie vor ist das neue Bauland ganz überwiegend für den Bau von Familienheimen vorgesehen. Gleichwohl hat der Geschosswohnungsbau erstmals seit Beginn des Jahrhunderts wieder die Zehn-Prozent-Marke bei den Flächen und die Dreißig-Prozent-Marke bei den geplanten Wohneinheiten überschritten. Mit insgesamt 170 Hektar für knapp 7.800 Wohnungen hat sich der Umfang der Fläche gegenüber 2012/2013 mehr als verdoppelt. Zwar befindet sich das neue Bauland für den Geschosswohnungsbau vorwiegend in den Großstädten und verdichteten Räumen, aber auch in einigen ländlichen Regionen gab es einen deutlichen Zuwachs an Fläche für diesen Gebäudetyp.

Flächenausnutzung gestiegen

Der Durchschnittswert von 554 qm Bruttowohnbauland je Wohneinheit liegt erheblich unter dem Niveau der vergangenen Jahre. Diese intensivere Flächenausnutzung ist vor allem auf den gestiegenen Anteil der Flächen für den Geschosswohnungsbau zurückzuführen. Zudem sahen die Planungen vielerorts aber auch mehr kleinere und mittelgroße Grundstücke für den Bau von Ein- und Zweifamilienhäusern vor als in der Vergangenheit. Gleichwohl betrug die Brut-

towohnfläche je Wohneinheit für Familienheime im Mittel immer noch 720 qm. Dabei zeigen sich innerhalb Niedersachsens große Unterschiede. So zeichnen sich einige ländliche Räume in strukturschwachen Regionen und der Verdichtungsraum um Hamburg durch besonders geringe, die Region Hannover sowie viele der großen Städte dagegen durch hohe Dichtewerte aus.

Vereinfachtes Planungsverfahren im Innenbereich breit etabliert

Seit der Novellierung des Baugesetzbuches im Jahr 2007 hat sich das vereinfachte Planungsverfahren im Innenbereich breit etabliert. Über sechzig Prozent der Städte und Gemeinden, die Baurechte schufen, haben es angewandt und ein Viertel der neuen Wohnbauflächen wurden nach § 13a BauGB ausgewiesen.

Große Unterschiede in den längerfristigen Ausweisungsaktivitäten

Städte und Gemeinden unterscheiden sich in ihren Ausweisungsaktivitäten nicht nur kurz-, sondern auch langfristig. Ein Fünftel von ihnen hat seit mindestens sechs Jahren kein Wohnbauland ausgewiesen; Grundstücke für den Wohnungsneubau kommen ausschließlich aus den Reserve-Pool. Diese meist kleinen Kommunen sind in Südniedersachsen, an der östlichen Landesgrenze und entlang der Oberweser konzentriert. Andererseits hat ein gutes Drittel der Städte und Gemeinden seit 2010 kontinuierlich Baurechte geschaffen; die meisten von ihnen liegen in den Wachstums- und Verdichtungsräumen.

Inanspruchnahme von Wohnbauland überstieg Neuausweisungen um fast ein Drittel

2014 und 2015 wurden in Niedersachsen etwa 1.760 Hektar Bruttobauland für den Wohnungsneubau in Anspruch genommen. Das waren 400 Hektar mehr als im gleichen Zeitraum neu ausgewiesen wurden. Der Baulandverbrauch war sehr hoch im Westen sowie im Umland von Hannover und Hamburg; er war sehr gering im Süden und Nordwesten Niedersachsens.

Hohe Zunahme an Baulandausweisungen zu erwarten

In den Jahren 2016 und 2017 wird in Niedersachsen voraussichtlich erheblich mehr Bauland geschaffen als 2014/2015. 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. Werden diese Ausweisungs-Absichten überall umgesetzt, droht in zahlreichen Regionen das Überangebot an Flächen und damit die Zersiedlung und die Schärfe der interkommunalen Konkurrenz zuzunehmen.

Wohnbaulandreserven weiter abgebaut

Zu Beginn des Jahres 2016 beliefen sich die Wohnbaulandreserven in Niedersachsen auf 5.200 Hektar für 83.000 Wohnungen. Ein Fünftel dieser Flächen stammt aus den Ausweisungen der Jahre 2014 und 2015, vier Fünftel waren

schon seit längerem im Reserve-Pool. Gegenüber der Ausgangssituation Anfang 2014 wurden die Reserveflächen um mehr als 350 Hektar bzw. sieben Prozent abgebaut. Zu dieser Reduzierung kam es, weil im Befragungszeitraum mehr Flächen bebaut als neu ausgewiesen wurden.

Baulandreserven sehr unterschiedlich verteilt

Die einzelnen Städte und Gemeinden haben sehr unterschiedlich große Baulandreserven. Diese Unterschiede sind in erster Linie auf die kommunale Flächenpolitik und weniger auf die Nachfrage nach Bauland bzw. Wohnungen zurückzuführen. So gibt es in allen Teilräumen Kommunen mit sehr hohen und Kommunen mit sehr geringen Reserven.

Baulandreserven vorrangig für Familienheime

Die Flächenreserven in Niedersachsen sind zu mehr als neunzig Prozent für Familienheime reserviert, in vielen Kommunen, darunter auch die kreisfreie Stadt Emden, sogar zu hundert Prozent. Baulandreserven für den Geschosswohnungsbau belaufen sich landesweit auf 440 Hektar und befinden sich überwiegend in den großen und mittelgroßen Städten.

Wiedernutzung von Brachflächen gering

Der Umfang der Brachflächen, die sich aus Sicht der Kommunen grundsätzlich für Wohnzwecke eignen, belief sich Ende 2015 auf 1.400 Hektar. Allerdings hat davon nur ein geringer Teil das Potenzial, kurz- oder mittelfristig mit Wohnungen bebaut zu werden: häufig handelt sich dabei um sehr große Flächen, z.T. liegen sie in wenig nachfragedynamischen Regionen und zudem befinden zwei Drittel davon außerhalb der Siedlungsbereiche. Einen besseren Hinweis auf den Umfang möglichen Flächenrecyclings liefert der Blick zurück: 2014 und 2015 wurden 150 Hektar des neuen Wohnbaulands durch die Umwidmung ehemaliger Brachflächen gewonnen.

Innenentwicklung hat für die meisten Kommunen keinen Vorrang

Die konsequente Innenentwicklung spielt in der kommunalen Flächenpolitik noch immer eine nachrangige Rolle. Nur ein gutes Drittel der Städte und Gemeinden fördern die Innenentwicklung mit eigenen Maßnahmen. Im Vordergrund stehen dabei die Bauleitplanung, die Teilnahme an Förderprogrammen des Bundes und des Landes sowie eigene kommunale Förderprogramme.

Flächenmanagement und Baulückenmobilisierung nur von wenigen praktiziert

In der ganz überwiegenden Mehrheit der niedersächsischen Städte und Gemeinden fehlen die Instrumente und der Einsatz von Verfahren für eine nachhaltige Siedlungsflächenentwicklung. Nur dreißig Prozent erfassen ihre Baulücken systematisch und haben damit einen fundierten Überblick über ihre Flächenpotenziale. Und noch weniger nutzen diese Kenntnis für ein mit Entwick-

lungszielen unterlegtes Flächenmanagement. Allerdings wächst die Einsicht in den Nutzen einer Baulückenerfassung: die Zahl derer, die über ein Flächenkataster verfügen, stieg in den vergangen zwei Jahren von 83 auf 115 Kommunen.

Neuausweisungen von Wohnbauland

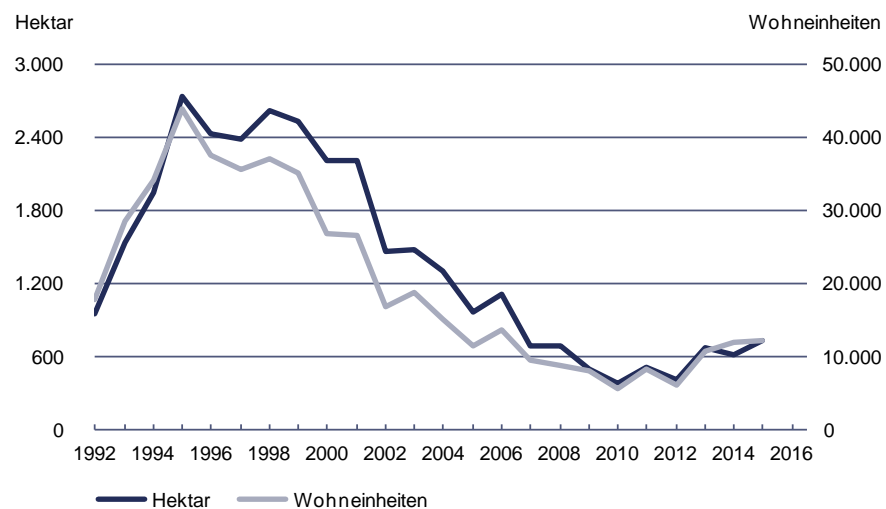
Der Umfang der Neuausweisungen für den Wohnungsbau ist auch in den vergangenen zwei Jahren weiter gestiegen. Besonders auffällig dabei ist der Zuwachs an Wohnbauland für den Geschosswohnungsbau.

Umfang des neu ausgewiesenen Wohnbaulands

In den Jahren 2014 und 2015 wurden in Niedersachsen 1.345 Hektar Wohnbauland neu ausgewiesen. Auf diesen Flächen können mehr als 24.000 Wohnungen gebaut werden.

An der Neuausweisung dieser 1.345 Hektar waren 256 der 399 Städte und Gemeinden beteiligt. D.h., dass knapp zwei Drittel der Kommunen in diesem Zeitraum neue Baurechte geschaffen haben. Das sind deutlich mehr als in den vorangegangenen Untersuchungsphasen: 2012/2013 lag ihr Anteil bei sechzig Prozent, 2011/2012 bei nur gut fünfzig Prozent.

Neuausweisungen von Wohnbauland 1992 bis 2015 (Abb. 1)

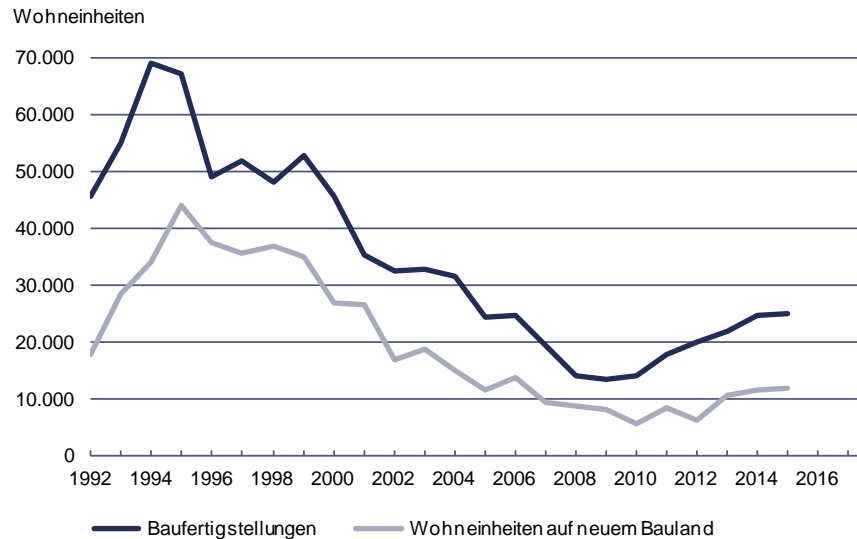


Datenbasis: NBank-Wohnbaulandumfragen 1994 bis 2016

Der Umfang der jüngsten Flächenausweisungen hat sich gegenüber 2012/2013 um fast ein Viertel erhöht. Da gleichzeitig die Dichte erhöht wurde, ist die Zahl der Wohnungen, die auf diesen Flächen entstehen können, sogar um mehr als vierzig Prozent gestiegen.

Mit den größeren Ausweisungsaktivitäten haben die Städte und Gemeinden auf die Nachfrageentwicklung auf den Wohnungsmärkten reagiert. In den vergangenen Jahren hat die Neubautätigkeit weiter angezogen und in den Jahren 2014 und 2015 wurden in Niedersachsen fast 50.000 neue Wohnungen fertiggestellt. Das waren 7.500 mehr als zwei Jahre zuvor. Einen so hohen Anstieg gab es bei den Neuausweisungen aber nicht; damit hat sich der Abstand zwischen Baufertigstellungen und möglicher Wohnungen auf dem neuen Bauland vergrößert (vergl. Abb. 2).

Baufertigstellungen in Niedersachsen und Anzahl geplanter Wohnungen auf neu ausgewiesenem Bauland 1992 bis 2015 (Abb. 2)



Datenbasis: NBank-Wohnbaulandumfragen 1994 bis 2016, LSN 2016

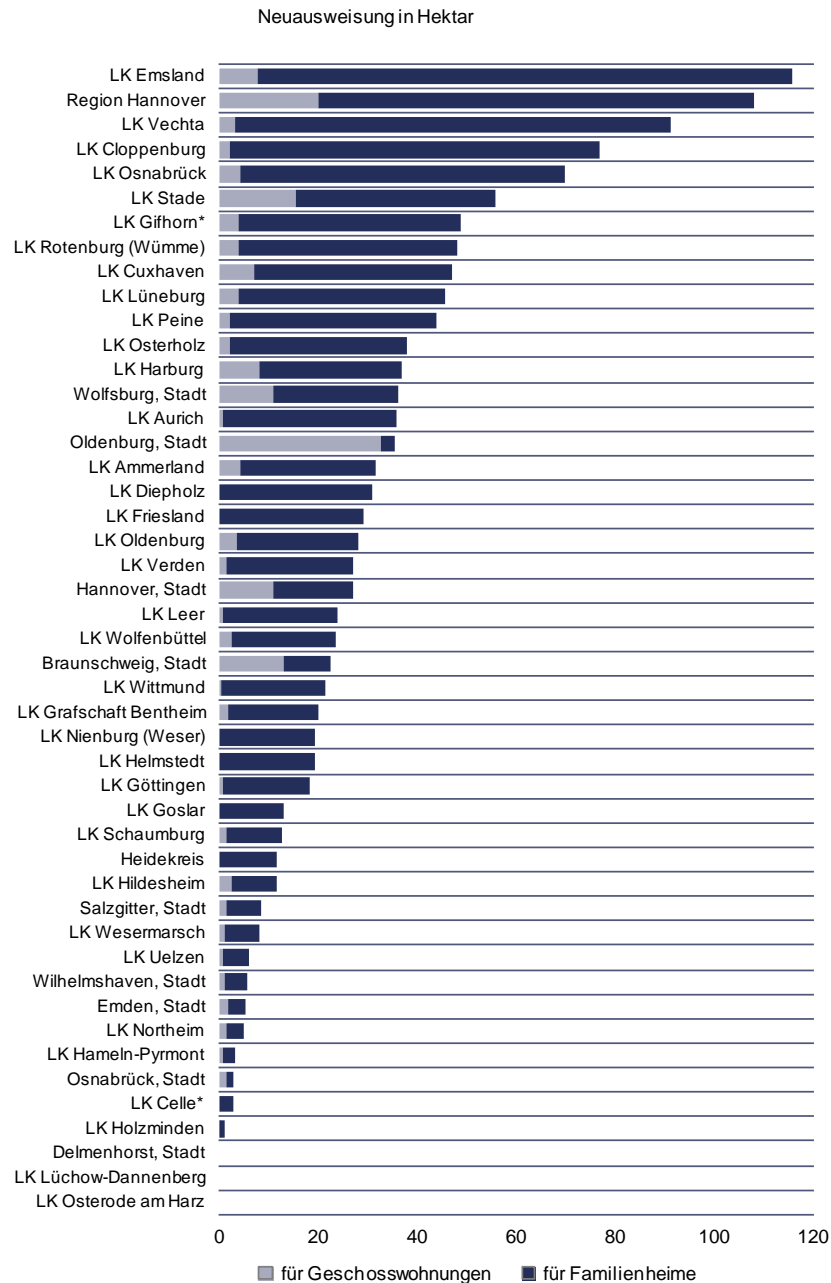
Wie in der Vergangenheit ist das neu geschaffene Wohnbauland in den bevölkerungsreichen und bevölkerungsdynamischen Landesteilen konzentriert. So ragen der Westen mit den Landkreisen Emsland (116 Hektar), Vechta (91 Hektar) und Cloppenburg (77 Hektar) sowie die Region Hannover (108 Hektar) und der Landkreis Osnabrück (70 ha) besonders stark heraus.

