

Wohnbauland in Niedersachsen

Ergebnisse der 14. Umfrage



NBank
Wir fördern Niedersachsen

WOHNBAULANDUMFRAGE 2020

Inhalt

1	Einführung	3
2	Ergebnisse im Überblick.....	4
3	Neuausweisungen von Wohnbauland	6
4	Wohnbaulandreserven.....	23
5	Nachhaltigkeit der Wohnbaulandentwicklung.....	29
6	Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen	39
7	Anhang.....	44

Impressum

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

Redaktion – NBank, Achim Däbert, Sebastian Hämker, Robert Koschitzki, Svenja Lahner

Bearbeitung, Text – RegioKontext GmbH Berlin, Arnt von Bodelschwingh, Hendrik Schlichting, Katharina Enders, Julia Bela

Koordination – Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz, Dirk Bolze, Joachim Posmyk

Titelbild – Siedlung mit Häusern in einer Kleinstadt © Christian Schwier

Hannover, Februar 2021

Rechtlicher Hinweis:

Diese Publikation wurde von der NBank erstellt und enthält Informationen, für die die NBank trotz sorgfältiger Arbeit keine Haftung, Garantie oder Gewähr für die Richtigkeit, Vollständigkeit oder Eignung für einen bestimmten Zweck übernimmt.

Die Inhalte dieser Publikation sind nicht als Angebot oder Aufforderung zum Kauf oder Verkauf von Finanzinstrumenten oder irgendeiner anderen Handlung zu verstehen und sind nicht Grundlage oder Bestandteil eines Vertrags. Die vorliegende Publikation ist urheberrechtlich geschützt. Eine Verwertung des Werks 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.

1 Einführung

Seit 1992 wird alle zwei Jahre die aktuelle Baulandsituation in Niedersachsen erfasst. Mit dem vorliegenden Bericht werden die Ergebnisse der 15. Wohnbaulandumfrage vorgestellt. Die Umfrage hat dementsprechend eine lange Zeitreihe mit hoher Aussagekraft.

Auch in diesem Jahr wurden die Städte und Gemeinden in Niedersachsen zu ihren Neuausweisungen und Reserven von Wohnbauland befragt. Trotz der besonderen Umstände durch die weltweite Corona-Pandemie konnten eine hohe Rücklaufquote erreicht und die Jahre 2018 und 2019 zur Zeitreihe hinzugefügt werden. Vonseiten der Gemeinden und Städte gab es eine hohe Bereitschaft zur Teilnahme, auch wenn sich die aktuellen Herausforderungen insbesondere in einer längeren Bearbeitungszeit bemerkbar gemacht haben.

Mit der Befragung konnten alle kreisfreien Städte, alle großen selbstständigen Städte und fast alle Landkreise vollständig erfasst werden. Wie in der letzten Befragung haben sich zwei Gemeinden aus dem Landkreis Celle sowie eine Gemeinde aus dem Landkreis Rotenburg (Wümme) nicht beteiligt. Weiterhin nicht beteiligt haben sich jeweils zwei Gemeinden aus den Landkreisen Osnabrück und Hildesheim sowie jeweils eine Gemeinde aus den Landkreisen Stade, Cloppenburg, Friesland, Verden und Aurich. Aufgrund von datentechnischen Problemen konnten eine Stadt aus dem Landkreis Northeim und die Stadt Emden nur bedingt an der Wohnbaulandumfrage teilnehmen.

Mit 392 von 405 teilnehmenden niedersächsischen Städten und Gemeinden liegt die Rücklaufquote bei 96,8 %, die Ergebnisse sind empirisch valide und in hohem Maße repräsentativ.

2 Ergebnisse im Überblick

Kommunen planen mit mehr baulicher Dichte

In Niedersachsen wurden in den Jahren 2018 und 2019 fast 1.715 ha Wohnbauland für etwa 37.380 Wohnungen geschaffen. Der Umfang an Neuausweisungen bleibt somit auf einem stabilen Niveau (2016/2017: 1.792 ha für 34.200 Wohnungen). Mit knapp 3.000 möglichen Wohneinheiten mehr auf diesen Flächen hat die bauliche Dichte gegenüber der letzten Umfrage zugenommen. Dies liegt besonders an der intensiven Ausweisung von Geschosswohnungsbau der Landeshauptstadt Hannover. Damit erreicht der seit Anfang des Jahrzehnts wachsende Geschosswohnungsanteil vorerst ein stabiles Niveau. Seit drei Jahren entfällt rund ein Fünftel aller neu ausgewiesenen Wohnbauflächen auf dieses Segment, das damit nach 2016 den zweithöchsten Anteil seit der systematischen Erfassung von Wohnbauland in Niedersachsen 1992 erreichte.