Auch der Raum Hamburg mit den Landkreisen Stade (56 ha), Lüneburg (46 Hektar) und Harburg (37 Hektar) sowie die Stadt Wolfsburg (36 Hektar) und die Landkreise Gifhorn (49 Hektar) und Peine (44 Hektar) in ihrem Einzugsbereich gehören zu den Regionen, in denen besonders viel neues Wohnbauland geschaffen wurde.

Sehr gering dagegen ist der Umfang der Neuausweisungen im südlichen Bereich der Weser (Landkreise Holzminden mit 1,2 Hektar und Hameln-Pyrmont mit 3,2 Hektar). Und in den Landkreisen Lüchow-Dannenberg und Osterode am Harz sowie in der Stadt Delmenhorst wurden in den Jahren 2014 und 2015 gar keine neuen Baurechte geschaffen.

Die wachstumsdynamischen Großstädte haben sich in den vergangenen zwei Jahren recht ähnlich verhalten und umfangreich neues Bauland ausgewiesen. Wolfsburg lag mit 36 Hektar an der Spitze, gefolgt von Oldenburg (35 Hektar), der Landeshauptstadt Hannover (27 Hektar) und Braunschweig (23 Hektar). Allein Osnabrück blieb mit drei Hektar weit darunter; allerdings war die Stadt auch mit mehr als 100 Hektar Reserveflächen in das Jahr 2014 gestartet, so dass der Bedarf an zusätzlichem Wohnbauland offenbar nicht groß war. Andererseits war auch in Oldenburg der Reservebestand Anfang 2014 mit 255 Hektar sehr hoch; dennoch wurde in der Stadt in großem Umfang zusätzliches Bauland geschaffen.

Neuweisungen von Wohnbauland 2014/2015 (Abb. 3)



* Landkreise Celle und Gifhorn unvollständig erfasst
 Datenbasis: NBank-Wohnbaulandumfrage 2016

Die im Vergleich zu den Vorjahren um fast 250 Hektar umfangreicheren Neuweisungen verteilen sich recht flächig im Land und sind nicht auf die wirtschaftlich dynamischen Regionen beschränkt. Diese Entwicklung markiert einen Trendwechsel: 2012 und 2013 hatte sich die Zunahme bei den Neuweisungen auf die Räume Hamburg und Braunschweig sowie den Westen Nie-

dersachsens konzentriert, die meisten Regionen hatten also wenig oder gar nicht zu dem höheren Umfang der Neuausweisungen beigetragen. 2014 und 2015 dagegen wurde in fast allen Landkreisen deutlich mehr Bauland ausgewiesen als in der vorangegangenen Untersuchungsperiode. Beispiele sind der Landkreis Göttingen, wo sich die Neuausweisungen 2014/2015 auf 18 Hektar summierten, während sie 2012/2013 bei 8 Hektar gelegen hatten, sowie die Landkreise Wittmund (von 13 auf 21 Hektar), Schaumburg (von 4 auf 13 Hektar), Rotenburg (Wümme) (von 18 auf 48 Hektar), Osnabrück (von 50 auf 70 Hektar) oder Cuxhaven (von 8 auf 47 Hektar).

Ausweisungsintensität

Für den räumlichen Vergleich der Ausweisungsaktivitäten ist der relative Wert, der die Fläche an der Zahl der Einwohner bemisst, aussagekräftiger als der absolute Umfang des neuen Wohnbaulands.

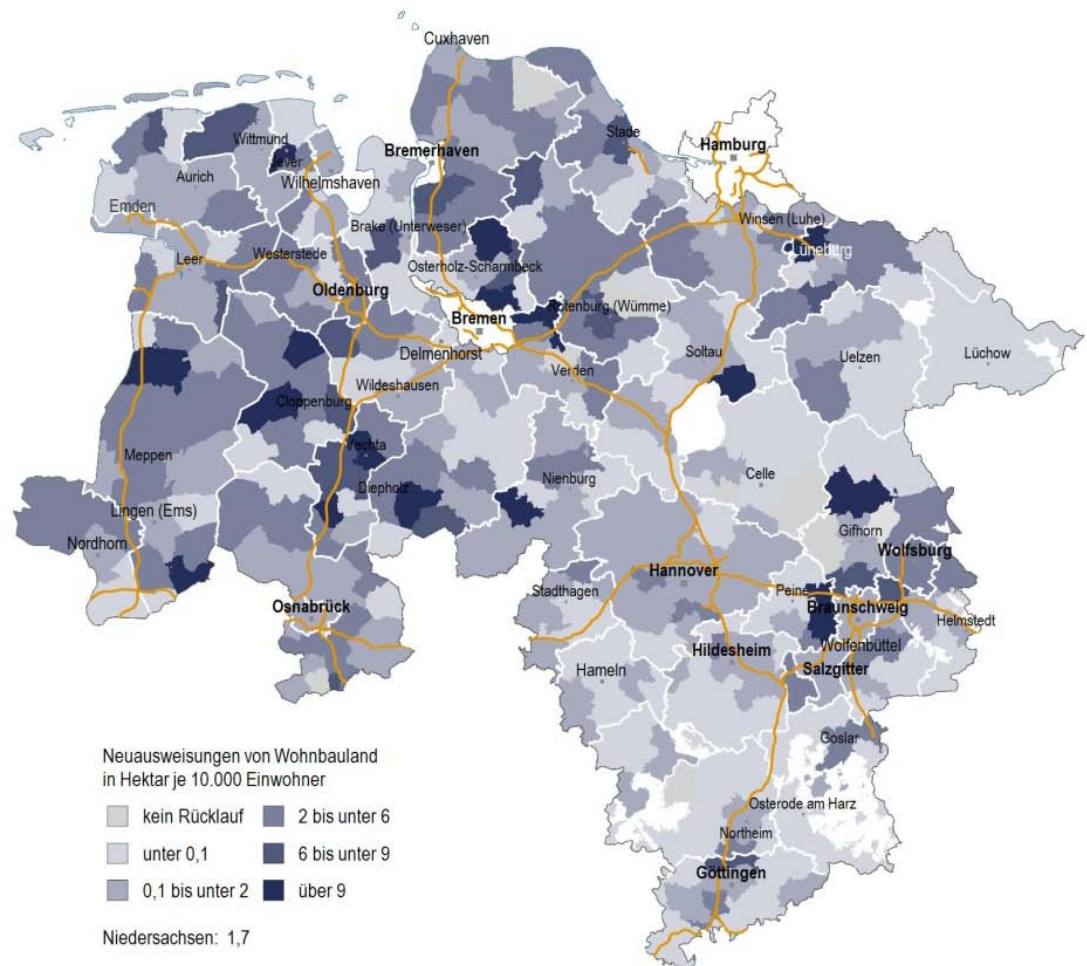
2014 und 2015 wurden landesweit 1,7 Hektar neues Brutto-Wohnbauland je 10.000 Einwohner geschaffen. Erwartungsgemäß sind die Unterschiede zwischen den Teilräumen sehr groß. Wie in den vorangegangenen Untersuchungsperioden war die Ausweisungsintensität in den strukturschwachen Regionen Niedersachsens am geringsten und in den wirtschaftsstarken Landesteilen am größten. Allerdings erreichten auch einige andere Regionen Spitzenwerte.

Auf eine Ausweisungsintensität, die mehr als doppelt so hoch war wie der Landesdurchschnitt, kamen die Landkreise Vechta, Cloppenburg, Emsland, Wittmund und Gifhorn. Und die Landkreise Peine, Osterholz und Rotenburg (Wümme) blieben mit Werten von über drei Hektar je 10.000 Einwohner nur knapp darunter. Am anderen Ende des Spektrums befinden sich die Landkreise Osterode am Harz, Northeim, Holzminden, Hildesheim, Hameln-Pyrmont und Lüchow-Dannenberg; sie alle erreichten keine 0,5 Hektar je 10.000 Einwohner. Aber bis auf Wolfsburg und Oldenburg blieben auch die kreisfreien Städte deutlich unterhalb des Landesschnitts.

Auf der Gemeindeebene ist die Spanne deutlich größer (vergl. Abb. 4). Gut zehn Prozent der Gemeinden haben mehr als sechs Hektar je 10.000 Einwohner ausgewiesen. Die Spitzenwerte lagen zwischen zehn und zwanzig Hektar; diese Werte wurden allerdings fast nur von kleinen Gemeinden erreicht und erklären sich vermutlich mit ihrer zyklischen Ausweisungspraxis.

Andererseits haben mehr als ein Drittel der Städte und Gemeinden in den Jahren 2014 und 2015 gar keine Baurechte geschaffen. Zwar finden sich auch in dieser Gruppe überproportional viele kleinere Gemeinden, aber es gehören auch drei Städte mit über 50.000 Einwohnern dazu (Delmenhorst, Celle und Hameln) und weitere zwölf Städte und Gemeinden mit 20.000 bis 50.000 Einwohnern. Auffällig ist zudem die moderate Ausweisungsintensität zahlreicher Gemeinden in dem wachstumsdynamischen Umland von Hamburg.

Neuweisungen von Wohnbauland je 10.000 Einwohner 2014/2015 (Abb. 4)



Im Vergleich zu den vorangegangenen Umfragen haben sich die großräumlichen Disparitäten abgeschwächt. Der Westen und das Umland von Hamburg heben sich nicht mehr so eindeutig durch ihre hohe Ausweisungsintensität von den anderen Regionen ab. Und innerhalb der Teilräume sind die Unterschiede zwischen Verdichtungsraum und ländlichem Raum weniger ausgeprägt als sie es in den Jahren 2012 und 2013 waren.

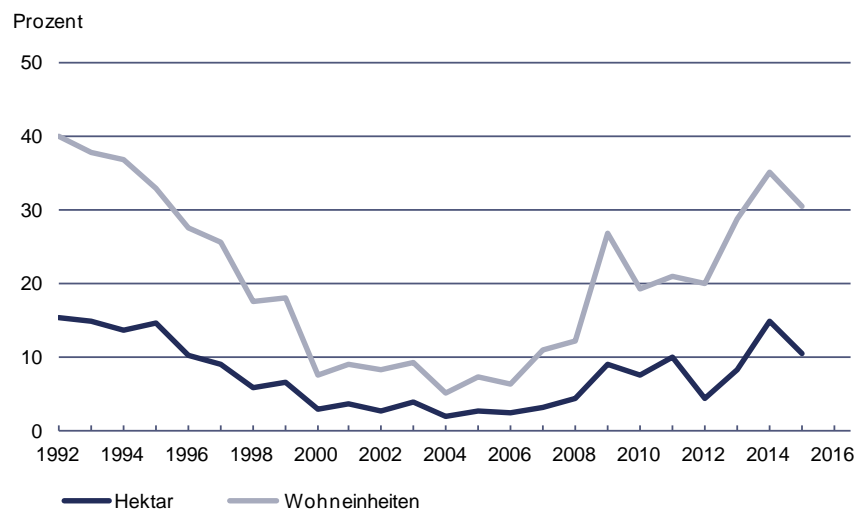
Neuweisungen nach Gebäudetyp

Die Baurechte wurden in erster Linie für Familienheime geschaffen. 1.175 der insgesamt 1.345 Hektar sind für den Bau von Ein- und Zweifamilienhäusern, 170 Hektar, das entspricht dreizehn Prozent, für den Bau von Geschosswohnungen vorgesehen. Im Familienheimbau können damit etwa 16.400 Wohneinheiten erstellt werden, im Geschosswohnungsbau etwa 7.800 Wohnungen.

Gegenüber der Wohnbauland-Umfrage 2014 haben sich die für den Geschosswohnungsbau reservierten Flächen mehr als verdoppelt; 2012 und 2013 waren für nur 76 Hektar neue Baurechte geschaffen worden. Wenngleich also Bauland für den Geschosswohnungsbau weiterhin eine nachrangige Rolle spielt, macht es doch erstmals seit vielen Jahren wieder mehr als zehn Prozent der gesamten Neuausweisungen aus. Seit Mitte der 1990er Jahre war dieser Grenzwert nicht mehr erreicht worden.

Die steigende Bedeutung für den Geschosswohnungsbau zeigt sich noch deutlicher an dem Anteil der Wohnungen. Aufgrund der höheren Bebauungsdichte kann im Geschosswohnungsbau ein Drittel der insgesamt vorgesehenen Wohnungen entstehen.

Anteile für Geschosswohnungen auf neu ausgewiesenem Wohnbauland 1992 bis 2015 (Abb. 5)



Datenbasis: NBank-Wohnbaulandumfragen 1994 bis 2016

Das neue Bauland für Geschosswohnungen konzentriert sich weitgehend auf die Großstädte und die verdichteten Regionen (vergl. oben Abb. 3). In den Städten Oldenburg, Braunschweig und Wolfsburg sowie der Region Hannover und dem Landkreis Stade liegt deutlich mehr als die Hälfte dieser Flächen, dabei allein in Oldenburg mit 33 Hektar schon ein Fünftel. Die Stadt Oldenburg sticht dabei durch ihre eindeutige Schwerpunktsetzung heraus: über neunzig Prozent der neu ausgewiesenen Flächen sind für Mehrfamilienhäuser reserviert.

Die größere Berücksichtigung des Geschosswohnungsbaus findet sich aber nicht nur in den Verdichtungsräumen. Die Zahl der Landkreise und kreisfreien Städte, in denen keine Baurechte für Geschosswohnungen geschaffen wurden, verringerte sich von sechzehn in den Jahren 2012/2013 auf neun in den Jahren 2014/2015.

Gleichwohl spielt der Geschosswohnungsbau vielerorts weiterhin keine Rolle bei der Schaffung von Baurechten. Insgesamt haben nur 92 Städte und

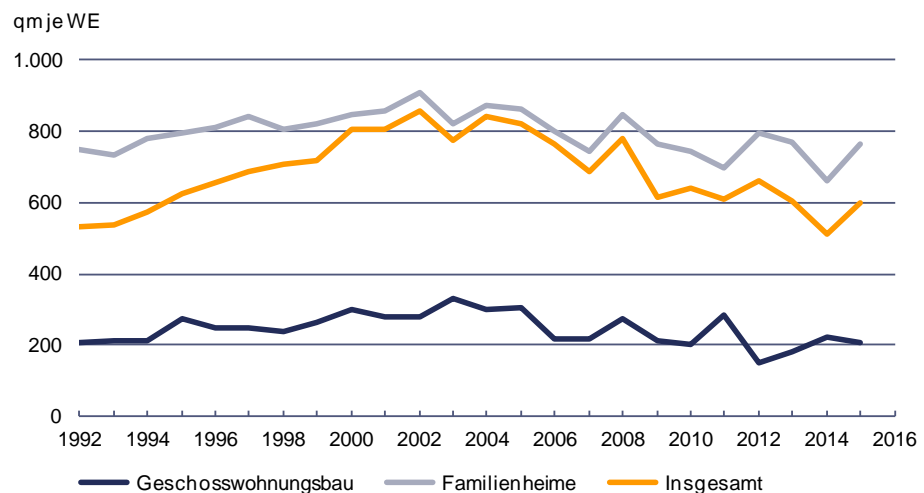
Gemeinden entsprechende Flächen ausgewiesen. In 164 Kommunen dagegen wurden die Baurechte ausschließlich für den Bau von Familienheimen geschaffen, dabei flächendeckend in den Landkreisen Goslar, Helmstedt, Nienburg (Weser), Diepholz, Friesland und im Heidekreis.

Geplante Flächenausnutzung auf neuem Bauland

Der mittlere Wert der geplanten Bebauungsdichte der Jahre 2014/2015 beträgt 554 qm Brutto-Wohnbauland je Wohneinheit. Damit ermöglichen die jüngsten Ausweisungen eine deutlich höhere Flächenausnutzung als die der vorangegangenen Jahre. 2012/2013 lag sie bei 625 qm je Wohneinheit und war seinerzeit schon relativ hoch; Anfang des Jahrhunderts waren durchschnittlich noch mehr als 800 qm Brutto-Bauland pro Wohneinheit vorgesehen.

Die größere Flächenausnutzung ist vor allem auf die stärkere Berücksichtigung des Geschosswohnungsbaus zurückzuführen. Der mittlere Dichtewert für den Geschosswohnungsbau beträgt 215 qm je Wohneinheit, für den Einfamilienhausbau liegt er bei 720 qm. Zum anderen wurde aber auch für den individuellen Wohnungsbau mit etwas höheren Dichten geplant, so dass die mittlere Grundstücksgröße gegenüber 2012/2013 um zehn Prozent sank.

Geplante Bebauungsdichten auf neuem Wohnbauland 1992 bis 2015 (Abb. 6)



Datenbasis: NBank-Wohnbaulandumfragen 1994 bis 2016

Die Spanne bei der Bebauungsdichte ist aber sehr groß (vergl. Tab. 1). Die Unterschiede erklären sich zum Teil durch fallspezifische Planungen, zum Teil durch die Siedlungsstruktur und die Mischung von Flächen für Familienheime und Geschosswohnungen. So bleiben die meisten großen bzw. kreisfreien Städte, wie Emden, Braunschweig, Hannover, Oldenburg und Osnabrück, durchschnittlich unter 300 qm je Wohneinheit, während zahlreiche ländliche Regionen auf mehr als 800 qm kommen, darunter die Landkreise Celle, Friesland, Helmstedt, Nienburg (Weser) und Harburg.

Nutzung von Innenentwicklungs- und Wiedernutzungspotenzialen

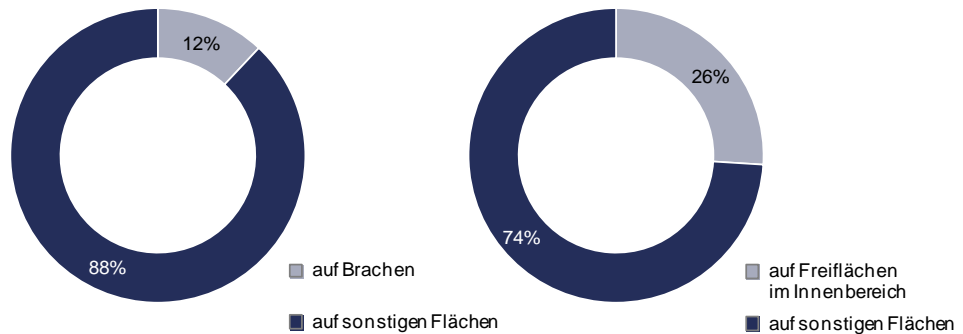
Von den 1.345 Hektar neu ausgewiesenen Wohnbaulands der Jahre 2014 und 2015 wurde das Baurecht für 350 Hektar im vereinfachten Planungsverfahren im Innenbereich gesichert und bei 150 Hektar handelte es sich um ehemalige Brachflächen. Zum Teil ging es dabei um dieselben Flächen.

Seit der Novellierung des Baugesetzbuches im Jahr 2007 hat sich das vereinfachte Planungsverfahren im Innenbereich breit etabliert und § 13 a BauGB wird in allen Regionen und allen Stadt- bzw. Gemeindegrößenklassen gleichermaßen angewandt.

Der Anteil der Neuausweisungen auf Innenbereichsflächen hat sich gegenüber vorangegangenen Untersuchungsphasen weiter erhöht. Offenbar wächst in der kommunalen Flächenpolitik der Stellenwert von Innenentwicklung und Ressourcenschonung.

150 Städte und Gemeinden, das sind über sechzig Prozent von denen, die Baurechte schufen, haben das vereinfachte Planungsverfahren genutzt. Da es aber überwiegend für kleinteilige Entwicklungen angewandt wird, machen die Flächen nach § 13 a BauGB in der Summe letztlich nur gut ein Viertel der gesamten neuen Wohnbauflächen aus. Die größeren neu geplanten Wohngebiete liegen überwiegend außerhalb der Innenbereiche.

Neuausweisungen von Wohnbauland 2014/ 2015 auf Brachflächen und auf Flächen im Innenbereich nach § 13a BauGB (Abb. 7)



Datenbasis: NBank-Wohnbaulandumfrage 2016

Die Wiedernutzung von Brachflächen ist weniger breit im Land verteilt. Nur in der Hälfte der Landkreise und kreisfreien Städte wurden Brachflächen bei der Schaffung von Bauland überhaupt berücksichtigt und die 150 Hektar, die in den Jahren 2014 und 2015 zu Wohnbauland umgewidmet wurden, verteilen sich auf nur 43 Städte und Gemeinden. Dabei stechen einige wenige heraus: die Stadt Oldenburg mit über dreißig Hektar und die Stadt Papenburg mit knapp zwanzig Hektar. Zusammen mit den Gemeinden Molbergen im Landkreis Cloppenburg und Dörpen im Landkreis Emsland, die zehn bzw. zwölf Hektar einbrachten, entfällt auf diese vier Kommunen fast die Hälfte der Brachflächen,

die zu Wohnbauland wurden. In den meisten anderen Kommunen waren die umgewidmeten Brachflächen kleiner als drei Hektar.

Wenngleich also die Wiedernutzung von Brachflächen in den meisten Regionen von geringer Relevanz war, spielte sie insbesondere im Westen Niedersachsens eine relativ große Rolle. Unter den sieben Landkreisen und kreisfreien Städten, die mehr als dreißig Prozent ihrer Neuausweisungen auf ehemaligen Brachflächen unterbrachten, befinden sich die Landkreise Emsland, Wittmund, Grafschaft Bentheim und Friesland sowie die Städte Emden und Oldenburg. Und auch in den Landkreisen Cloppenburg und Ammerland entstand relativ viel neues Bauland auf ehemaligen Brachflächen.

Bebauung der neu ausgewiesenen Flächen

Ende 2015 war mehr als ein Drittel der in den Jahren 2014 und 2015 ausgewiesenen Wohnbauflächen bereits bebaut oder mit Baugenehmigungen versehen. Auf diesen insgesamt 456 Hektar waren 8.000 Wohnungen vorgesehen.

Diese relativ zügige Bebauung kann als Indiz dafür gesehen werden, dass häufig konkrete Investitionsabsichten bzw. eine gesicherte Nachfrage nach Bauland den Anstoß für die Bebauungsplanverfahren gegeben hatten und die klassische Angebotsplanung weniger im Vordergrund stand.

Allerdings gibt es große Unterschiede zwischen den Kommunen. Tendenziell lag der Anteil der Ende 2015 bereits bebauten Fläche in den wachstumsdynamischen Regionen höher als in Regionen mit geringem Nachfragedruck.

Anders als beim Familienheimbau, der räumlich breit gefächert stattfand, war der Neubau von Geschosswohnungen auf wenige Räume konzentriert: allein zwanzig der insgesamt fünfundvierzig Hektar bereits bebauter Flächen liegen im Landkreis Stade, in der Region Hannover und in der Stadt Oldenburg.

Ausweisungshistorie

142 Städte und Gemeinden haben in den Jahren 2014 und 2015 kein Wohnbauland ausgewiesen. Diese Gruppe macht mehr als ein Drittel aller Kommunen aus. Sie setzt sich zwar überwiegend aus kleinen Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern zusammen, aber 58 von ihnen haben mehr als 20.000 Einwohner, 15 sogar mehr als 20.000 Einwohner.

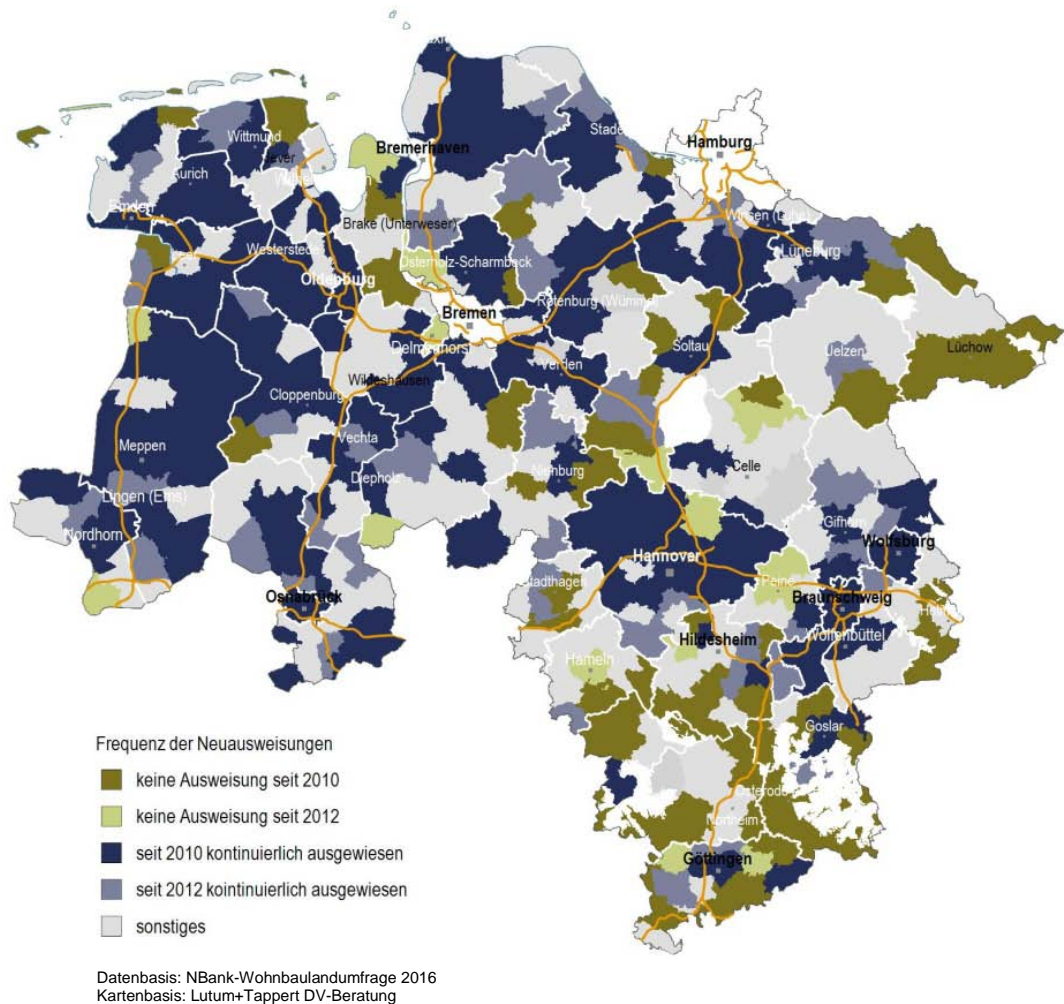
Für zahlreiche dieser 142 Städte und Gemeinden lässt sich ihre Abstinenz mit einem zyklischen Verhalten in der Flächenausweisung erklären; dabei kommt es immer mal wieder vor, dass in zwei aufeinander folgenden Jahren kein neues Baurecht geschaffen wird.