Flächenreserven vielfach aufgebraucht

Fast drei Viertel der Städte und Gemeinden in Niedersachsen haben in den Jahren 2018 und 2019 Bauland ausgewiesen – mehr Kommunen als in den letzten zwei vorangegangenen Wohnbaulandumfragen. Im gleichen Maße sinkt auch der Anteil der Städte und Gemeinden, die auf Baulandausweisungen verzichten, weiter. Dies weist darauf hin, dass auch ältere Flächenreserven inzwischen aufgebraucht sein könnten oder die Nachfrage gestiegen ist.

Bevölkerungsdynamische Regionen schaffen besonders viel neues Bauland

Das räumliche Bild der Ausweisungsschwerpunkte lässt nur bedingt ein Muster erkennen. Am klarsten tritt hier der Westen Niedersachsens in Erscheinung, allen voran beiderseits der Ems. Insgesamt geht intensive Baulandschaffung zu meist mit dynamisch wachsender Bevölkerung einher, so im Emsland oder in der Region Hannover. Vor allem zwischen Osnabrück und Emden sowie im Landkreis Emsland weisen viele Gemeinden mehr als zehn Hektar Wohnbauland aus, vereinzelt auch 15 ha und mehr. Überdurchschnittliche Ausweisungsaktivitäten gibt es ferner in Gemeinden, die in günstiger Lage an größere Städte angrenzen (wie beispielsweise an Wolfsburg, Osnabrück oder Braunschweig). Schwerpunkte im Land bilden überdies Mittelstädte wie Rotenburg (Wümme), Verden, Lüneburg oder Soltau. Den höchsten Zuwachs an Neuausweisungen verzeichnet der Landkreis Göttingen (+40 ha), gefolgt vom Landkreis Lüneburg (+34 ha). Bei der Ausweisungsintensität je 10.000 Einwohner ergeben sich hohe Ausweisungswerte beispielsweise zwischen Hamburg und Bremen, hier insbesondere in der zweiten und dritten Reihe dieser Großstädte. Insgesamt differenziert sich das frühere Bild starker regionaler Konzentrationseffekte im Vergleich zu den vorangegangenen Befragungen weiter aus.

Steigende Dichte bei Geschosswohnungen

Die meisten neu ausgewiesenen Flächen sind weiterhin für Familienheime vorgesehen. Jedoch werden insgesamt pro Hektar neu ausgewiesenem Bauland deutlich mehr Wohneinheiten eingeplant als früher. Das liegt überwiegend an der zunehmenden planerischen Dichte im Geschosswohnungsbau. 2018/2019 waren es insgesamt 18.539 Wohneinheiten auf 324 ha für Geschosswohnungsbau, was 57 Wohneinheiten pro Hektar entspricht. Bei der Erhebung 2016/2017 waren es noch knapp 44 Wohneinheiten pro Hektar. Der Anteil an geplanten Wohneinheiten im Geschosswohnungsbau auf neu ausgewiesenem Wohnbauland an allen geplanten Wohneinheiten liegt seit 2016 zwischen 40 % und 50 %, mit einem Allzeithoch 2018 von 54 %. Schwerpunkte des Geschosswohnungsbaus liegen insbesondere in Städten, wie Hameln, Lüneburg, Wolfsburg, Oldenburg und Hannover und Göttingen.

Mehr Verbrauch als Neuausweisungen verringert die Reserven

In den Jahren 2018 und 2019 wurden in Niedersachsen rund 2.251 ha Bruttowohnbauland für den Wohnungsneubau in Anspruch genommen. Damit liegt der rein rechnerische Wohnbaulandverbrauch geringfügig höher als in der vorangegangenen Umfrage (+68 ha). Zuletzt war der Baulandverbrauch in den Jahren 2004/2005 so hoch.