Gleichwohl hat gut die Hälfte von ihnen schon seit 2010 kein Bauland mehr ausgewiesen. Diese mehr als siebenzig Städte und Gemeinden, viele von ihnen in Südniedersachsen, an der östlichen Landesgrenze und entlang der Unterweser gelegen, decken ihren Bedarf nach Baugrundstücken also seit mindestens sechs Jahren aus dem Reserve-Pool. Die weitaus meisten sind kleine Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern. Aber mit Lüchow, Bad Harzburg,

Osterode am Harz, Hann. Münden und Stadthagen sind auch fünf Städte mit 20.000 bis 25.000 Einwohnern darunter. Und in der Gruppe derer, die seit 2012, also vier Jahre in Folge kein Wohnbauland ausgewiesen haben, finden sich sogar so große Städte wie Peine, Hameln und Delmenhorst.

In den Räumen Hannover, Braunschweig-Wolfsburg und Hamburg und in Westniedersachsen gibt es diese Ausweisungs-Abstinenz nur vereinzelt. Dort konzentrieren sich eher die Kommunen, die kontinuierlich Baurechte schaffen.

Ausweisungshistorie der Städte und Gemeinden 2010 bis 2015 (Abb. 8)



Ein gutes Drittel der Städte und Gemeinden hat in jedem der zweijährigen Untersuchungszeiträume seit 2010 neues Bauland ausgewiesen. Zu dieser Gruppe gehören die meisten Großstädte, zudem sind Mittelstädte überproportional stark vertreten. Wie die Karte zeigt, fand die kontinuierliche Aufstockung des Wohnbaulands aber nicht nur in bevölkerungsreichen Kommunen innerhalb der Verdichtungs- und Wachstumsräume, sondern auch in zahlreichen kleineren Gemeinden in den ländlichen und strukturschwachen Regionen statt.

Planungsabsichten

Die Zahl der Kommunen, die zukünftig neues Bauland schaffen, und der Umfang dieser Flächen werden wahrscheinlich deutlich ansteigen.

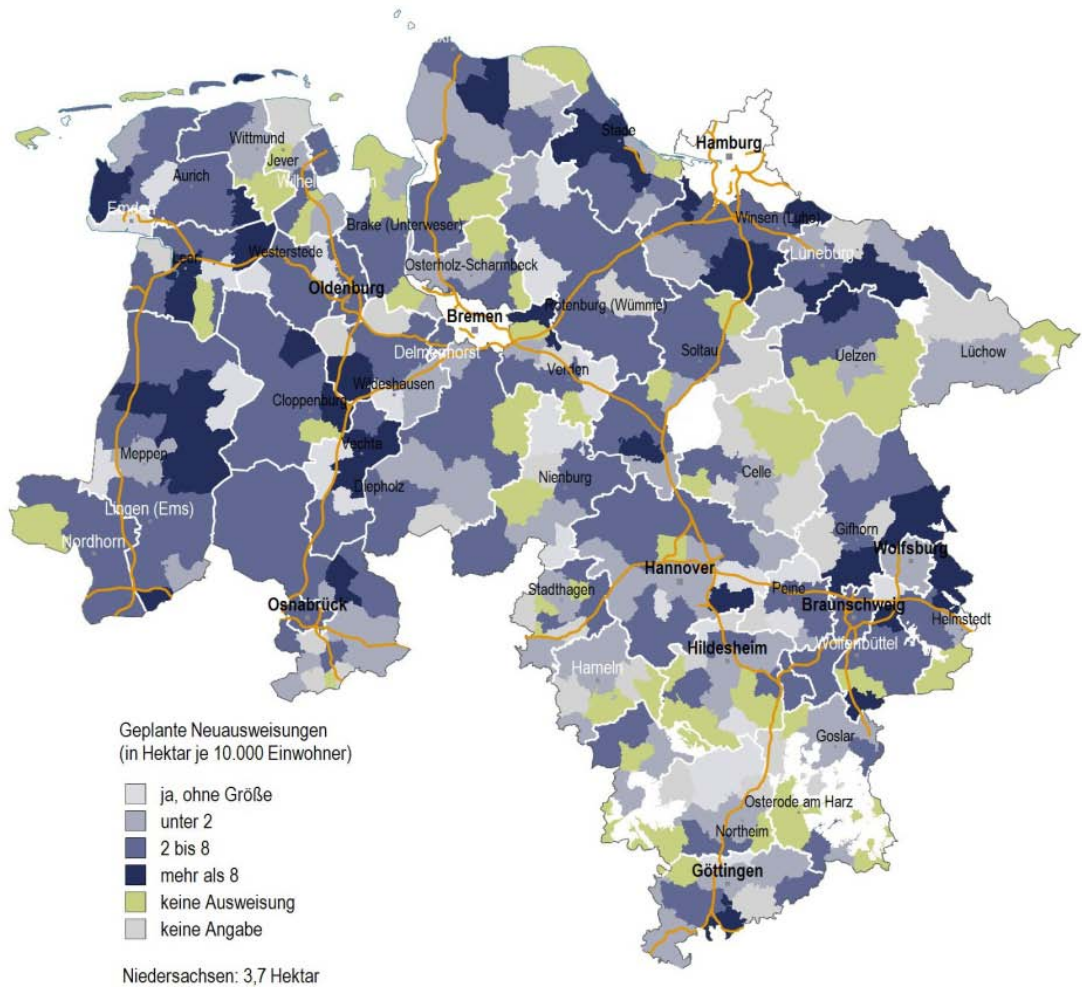
Nahezu achtzig Prozent der Städte und Gemeinden wollen in den kommenden zwei Jahren neues Bauland ausweisen, und obwohl fast zehn Prozent von ihnen den Umfang noch nicht beziffern konnten, summieren sich die Nennungen der für 2016 und 2017 geplanten Neuausweisungen niedersachsenweit auf fast 2.600 Hektar. Nur fünfzehn Prozent der Städte und Gemeinden gaben an, dass sie keine neuen Baurechte schaffen werden. Die restlichen gut fünf Prozent beantworteten die Frage nach geplanten Ausweisungen nicht, häufig mit dem Kommentar, dass das noch nicht absehbar sei.

Im Vergleich zu 2014/2015 sind für die folgenden zwei Jahre also deutlich mehr Aktivitäten vorgesehen. Das neue Bauland, so die Planung, wird sich verdoppeln und der Anteil der Gemeinden mit Ausweisungsabsichten steigt um ein Viertel. Höhere Neuausweisungen sind in fast allen Landesteilen zu erwarten und in nur drei Landkreisen liegen die geplanten unter den 2014/2015 getätigten Neuausweisungen (Osterholz, Friesland und Peine).

Die Schwerpunkte der Ausweisungs-Aktivitäten werden weiterhin in den bevölkerungsreichen und wirtschaftsdynamischen Räumen liegen. Die Hälfte der genannten 2.600 Hektar entfällt auf die Region Hannover, die Landkreise Harburg und Stade im Raum Hamburg, die Landkreise Emsland und Leer im Westen, Braunschweig und den Landkreis Gifhorn sowie Stadt und Landkreis Osnabrück. Überall dort sind Neuausweisungen von meist deutlich mehr als 100 Hektar geplant. Im Westen kommen jeweils zwischen 85 und 100 Hektar in den Landkreisen Aurich, Vechta und Cloppenburg hinzu. Aber auch in wenig dynamischen Regionen sind z.T. sehr umfangreiche Neuausweisungen geplant, so z.B. in den Landkreisen Cuxhaven (83 Hektar) und Göttingen (75 Hektar).

Gemessen an der Einwohnerzahl heben sich, wie bei den getätigten Neuausweisungen (vergl. Abb. 4), wiederum der Westen Niedersachsens, aber auch der Raum Hamburg mit besonders umfangreichen Flächenplanungen ab. Gemeinden, die auch 2016/2017 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. Aber es gibt dort auch etliche Kommunen, die in großem Umfang neue Wohnbauflächen schaffen und ihre Siedlungsfläche weiter ausdehnen wollen.

Planungsabsichten der Städte und Gemeinden für 2016/ 2017 (Abb. 9)



Datenbasis: NBank-Wohnbaulandumfrage 2014
Kartenbasis: Lutum+Tappert DV-Beratung

Allerdings zeigt die Erfahrung, dass die Ausweisungsabsichten nicht unbedingt vollständig umgesetzt werden. In der Vergangenheit haben viele Kommunen, dabei insbesondere die Groß- und Kreisstädte, ihre Planungen nur zum Teil realisiert. Statt der Anfang 2014 geplanten 1.870 Hektar waren bis Ende 2015 erst 1.345 Hektar neues Bauland geschaffen, also fast dreißig Prozent weniger. Gleichwohl stimmen für die große Mehrheit der Städte und Gemeinden Ausweisungsabsichten und tatsächliches Verhalten annähernd überein. Folglich sind die Angaben der Planungsabsichten ein guter Indikator für zukünftige Entwicklungen. Es wird also kurzfristig weit umfangreichere Baulandentwicklungen geben als in den vergangenen zwei Jahren.

Neausweisungen von Wohnbauland 2014 und 2015 (Tab. 1)

Landkreise bzw. kreisfreie Städte	in ha für		in WE für		insgesamt		Anteil FH in % in ha	ha je 10.000 EW	qm je WE	auf Brach- flächen in ha	nach § 13a in ha
	GWB	FH	GWB	FH	in ha	in WE					
Land Niedersachsen	169,3	1.175,3	7.764	16.365	1.344,6	24.129	87	1,7	554	150,4	349,8
Braunschweig, Stadt	13,0	9,6	739	99	22,6	838	42	0,9	270	0,0	1,5
Salzgitter, Stadt	1,5	6,9	60	64	8,4	124	82	0,8	677	0,4	0,4
Wolfsburg, Stadt	10,8	25,2	256	210	36,0	466	70	2,9	773	0,0	6,1
LK Gifhorn*	3,8	45,1	223	561	48,9	784	92	3,4	623	5,3	12,3
LK Göttingen	0,8	17,6	25	294	18,4	319	96	0,7	576	0,0	3,3
LK Goslar	0,0	13,0	0	180	13,0	180	100	0,9	723	0,3	3,5
LK Helmstedt	0,0	19,4	0	205	19,4	205	100	2,1	947	1,0	0,8
LK Northeim	1,5	3,4	65	106	4,9	171	70	0,4	285	0,0	0,1
LK Osterode am Harz	0,0	0,0	0	0	0,0	0	-	0,0		0,0	0,0
LK Peine	2,2	41,6	87	439	43,7	526	95	3,3	831	0,0	0,0
LK Wolfenbüttel	2,4	21,1	138	324	23,4	462	90	1,9	430	0,5	6,4
Region Hannover	20,1	87,8	1.519	1.492	107,9	3.011	81	0,9	358	0,4	49,9
Hannover, Stadt	10,7	16,2	860	324	26,9	1.184	60	0,5	228	0,0	17,0
LK Diepholz	0,0	30,8	0	438	30,8	438	100	1,4	703	4,0	2,6
LK Hameln-Pyrmont	0,8	2,4	45	44	3,2	89	75	0,2	362	1,6	1,6
LK Hildesheim	2,3	9,3	191	175	11,6	366	80	0,4	317	0,3	3,1
LK Holzminden	0,1	1,1	8	11	1,2	19	92	0,2	632	0,0	0,7
LK Nienburg (Weser)	0,0	19,5	0	215	19,5	215	100	1,6	906	0,0	10,0
LK Schaumburg	1,3	11,5	80	142	12,8	222	90	0,8	578	0,0	2,0
LK Celle*	0,0	2,8	0	21	2,8	21	100	0,2	1.329	0,0	2,8
LK Cuxhaven	6,9	40,0	284	550	46,9	834	85	2,5	562	0,1	8,2
LK Harburg	7,9	28,8	100	314	36,7	414	78	1,5	868	5,1	11,5
LK Lüchow-Dannenberg	0,0	0,0	0	0	0,0	0	-	0,0	0	0,0	0,0
LK Lüneburg	3,8	42,0	162	378	45,7	540	92	2,6	847	6,8	18,8
LK Osterholz	2,0	35,9	78	492	37,9	570	95	3,4	666	0,0	1,8
LK Rotenburg (Wümme)	3,9	44,2	170	667	48,1	837	92	3,2	575	0,2	20,3
Heidekreis	0,0	11,7	0	171	11,7	171	100	0,9	685	0,0	1,9
LK Stade	15,5	40,2	315	537	55,7	852	72	2,8	654	8,0	6,3
LK Uelzen	0,6	5,3	20	77	5,9	97	90	0,6	607	0,0	0,2
LK Verden	1,3	25,9	40	320	27,2	360	95	2,3	755	3,7	22,0
Delmenhorst, Stadt	0,0	0,0	0	0	0,0	0	-	0,0		0,0	0,0
Emden, Stadt	1,6	3,6	157	100	5,2	257	69	1,0	204	2,0	5,2
Oldenburg, Stadt	32,6	2,7	1.533	59	35,3	1.592	8	2,2	222	30,6	11,5
Osnabrück, Stadt	1,3	1,6	36	62	2,9	98	55	0,2	298	0,0	2,9
Wilhelmshaven, Stadt	1,1	4,5	53	55	5,6	108	80	0,7	519	0,0	5,6
LK Ammerland	4,4	27,1	153	360	31,4	513	86	2,6	613	4,0	10,4
LK Aurich	0,8	35,0	68	549	35,8	617	98	1,9	580	0,5	8,2
LK Cloppenburg	2,1	74,8	129	1.048	77,0	1.177	97	4,7	654	14,8	19,7
LK Emsland	7,7	107,9	368	1.414	115,6	1.782	93	3,6	649	36,4	31,1
LK Friesland	0,0	29,3	0	332	29,3	332	100	3,0	883	8,9	4,2
LK Grafschaft Bentheim	1,7	18,2	86	263	19,9	349	91	1,5	569	6,2	5,8
LK Leer	0,8	22,9	30	299	23,7	329	97	1,4	721	0,0	3,9
LK Oldenburg	3,7	24,5	125	429	28,2	554	87	2,2	485	0,4	17,0
LK Osnabrück	4,4	65,4	240	1.030	69,8	1.270	94	2,0	544	0,0	19,3
LK Vechta	3,4	87,7	127	1.465	91,0	1.592	96	6,6	564	0,0	4,7
LK Wesermarsch	1,0	7,2	42	107	8,1	149	88	0,9	546	0,7	1,7
LK Wittmund	0,3	21,1	12	267	21,3	279	99	3,8	764	8,0	0,4
Große Selbständige Städte											
Göttingen	0,8	1,2	25	38	2,0	63	68	0,2	317	0,0	2,0
Goslar	0,0	12,0	0	174	12,0	174	19	2,4	690	0,0	2,5
Hameln	0,0	0,0	0	0	0,0	0	-	0,0	0	0,0	0,0
Hildesheim	2,1	4,5	180	86	6,6	266	0	0,7	248	0,3	0,9
Celle	0,0	0,0	0	0	0,0	0	-	0,0	0	0,0	0,0
Cuxhaven	1,3	5,3	54	32	6,6	86	0	1,4	767	0,0	2,4
Lüneburg	1,2	0,4	120	20	1,6	140	71	0,2	114	0,0	1,6
Lingen (Ems)	2,4	7,7	78	118	10,0	196	81	1,9	512	2,4	0,4

* Landkreise Celle und Gifhorn unvollständig erfasst
Datenbasis: NBank-Wohnbaulandumfrage 2016, LSN 2016

Wohnbauland-Reserven

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

Ende 2015 summierten sich die von den Städten und Gemeinden genannten Reserveflächen für den Wohnungsbau in Niedersachsen auf etwa 5.200 Hektar mit einer Kapazität für etwa 83.000 Wohnungen. Diese Flächen lagen zu knapp drei Viertel im Geltungsbereich von Bebauungsplänen (§ 30 BauGB) und zu gut einem Viertel innerhalb bebauter Ortsteile (§ 34 BauGB), waren also Baulücken im Innenbereich.

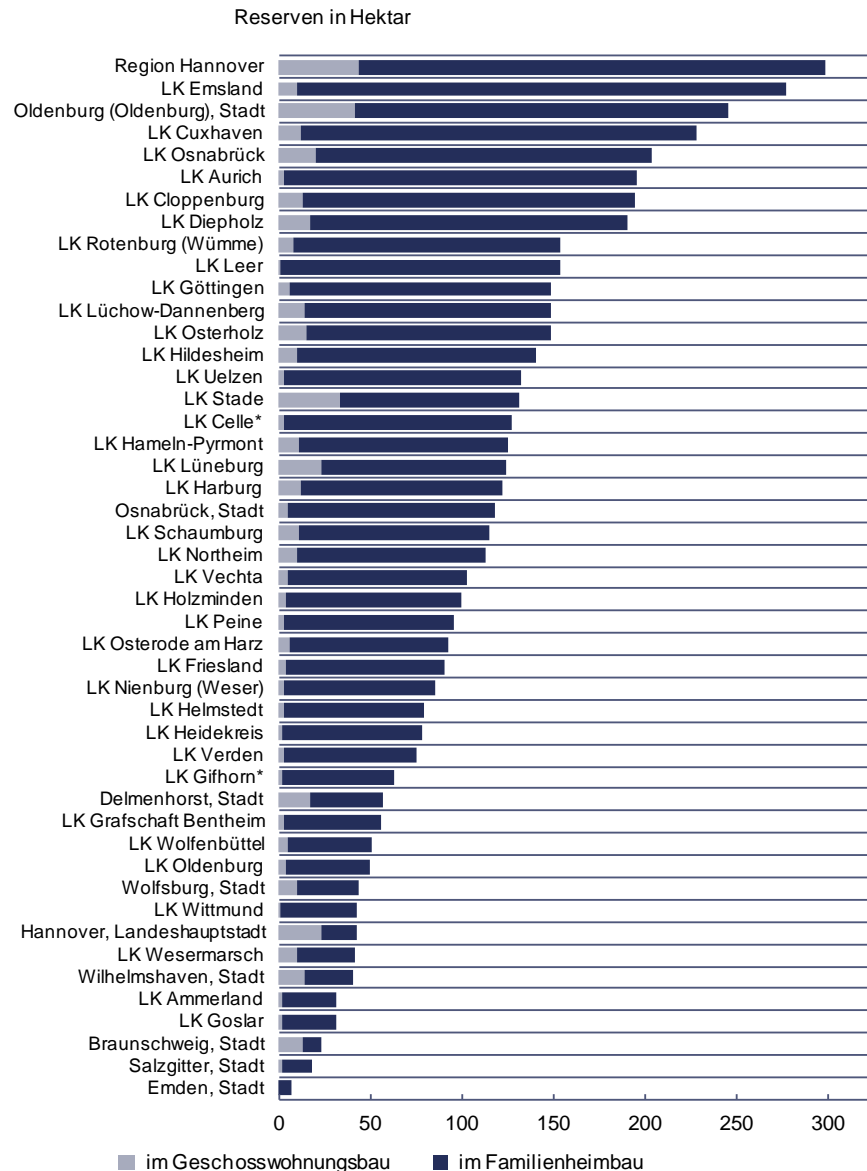
Knapp zwanzig Prozent dieser Flächen (900 Hektar für 16.000 Wohneinheiten) waren in den vorangegangenen Jahren 2014 und 2015 neu ausgewiesen worden. Folglich befanden sich über achtzig Prozent der Reserveflächen (4.300 Hektar) schon länger im Reserve-Pool.

Unter den Landkreisen und kreisfreien Städten liegen die umfangreichsten Reservebestände mit jeweils 200 bis 300 Hektar in der Region Hannover, den Landkreisen Emsland, Cuxhaven und Osnabrück sowie in der Stadt Oldenburg. Am unteren Ende der Skala befinden sich die kreisfreien Städte Emden (7 Hektar), Salzgitter (18 Hektar) und Braunschweig (23 Hektar).

Die Baulandreserven sind ganz überwiegend für Familienheime vorgesehen. Mit insgesamt fast 4.650 Hektar liegt ihr Anteil bei über neunzig Prozent. In vielen Städten und Gemeinden, darunter auch der kreisfreien Stadt Emden, sind die Reserveflächen sogar ausschließlich für den Bau von Familienheimen vorgesehen.

Baulandreserven für den Geschosswohnungsbau belaufen sich auf knapp 440 Hektar. Sie sind sehr ungleich im Land verteilt und fast dreißig Prozent davon befinden sich in den kreisfreien Städten und der Landeshauptstadt. Aber auch im Umland von Hannover und Hamburg (Landkreise Stade und Lüneburg) sind überdurchschnittlich große Flächen für den Geschosswohnungsbau reserviert.

Wohnbaulandreserven Ende 2015 (Abb. 10)

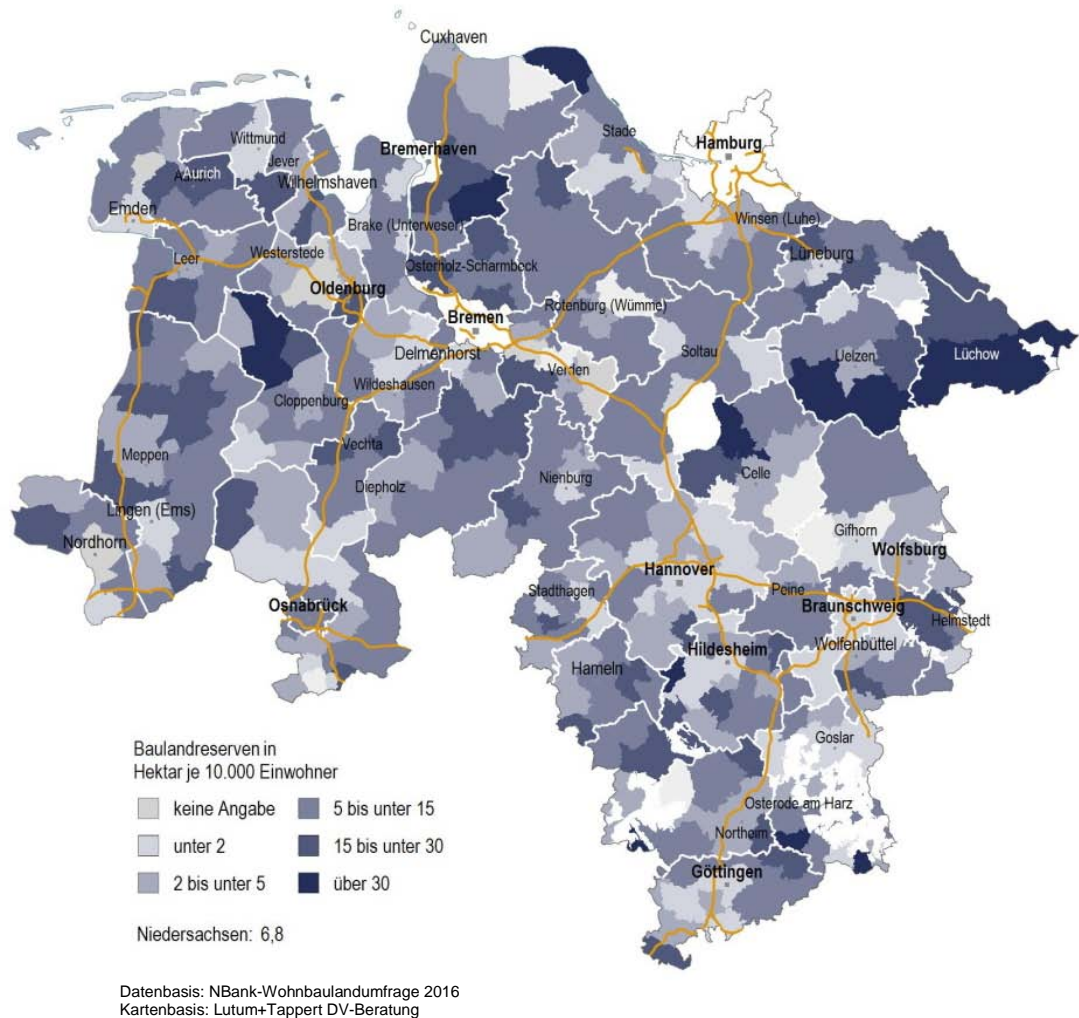


* Landkreise Celle und Gifhorn unvollständig erfasst.
Datenbasis: NBank-Wohnbaulandumfrage 2016

Baulandreserven in Relation zur Bevölkerung

Relativ zur Bevölkerungszahl belaufen sich die Reserveflächen landesweit auf knapp sieben Hektar je 10.000 Einwohner. Zwischen den Kommunen gibt es aber große Abweichungen von diesem Durchschnittswert und nur ein Viertel der Städte und Gemeinden fallen in die Gruppe derer, die dem Durchschnitt entsprechen oder um max. zwei Hektar darüber oder darunter liegen. Jeweils mehr als ein Drittel meldeten mehr als neun bzw. weniger als fünf Hektar Baulandreserven je 10.000 Einwohner.

Wohnbaulandreserven je 10.000 Einwohner Ende 2015 (Abb. 11)



Aus dem räumlichen Muster der Baulandreserven lässt sich nicht auf die Nachfrage bzw. den Bedarf nach Bauland schließen. Sowohl in nachfragestarken als auch in nachfrageschwachen Regionen gibt es Gemeinden, die sehr große Reserven aufgebaut haben, während andere nur sehr wenig Bauland vorhalten.

Allerdings liegen die meisten Städte und Gemeinden mit den höchsten Baulandreserven in den strukturschwachen Regionen. Diese Kommunen sind hochgradig übertversorgt und es gibt wenig Aussicht, dass ihre Baulandreserven je vermarktet bzw. bebaut werden. Aber auch in anderen Landesteilen verweisen sehr umfangreiche Reserveflächen eher auf ein Überangebot als auf eine nachhaltige und angemessene kommunale Flächenpolitik.

Unter den 60 Kommunen mit, an der Einwohnerzahl gemessen, besonders geringen Baulandreserven sind die Verdichtungsräume relativ stark vertreten. So gehören u.a. der Raum Hamburg sowie Hannover und Braunschweig mit ihrem Umland dazu, ebenso die Städte Emden und Salzgitter sowie Göttingen,

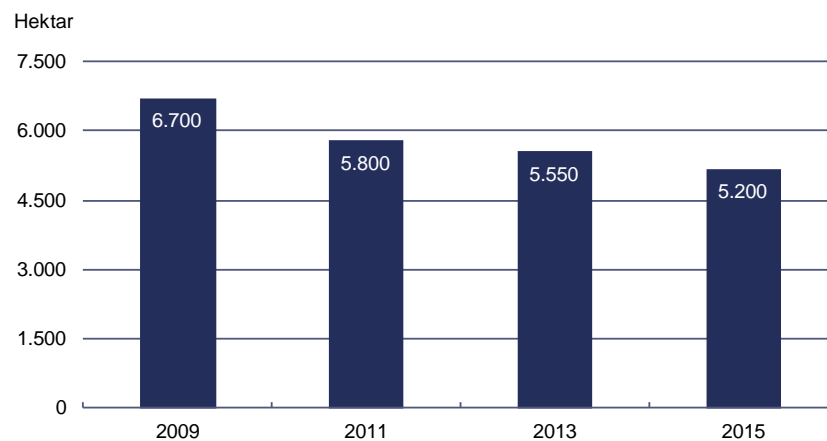
Hildesheim, Lüneburg und Lingen. Ohne kurzfristige Neuausweisungen ist in den meisten dieser Orte mit Engpässen an Bauland zu rechnen. In den ländlichen Räumen zeugen geringe Baulandreserven dagegen häufig von einer bedarfsgerechten Baulandpolitik.

Entwicklung der Baulandreserven

In den Jahren 2014 und 2015 wurden in Niedersachsen Baulandreserven in erheblichem Umfang abgebaut. Gegenüber der Ausgangssituation Ende des Jahres 2013 hat sich das planungsrechtlich gesicherte Wohnbauland um mehr 360 Hektar bzw. sieben Prozent verringert.

Gemessen an den Abbauraten zu Beginn des Jahrzehnts ist das allerdings immer noch ein relativ geringer Wert. Er erklärt sich aber z.T. mit den verhältnismäßig umfangreichen „neuen Reserven“ von 900 Hektar, also Bauland, das 2014 und 2015 neu ausgewiesen, aber bis Ende 2015 noch nicht bebaut war.

Umfang der Wohnbaulandreserven 2009 bis 2015 (Abb. 12)



Datenbasis: NBank-Wohnbaulandumfragen 2010 bis 2016

Der Abbau der Reserven in den Jahren 2014/2015 fand schwerpunktmäßig in den nachfragestarken Regionen statt. Allein im weiterten Raum Hamburg (Landkreise Harburg, Lüneburg und Stade), wo es relativ wenig neues Bauland gab, summiert sich der Rückgang der Reserveflächen auf 100 Hektar. Und im Raum um Bremen verzeichneten die beiden Landkreise Osterholz und Verden zusammen ein Minus von etwa 40 Hektar.