Bedeutung von städtischen Brachen steigt

In den vergangenen zwei Jahren wurden 234 ha Brachflächen in Wohnbauland umgewidmet, dies entspricht 13,6 % aller neu ausgewiesenen Flächen. Im Vergleich zur vorherigen Befragung sind das vier Prozentpunkte weniger. Insgesamt verfügt etwas mehr als ein Viertel der niedersächsischen Kommunen (92) über Brachflächen (insgesamt 1.350 ha). Weniger als ein Drittel der Brachflächen liegt innerhalb von Siedlungsbereichen. Mit insgesamt 498 ha hat sich der Umfang dieser Flächen im Vergleich zu den Ergebnissen der vergangenen Umfrage jedoch vergrößert. Offenkundig sind hier weitere Potenziale mit vergleichsweise hoher Lagegunst erschlossen worden.

Neues Bauland für preiswerten Wohnraum im Blick

Knapp die Hälfte aller Kommunen in Niedersachsen setzt Instrumente zur Schaffung von Bauland für preiswerten Wohnraum ein. Dazu zählen vor allem der Erwerb und Verkauf von Grundstücken, der Abschluss städtebaulicher Verträge und das Vorhandensein kommunaler Wohnungsunternehmen sowie die Kooperation mit diesen.

3 Neuausweisungen von Wohnbauland

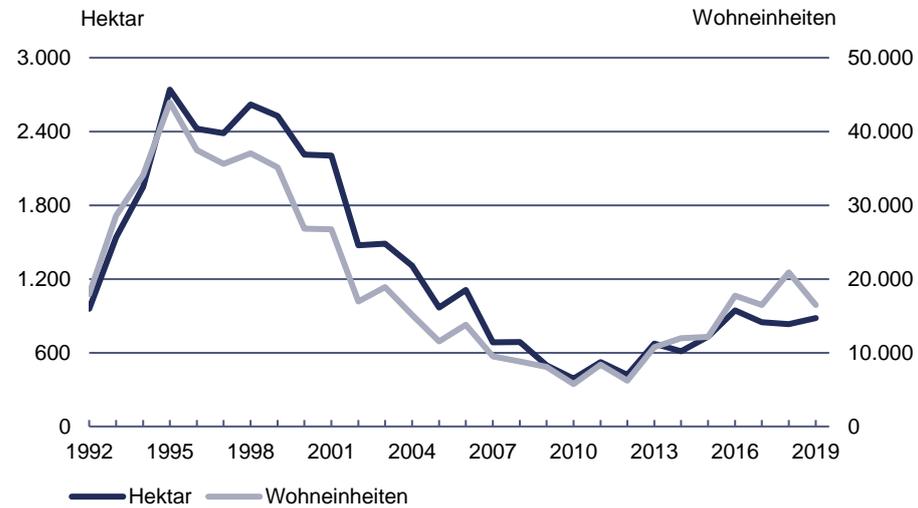
Die Analyse der Neuausweisung von Wohnbauland in Niedersachsen beantwortet folgenden Fragen:

- Wie intensiv und in welchem Umfang wurde Bauland neu ausgewiesen?
- Welche Gebäudetypen werden hauptsächlich ausgewiesen?
- Wie ist die geplante Flächenausnutzung?
- Welche Innen- und Wiedernutzungspotenziale bestehen?
- Welche Bebauung der neu ausgewiesenen Flächen gibt es?
- Wie sind Frequenz und Kontinuität der Baulandausweisungen?
- Welche Planungsabsichten haben die Kommunen?

Umfang des neu ausgewiesenen Wohnbaulands

Fast 75 % der niedersächsischen Gemeinden, die an der Wohnbaulandumfrage teilnahmen, haben im Betrachtungszeitraum 2018/2019 neues Wohnbauland ausgewiesen (293 von 392 Gemeinden). Seit der letzten Erhebung ist der Anteil damit um fünf Prozentpunkte gestiegen. Damit setzt sich die Entwicklung der vergangenen Jahre weiter fort: Der Anteil der Gemeinden, die neues Wohnbauland ausweisen, steigt stetig.

In den Jahren 2018 und 2019 wurden in Niedersachsen insgesamt 1.715 ha Wohnbauland neu ausgewiesen. Auf dieser Fläche könnte nach Angaben der Gemeinden der Bau von mehr als 37.000 Wohneinheiten realisiert werden. Nach vergleichbaren Werten in den Jahren 2016/2017 (vgl. Abb. 1) und den Anstiegen seit 2012 schwenkt der Trend nun auf ein vergleichsweise stabiles Niveau zwischen 800 und 900 ha Neuausweisungen pro Jahr ein.