Vielerorts wurden die Reserveflächen aber auch wieder aufgestockt. So führten umfangreiche Neuausweisungen in den Städten Hannover, Braunschweig und Wolfsburg dazu, dass dem fast leeren Reserve-Pool wieder neue Flächen zugeführt wurden. Zudem haben auch zahlreiche andere Städte und Gemeinden im Zuge zyklischer Ausweisungsaktivitäten ihre Reserven erhöht.

Übersicht der Reserven Ende 2015 (Tab. 2)

Landkreise bzw. kreisfreie Stadt	Reserven		Anteil in % (Hektar)		ha/ 10.000 EW	qm/WE
	in ha	in WE	für FH	nach § 34		
Land Niedersachsen	5.183	82.824	91	27	6,8	616
Braunschweig, Stadt	23	838	42	4	0,9	273
Salzgitter, Stadt	18	258	89	20	1,8	703
Wolfsburg, Stadt	43	552	76	0	3,5	780
LK Gifhorn*	63	808	98	25	4,4	778
LK Göttingen	148	2.325	96	40	5,9	638
LK Goslar	31	440	93	44	2,3	705
LK Helmstedt	80	975	97	36	8,7	815
LK Northeim	113	1.928	91	28	9,1	588
LK Osterode am Harz	93	1.215	94	21	12,6	765
LK Peine	96	1.214	97	14	7,3	791
LK Wolfenbüttel	51	1.043	90	36	4,2	484
Region Hannover	298	7.325	85	29	2,6	407
Hannover, Stadt	42	1.734	47	12	0,8	245
LK Diepholz	190	2.668	90	36	8,9	713
LK Hameln-Pyrmont	125	2.074	92	27	8,5	591
LK Hildesheim	140	2.171	93	30	5,1	647
LK Holzminden	100	1.152	97	38	14,0	866
LK Nienburg	85	1.098	97	30	7,1	776
LK Schaumburg	115	1.403	86	28	7,3	816
LK Celle*	127	1.129	98	30	8,9	945
LK Cuxhaven	228	3.263	95	28	12,3	698
LK Harburg	122	1.731	90	34	4,9	695
LK Lüchow-Dannenberg	148	1.664	91	34	30,4	892
LK Lüneburg	124	1.991	81	32	6,9	621
LK Osterholz	148	1.745	90	30	13,2	734
LK Rotenburg (Wümme)	154	2.092	95	40	10,3	734
LK Heidekreis	78	1.140	98	17	5,7	542
LK Stade	131	2.566	75	23	6,6	511
LK Uelzen	132	1.559	98	47	14,2	845
LK Verden	75	1.020	97	56	9,5	735
Delmenhorst, Stadt	57	900	70	7	7,5	633
Emden, Stadt	7	100	100	0	1,3	677
Oldenburg, Stadt	245	6.735	83	20	15,1	364
Osnabrück, Stadt	118	3.731	96	12	7,3	315
Wilhelmshaven, Stadt	40	440	65	21	5,3	916
LK Ammerland	31	437	96	11	4,1	718
LK Aurich	196	2.163	98	61	11,1	847
LK Cloppenburg	194	2.956	93	19	11,8	657
LK Emsland	277	3.970	96	20	8,7	697
LK Friesland	90	1.617	96	6	9,3	559
LK Grafschaft Bentheim	56	933	95	10	6,8	598
LK Leer	154	1.963	100	28	9,2	782
LK Oldenburg (Oldb)	49	942	91	5	3,8	523
LK Osnabrück	203	3.962	90	9	5,9	513
LK Vechta	102	1.441	95	3	7,4	710
LK Wesermarsch	42	659	76	14	4,7	634
LK Wittmund	43	488	98	22	7,6	705
Große selbständige Städte						
Göttingen	22	550	91	45	1,9	400
Goslar	10	157	90	68	2,0	643
Hameln	28	420	91	42	5,0	676
Hildesheim	3	245	27	15	0,3	135
Celle	20	k.A.	k.A.	15	2,9	k.A.
Cuxhaven	21	377	90	0	4,3	549
Lüneburg	8	390	60	62	1,1	208
Lingen	8	181	71	0	1,4	424

* Landkreise Celle und Gifhorn unvollständig erfasst
Datenbasis: NBank-Wohnbaulandumfrage 2016

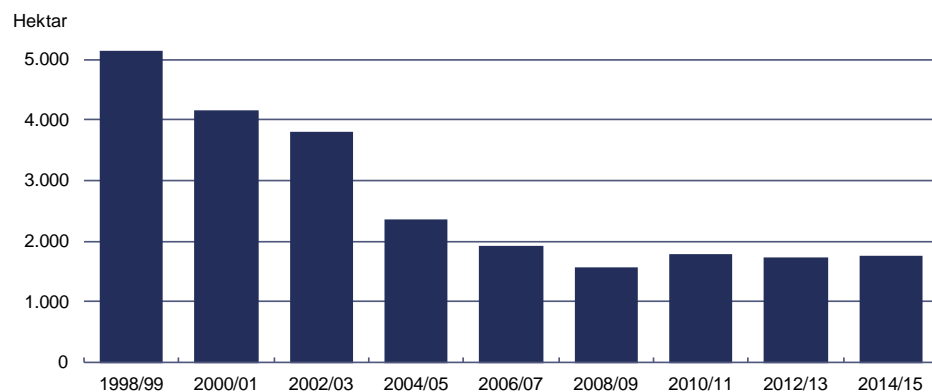
Inanspruchnahme von Wohnbauland

Der Baulandverbrauch wird nicht erfragt, sondern überschlägig aus den Reserven Ende 2013 und 2015 sowie den Neuausweisungen der letzten zwei Jahre ermittelt.

Danach wurden in den Jahren 2014 und 2015 in Niedersachsen etwa 1.760 Hektar Bruttowohnbauland für den Wohnungsneubau in Anspruch genommen. Knapp 460 Hektar davon stammen aus den Neuausweisungen und 1.300 Hektar wurden aus dem Reserve-Pool aktiviert.

Der Umfang des jüngsten Baulandverbrauchs liegt nur leicht über dem Niveau der vorangegangenen Jahre. Trotz zunehmender Engpässe auf den Wohnungsmärkten und einer steigenden Zahl an Baufertigstellungen (vergl. Abb. 2) lässt sich für die Landesebene bisher kein größerer Sprung bei der Inanspruchnahme von Wohnbauland ablesen. Eine Erklärung dafür könnte die höhere Ausnutzung des Baulands durch den Bau von Geschosswohnungen und die weitere Verkleinerung von Baugrundstücken für Familienheime sein. Aber auch die vermehrte Nutzung bislang „schlummernder Flächenpotenziale“, d.h. die Bebauung von Baulücken und Baugrundstücken, die den Kommunalverwaltungen gar nicht als Flächenpotenziale bekannt waren, könnte eine Rolle spielen.

Inanspruchnahme von Wohnbauland in Niedersachsen 1998 bis 2015 (Abb. 13)



Datenbasis: NBank-Wohnbaulandumfragen 2000 bis 2016

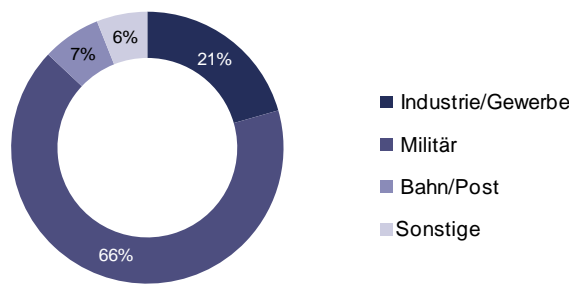
Die regionalen Schwerpunkte bei der Inanspruchnahme von Wohnbauland bildeten, wie in den vorangegangenen Jahren, die Region Hannover, der Westen Niedersachsens und der Raum Hamburg. Auf die fünf Landkreise bzw. Regionen mit den höchsten Verbräuchen (Region Hannover und die Landkreise Cloppenburg, Emsland, Osnabrück und Vechta) entfallen über dreißig Prozent der gesamten Fläche, auf die Landkreise Harburg, Stade und Lüneburg weitere knapp fünfzehn Prozent. In Südniedersachsen und dem Nordosten dagegen wurde nur sehr wenig Fläche in Anspruch genommen.

Brachflächen-Potenziale

Brachflächen können ein bedeutsames Entwicklungspotenzial darstellen. Ihre Wiedernutzung kann zur Schonung der Ressource Boden beitragen und neue Impulse für die Ortsentwicklung auslösen.

In einem Drittel der Städte und Gemeinden in Niedersachsen gibt es Brachflächen, die sich für eine Wohnnutzung eignen. Der Umfang dieser Flächen belief sich Ende 2015 landesweit auf knapp 1.400 Hektar. Den weitaus größten Anteil daran haben ehemalige Militärflächen (gut 900 Hektar). Industrie- und Gewerbebrachen summierten sich auf knapp 300 Hektar, Bahn- und Postbrachen auf knapp 100 Hektar und sonstige Brachflächen, u.a. ehemalige Kleingärten, Sport- oder Gesundheitseinrichtungen, auf gut 80 Hektar.

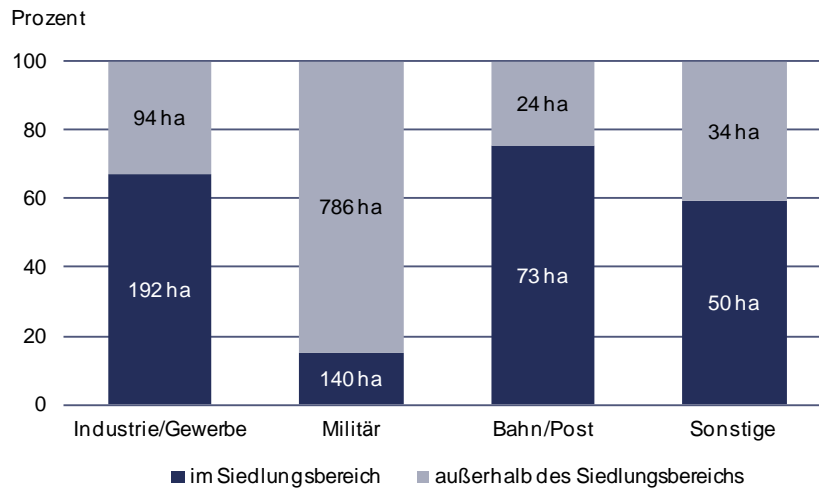
Brachflächenpotenziale mit Eignung für Wohnnutzung Ende 2013 (Abb. 14)



Datenbasis: NBank-Wohnbaulandumfrage 2016

Zwar wurden diese Flächen ausdrücklich als für Wohnzwecke geeignet bezeichnet, aber nur ein Drittel (455 Hektar) liegt innerhalb der Siedlungsbereiche. Für die anderen zwei Drittel ist das Nachnutzungspotenzial allein durch den Lagenachteil wahrscheinlich nicht hoch.

Lage der Brachflächen mit Eignung für Wohnnutzung Ende 2013 (Abb. 15)



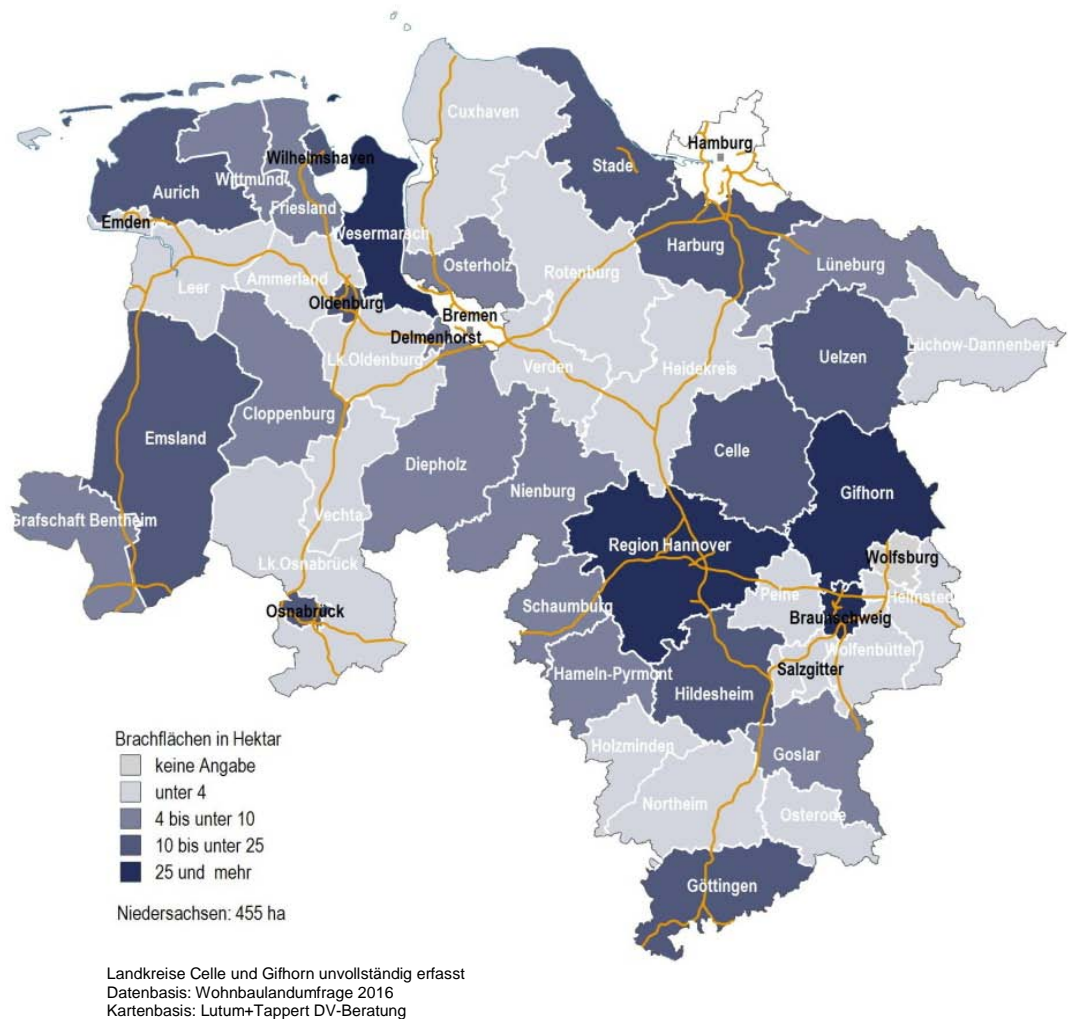
Datenbasis: NBank-Wohnbaulandumfrage 2016

Insbesondere die umfangreichen Militärbrachen sind vermutlich wenig attraktiv für den Wohnungsbau. Zum einen befinden sie sich ganz überwiegend in Außenbereichen; zum anderen macht ihre oft hohe Kontaminierung eine Bebauung mit Wohnungen sehr kostenaufwendig.

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, aber gerade dieser Brachen-Typ stellt nur einen sehr geringen Anteil.

Die Brachflächen sind sehr ungleich im Land verteilt. Das gilt sowohl für die gesamten 1.400 Hektar als auch für die 455 Hektar innerhalb der Siedlungsbereiche. Von den Letzteren befinden sich fast vierzig Prozent in den drei Räumen Braunschweig/Gifhorn, Unterweser und Region Hannover. Ein weiteres Viertel entfällt auf die fünf Landkreise Celle, Harburg, Stade, Aurich und Emsland, in denen sich jeweils mehr als 20 Hektar befinden.

Brachflächenpotenziale mit Eignung für Wohnnutzung und innerhalb der Siedlungsbereiche Ende 2015 (Abb. 16)



Auf der Gemeindeebene variiert die Bedeutung innerstädtischer bzw. innerörtlicher Brachflächen noch stärker. In zwei Drittel der Städte und Gemeinden gibt es offenbar gar keine nennenswerten Brachflächen, in einigen wenigen dagegen ist ihr Umfang so groß, dass sie eher als Belastung denn als Potenzial für die Ortsentwicklung gesehen werden.

Niedersachsenweit gibt es nur knapp 70 Städte und Gemeinden, die über Brachflächen im Siedlungsbereich verfügen und diese Flächen als für Wohnzwecke geeignet ansehen. In der Hälfte von ihnen machen diese Flächen weniger als drei Hektar aus, in einem Viertel mehr als zehn Hektar. Zu der Gruppe mit sehr umfangreichen Brachflächen im Innenbereich gehören überwiegend große Städte und regionale Zentren, wie u.a. Braunschweig, Oldenburg, Osnabrück, Wilhelmshaven, Göttingen, Celle, Stade, Hildesheim oder Aurich.

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 150 Hektar Brachflächen in Wohnbauland umgewidmet (vergl. oben Abb. 7). Auch in den vorangegangenen Jahren waren Brachflächen in ähnlicher Größenordnung für Wohnzwecke umgewidmet geworden. Durch ein konsequentes Flächenrecycling könnten also auch in den nächsten zwei Jahren Freiflächen in nennenswertem Umfang geschont werden.

Brachflächen mit Eignung für Wohnnutzung Ende 2015 (Tab. 3)

Landkreise bzw. kreisfreie Städte	Brachen-Typ in ha					Anteil im Siedlungsbereich in %				
	Industrie Gewerbe	Bahn Post	Militär	Sonst.	Gesamt	Industrie Gewerbe	Bahn Post	Militär	Sonst.	Gesamt
Land Niedersachsen	286,7	97,0	925,2	84,0	1.392,9	67	75	15	59	33
Braunschweig, Stadt	2,0	15,0	15,0	6,0	38,0	100	100	100	100	100
Salzgitter, Stadt	3,5	0,0	0,0	-	3,5	0	-	-	-	0
Wolfsburg, Stadt	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
LK Gifhorn*	8,6	0,0	9,6	56,8	75,0	0	-	100	48	49
LK Göttingen	15,3	0,2	3,5	-	19,0	75	100	0	-	62
LK Goslar	0,0	0,0	8,3	-	8,3	-	-	100	-	100
LK Helmstedt	0,6	0,1	0,0	-	0,7	100	100	-	-	100
LK Northeim	0,2	0,0	0,0	-	0,2	100	-	-	-	100
LK Osterode am Harz	3,4	1,8	0,0	-	5,2	56	0	-	-	36
LK Peine	0,0	0,0	0,0	-	0,0	-	-	-	-	-
LK Wolfenbüttel	3,7	1,5	0,0	-	5,2	74	0	-	-	52
Region Hannover	83,2	7,1	36,0	-	126,3	45	7	0	-	30
Hannover, Stadt	41,0	6,6	26,0	-	73,6	-	-	-	-	-
LK Diepholz	6,0	3,3	0,0	-	9,3	100	70	-	-	89
LK Hameln-Pyrmont	0,7	0,0	6,0	-	6,7	86	-	83	-	84
LK Hildesheim	4,0	6,0	8,5	2,9	21,4	100	100	100	0	87
LK Holzminden	1,0	0,0	0,0	-	1,0	0	-	-	-	0
LK Nienburg	5,5	5,3	691,0	-	701,8	64	22	0	-	1
LK Schaumburg	1,7	0,0	4,2	-	5,8	64	-	100	-	90
LK Celle*	16,0	1,3	11,3	-	28,6	69	0	100	-	78
LK Cuxhaven	0,0	0,0	0,0	-	0,0	-	-	-	-	-
LK Harburg	20,2	7,0	0,0	-	27,2	97	43	-	-	83
LK Lüchow-Dannenberg	0,0	0,0	0,0	-	0,0	-	-	-	-	-
LK Lüneburg	3,0	0,0	3,0	-	6,0	33	-	100	-	67
LK Osterholz	4,0	0,0	25,0	-	29,0	100	-	0	-	14
LK Rotenburg (Wümme)	0,5	0,0	0,0	-	0,5	100	-	-	-	100
Heidekreis	3,7	0,0	1,5	-	5,2	0	-	67	-	19
LK Stade	21,9	5,3	0,0	0,0	27,2	100	34	-	-	87
LK Uelzen	19,6	1,8	0,0	-	21,4	68	100	-	-	70
LK Verden	0,0	0,0	0,0	-	0,0	-	-	-	-	-
Delmenhorst, Stadt	6,5	0,0	0,0	-	6,5	100	-	-	-	100
Emden, Stadt	2,0	0,0	0,0	-	2,0	100	-	-	-	100
Oldenburg, Stadt	13,3	1,0	16,0	-	30,3	98	100	0	-	46
Osnabrück, Stadt	0,0	0,0	21,7	-	21,7	-	-	100	-	100
Wilhelmshaven, Stadt	0,0	0,0	26,6	-	26,6	-	-	91	-	91
LK Ammerland	0,5	0,0	0,0	-	0,5	0	-	-	-	0
LK Aurich	3,1	0,0	20,0	-	23,1	100	-	100	-	100
LK Cloppenburg	2,5	0,5	0,0	6,6	9,6	100	100	-	100	100
LK Emsland	16,9	0,0	0,0	10,2	27,1	67	-	-	100	80
LK Friesland	0,0	0,2	7,0	-	7,2	-	100	100	-	100
LK Grafschaft Bentheim	4,8	0,6	0,0	1,5	6,8	100	100	-	0	78
LK Leer	0,0	0,0	2,0	0,0	2,0	-	-	0	-	0
LK Oldenburg (Oldb)	0,0	0,0	0,0	-	0,0	-	-	-	-	-
LK Osnabrück	1,1	1,5	0,0	-	2,6	100	100	-	-	100
LK Vechta	5,0	0,0	0,0	-	5,0	40	-	-	-	40
LK Wesermarsch	1,0	36,0	0,0	-	37,0	100	100	-	-	100
LK Wittmund	2,0	1,5	9,0	-	12,5	100	100	11	-	36
Große selbständige Städte										
Göttingen	11,5	0,0	0,0	-	11,5	100	-	-	-	100
Goslar	0,0	0,0	8,3	-	8,3	-	-	100	-	100
Hameln	0,5	0,0	6,0	-	6,5	100	-	83	-	85
Hildesheim	0,0	6,0	8,5	-	14,5	-	100	100	-	100
Celle	11,0	-	11,3	-	22,3	100	-	100	-	100
Cuxhaven	0,0	0,0	0,0	-	0	-	-	-	-	-
Lüneburg	0,0	0,0	0,0	-	0	-	-	-	-	-
Lingen	0,0	0,0	0,0	-	0	-	-	-	-	-

* Landkreise Celle und Gifhorn unvollständig erfasst
Datenbasis: Wohnbaulandumfrage 2016

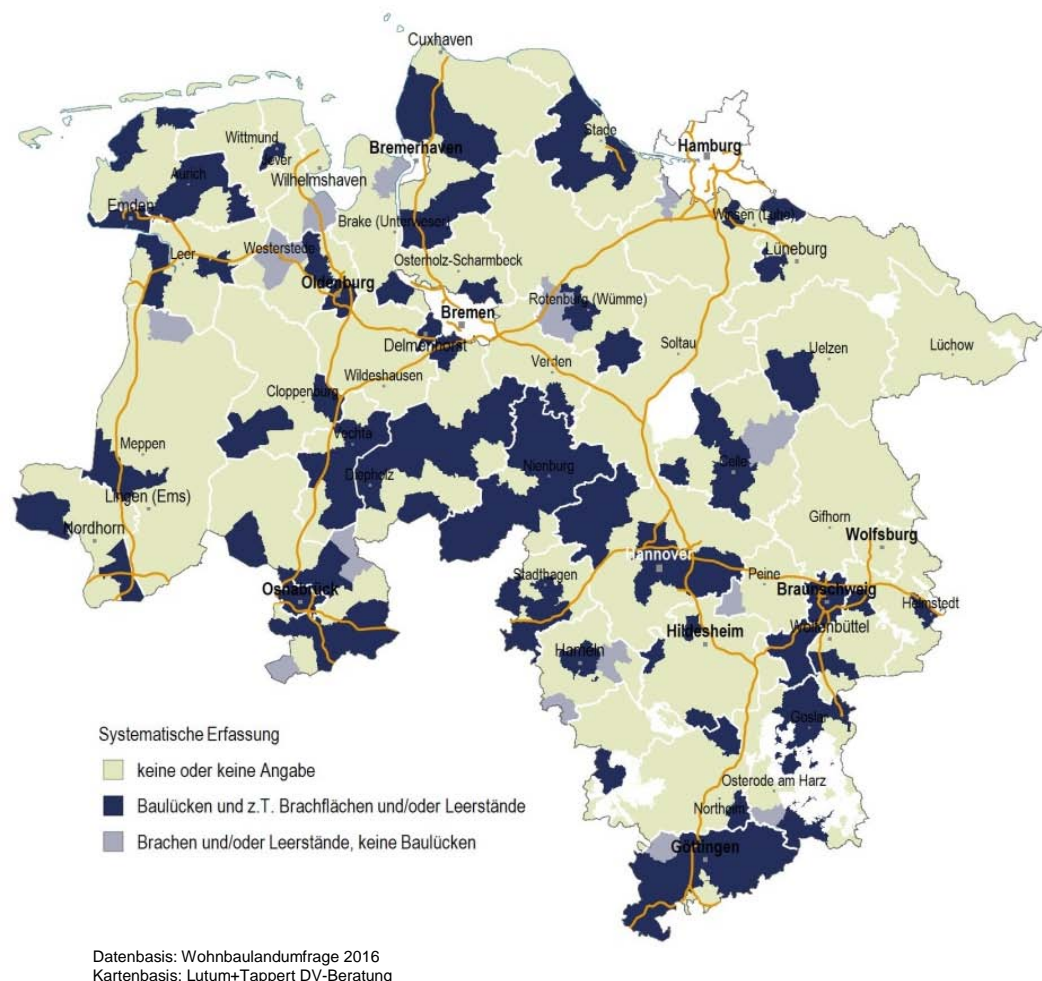
Flächenmanagement

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.

Flächenkataster

Die Bauland-Umfrage 2016 erbrachte, dass 115 Städte und Gemeinden in Niedersachsen ihre Baulandpotenziale systematisch in einem Baulückenkataster erheben; das ist ein Anteil von knapp dreißig Prozent. Ein Drittel dieser 115 Kommunen pflegen zudem ein Leerstandskataster und/oder ein Brachflächenkataster. In weiteren 14 Gemeinden werden zwar keine Baulücken, aber Leerstände und/oder Brachflächen erfasst.

Städte und Gemeinden mit Flächenkataster 2015 (Abb. 17)

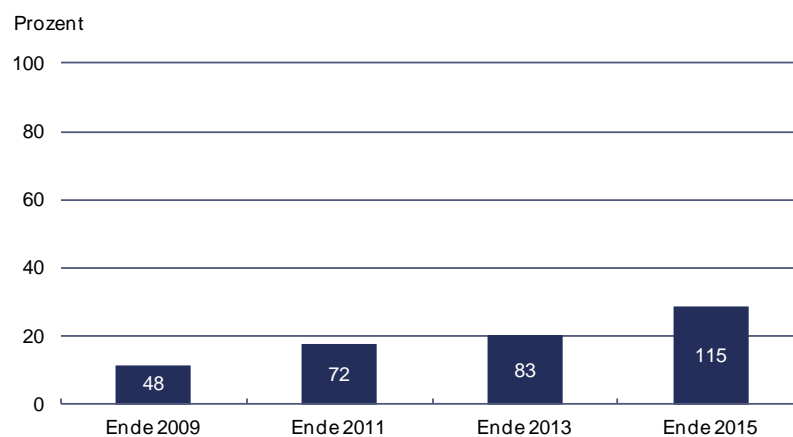


Dieses Ergebnis lässt den Schluss zu, dass der Mehrzahl der Städte und Gemeinden der fundierte Überblick über ihre Flächenpotenziale fehlt. Und auch der ‚harte Kern‘ der Gemeinden, die kaum Kenntnis über ihre Flächenpotenziale haben, ist gegenüber vorangegangenen Umfragen weitgehend unverändert geblieben. Nach wie vor hat etwa ein Viertel der befragten Kommunen den Umfang der Reserven im bebauten Innenbereich (nach § 34 BauGB) nicht nennen können und weitere zwölf Kommunen haben mit der Begründung, sie hätten keinen Überblick, gar keine Angaben zu Reserveflächen gemacht.

Kommunen, die ein Baulückenkataster pflegen, sind weit im Land verteilt. Ansätze von Clustern gibt es im Süden, im Raum Mittelweser sowie im südlichen Osnabrücker Land. Hier zeigen sich die Erfolge interkommunaler Kooperationen und regionaler Aktivitäten, durch die zahlreiche Gemeinden darin unterstützt 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 stark unterrepräsentiert. Offenbar sehen die lokalen Entscheidungsträger dort nach wie vor keine Dringlichkeit, die Innenentwicklung zu fördern. Auffällig gegenüber der Umfrage 2014 ist aber, dass im Landkreis Stade erstmals mehrere Gemeinden ein Baulückenkataster aufgebaut haben.

Städte und Gemeinden mit Bauflächenkataster 2009 bis 2015 (Abb. 18)



Werte in den Balken: absolute Zahl der Städte und Gemeinden
Datenbasis: NBank-Wohnbaulandumfrage 2016

Wenngleich die Städte und Gemeinden, die ihre Flächenpotenziale systematisch erheben, immer noch die Minderheit stellen, wächst ihre Zahl doch kontinuierlich an. Gegenüber 2009 hat sie sich mehr als verdoppelt und allein in den letzten zwei Jahren sind 32 Kommunen neu hinzugekommen. Weitere 100 Kommunen gaben an, am Aufbau eines Systems zur Erfassung von Baulücken zu arbeiten. Dies ist ein deutliches Indiz dafür, dass in immer mehr Kommunen die Einsicht wächst, dass Flächenkataster eine wichtige Voraussetzung für eine konsequente Innenentwicklung sind.

Förderung der Innenentwicklung

Die Frage, ob sie die Innenentwicklung durch eigene Maßnahmen fördern oder sich an entsprechenden Programmen beteiligen, haben 138 Städte und Gemeinden bejaht, das entspricht mehr als einem Drittel. Weitere 15 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 B-Plänen (häufig nach § 13 a BauGB) als auch die Überarbeitung alter B-Pläne, 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.

15 Kommunen nannten eigene Förderprogramme zur Stärkung der Innenentwicklung, u.a. „Jung kauft Alt“ bzw. Zuschüsse für Familien, die Gebrauchts-Immobilien erwerben oder die Finanzierung von Planungs-Leistungen bei der Nachverdichtung.

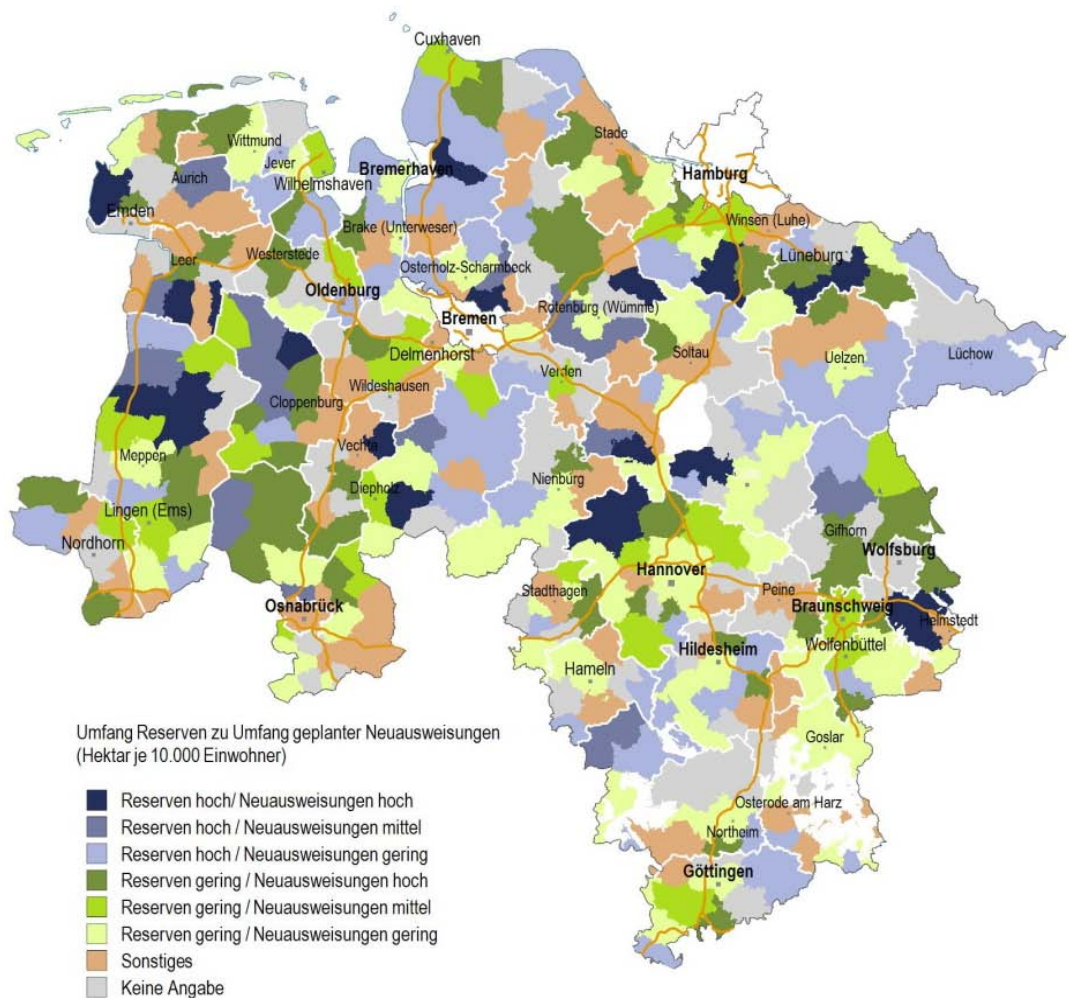
Der Verweis auf integrierte Verfahren zur Baulückenmobilisierung durch u.a. Erwerb und Entwicklung von Grundstücken, systematische Ansprache von Grundstückseigentümern und umfassende Informations- und Beratungsaktivitäten kam selten. Diesem Befragungsergebnis nach zu urteilen, gibt es in Niedersachsen 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 2016 und 2017 geplanten Neuausweisungen. Das Ergebnis bestätigt weitgehend die Erwartungen an ein abgestimmtes Verhalten.

Die Mehrzahl der Städte und Gemeinden mit einem hohen Reservebestand will in den kommenden Jahren eher wenig Bauland neu auszuweisen (vergl. Abb. 19). Allerdings gibt es auch zahlreiche Kommunen, die trotz ihres hohen Reservebestands viel neues Bauland schaffen wollen. Diese Kommunen sind, außer im Süden, über das Land verteilt, also nicht nur in den besonders dynamischen Regionen lokalisiert. Sie haben offenbar große Erwartungen an hohe Wanderungsgewinne und ein Wiedererstarken der Suburbansierung, und sie schätzen das Risiko, ihre Steuerungsfähigkeit durch ein Übermaß an Bauland einzuschränken, als gering ein.

Vergleich des Umfangs der Reserven (Ende 2015) und des Umfangs 2016 und 2017 geplanter Neuausweisungen (Abb. 19)



hoch: mehr als das Eineinhalbfache des Durchschnitts für Niedersachsen
gering: weniger als achtzig Prozent des Durchschnitts für Niedersachsen
Datenbasis: Wohnbaulandumfrage 2016
Kartenbasis: Lutum+Tappert DV-Beratung

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. Und wie die Karte zeigt, sind die Kommunen, für die die Kombination „wenig Reserven und geringer Umfang geplanter Neuausweisungen“ gilt, in der Tat relativ stark in wenig dynamischen Regionen Niedersachsens vertreten.

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 unkontrolliert (weiter) zu wachsen oder der Innenentwicklung den Vorrang vor der Außenentwicklung einzuräumen.

Knapp die Hälfte der Kommunen mit geringen Baulandreserven verfolgt die 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, die, ihrer Lage nach zu urteilen, keine großen Wachstumserwartungen haben. Wenn sie tatsächlich Bauland in dem geplanten Umfang ausweisen, könnten sie bald zu der Gruppe der stark überversorgten Gemeinden gehören.

In der Summe zeigt die Gegenüberstellung des Umfangs kommunaler Flächenreserven und des Umfangs ihrer geplanten Neuausweisungen ein kleinräumiges Nebeneinander unterschiedlicher Verhalten. Damit wird einmal mehr bestätigt, dass es kaum regionale Strategien oder interkommunale Absprachen in der Flächenpolitik gibt.

Fazit

In den letzten Jahren haben sich die Rahmenbedingungen für die kommunale Baulandpolitik stark verändert. Wie in ganz Deutschland führte auch in Niedersachsen die internationale Zuwanderung zu einer kontinuierlich steigenden Nachfrage nach Wohnraum. Dadurch hat sich die Lücke im Wohnungsangebot weiter vergrößert. Von dieser Entwicklung betroffen sind vor allem die Ballungsräume, und zahlreiche Städte sehen sich mit einem gravierenden Wohnungsmangel konfrontiert. Gleichwohl darf die aktuelle Wohnungsmarktsituation nicht isoliert betrachtet werden. In Anbetracht der längerfristigen demographischen Entwicklung und der ökologischen Herausforderungen muss die kommunale Baulandpolitik weiterhin planerischen Leitbildern wie Konzentration auf Innenentwicklung und flächensparendes Bauen gerecht werden.

Die niedersächsischen Städte und Gemeinden haben auf die steigende Nachfrage nach Bauland mit einer Erhöhung ihrer neu geschaffenen Wohnbauflächen reagiert. Da zudem viele von ihnen über einen beträchtlichen Reserveflächen-Pool verfügen, stellt sich die Angebotssituation auf den Baulandmärkten in den meisten Regionen, quantitativ gesehen, weitgehend als entspannt dar.

Diese Situationsbeschreibung gilt aber nicht für alle Städte und Gemeinden gleichermaßen und sie gilt auch nicht für das Segment der Geschosswohnungen.

In den Großstadtreionen von Hannover, Braunschweig und Hamburg gibt es zahlreiche Städte mit sehr geringen Baulandreserven. Da bei weitem nicht alle planungsrechtlich gesicherten Flächen kurzfristig mobilisierbar und bebaubar sind, wird es dort mit großer Wahrscheinlichkeit zu Engpässen kommen, die sich hemmend auf den bedarfsgerechten Neubau auswirken.

Gravierender aber stellt sich der Mangel an Bauland für den Geschosswohnungsbau dar. Die Reserven sind landesweit so knapp, dass der Bedarf vielerorts nicht gedeckt werden kann und Initiativen zum Bau von Mehrfamilienhäusern zwangsläufig ausgebremst werden. Dieses Defizit muss zügig behoben werden. Zum einen, weil mit der Alterung der Gesellschaft die Nachfrage nach barrierefreien Geschosswohnungen überall im Land steigt. Vor allem aber, weil die maßgeblichen Träger der Wohnungsnachfrage Zuwanderer und Haushaltsgründer sind, also Gruppen, die auf Wohnungen in Mehrfamilienhäusern angewiesen sind. Zwar ist der Mangel an preisgünstigen Wohnungen in den Verdichtungsräumen weniger auf kurzfristige Bauland-Defizite als auf die langjährige Vernachlässigung des Geschosswohnungsbaus bei der Baulandbereitstellung und den Bauaktivitäten zurückzuführen. Umso mehr aber müssen die betroffenen Städte und Gemeinden hier Abhilfe durch die Schaffung von Bau-rechten schaffen.

Andererseits sind insbesondere in den strukturschwachen Regionen zahlreiche Kommunen hochgradig mit Bauland überversorgt. Durch ihre extensive Ausweisungspolitik sind sie in ihrer Gestaltungskraft für eine nachhaltige Stadt- und Ortsentwicklung erheblich eingeschränkt. Die Zahl dieser Gemeinden könnte weiter steigen, denn etliche mit derzeit schon hohen Reservebeständen

planen kurzfristig umfangreiche Neuausweisungen. Soweit sie in Regionen liegen, in denen das jüngste Bevölkerungswachstum nur eine Zwischenphase, d.h. den außergewöhnlich hohen internationalen Zuwanderungen geschuldet ist, wird zusätzliches Bauland vermutlich nur die Reserven weiter aufstocken.

In weiten Teilen Niedersachsens wird die längerfristige Perspektive für den Baulandbedarf nach wie vor weniger auf Bevölkerungswachstum als auf Haushaltsverkleinerungen und sich ändernde Anforderungen an die Wohnqualität beruhen. Dabei wird sich die Nachfrage nach Wohnungen zunehmend auf Lagen mit guter Infrastrukturversorgung richten. Neben wirtschaftlichen und ökologischen Gründen sprechen daher auch Wohn- und Standortwünsche dafür, den Wohnungsneubau grundsätzlich auf integrierte Standorte zu konzentrieren.

Für die meisten Städte und Gemeinden in Niedersachsen liegen die Herausforderungen somit weniger in der Siedlungsflächenerweiterung als in der Qualifizierung ihrer Bestandsgebiete, der Aktivierung ihrer Flächenreserven innerhalb der Siedlungsgebiete und der Schaffung einer größeren Vielfalt im Wohnungsangebot, mit der sie der stark wachsenden Zahl älterer Haushalte und der Zunahme kleiner Haushalte besser begegnen können.

Unangemessene Wachstumserwartungen seitens der Kommunalpolitik und die Ausrichtung auf eine Angebotsplanung wäre wenig zukunftsfähig, denn ein Überangebot an Bauland führt tendenziell zu weiterer Zersiedlung, zu sinkender Bewohnerdichte und Auslastung in den Bestandsgebieten und damit zu steigenden Kosten für den Erhalt der Infrastruktur.

Natürlich lassen sich nicht alle Wohnflächenbedarfe innerhalb der Siedlungsgebiete auffangen. Vor allem die wachstumsdynamischen Städte und Gemeinden müssen auch in Zukunft neue Flächen entwickeln. Aber auch dort sollte die Innenentwicklung Vorrang haben und der Wohnungsneubau auf Standorte gelenkt werden, die langfristig eine tragfähige Perspektive aufweisen.

Um den Grundsatz „Innenentwicklung vor Außenentwicklung“ konsequent umzusetzen und die Flächeninanspruchnahme „auf der grünen Wiese“ nicht wieder zu erhöhen, ist ein Umsteuern unumgänglich. Die Kommunen müssen flächensparende Bauweisen priorisieren, die attraktiven Flächenpotenziale innerhalb der Siedlungsbereiche erschließen und die Wohnraumbedarfe verstärkt über die Aktivierung von Baulücken, den Rück- und Neubau untergenutzter Flächen, ggf. auch Aufstockung und Dachausbau decken. Für die praktische Umsetzung dieser Ziele benötigen sie ein kommunales Siedlungsflächenkonzept und ein aktives Flächenmanagement.

Zum Flächenmanagement gehört neben der Aktivierung von Bauland- und Nachnutzungspotenzialen im Innenbereich aber auch, überzogene, nicht mobilisierbare und an falschen Standorten befindliche Reserveflächen bzw. Siedlungsflächenüberhänge zurückzustufen.

Der Aufbau und Ausbau eines kommunalen Flächenmanagements muss also endlich seinen angemessenen Platz auf der politischen Agenda der Städte und Gemeinden bekommen. Gleichzeitig sollte weiter daran gearbeitet werden,

destruktives Konkurrenzverhalten zu minimieren und Grundsätze der kommunalen Siedlungsflächenpolitik regional und interkommunal abzustimmen.

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