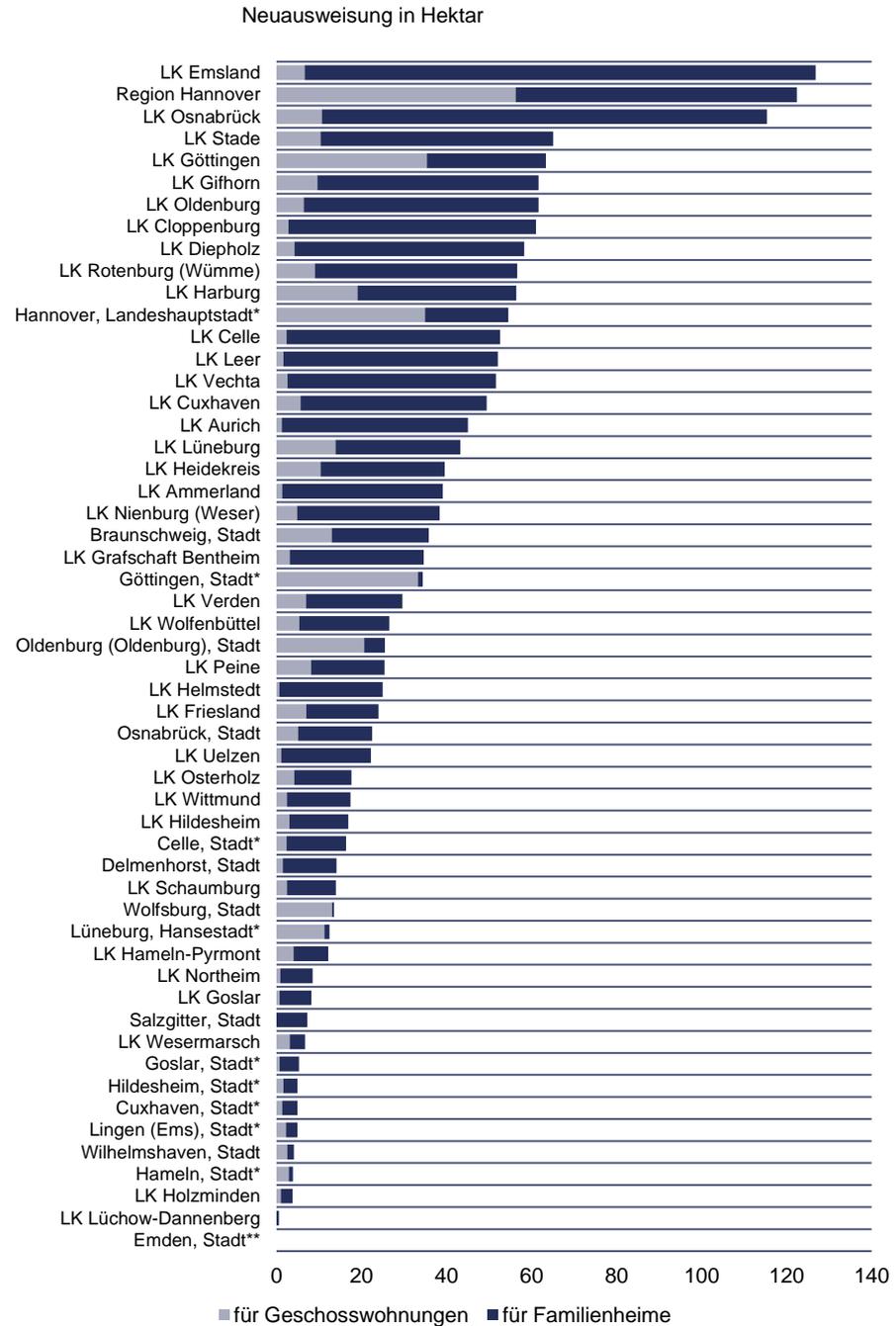
Abb. 1 Neuausweisungen von Wohnbauland 1992 bis 2019

Datenbasis: NBank-Wohnbaulandumfragen 1994 bis 2020

Die Zahl der möglichen neuen Wohneinheiten liegt 2018/2019 verglichen mit der vorausgehenden Erhebung noch einmal um 3.000 Einheiten höher. Dabei erreichte das Einzeljahr 2018 bei der Zahl der geplanten⁴ Wohneinheiten mit fast 21.000 einen Höchstwert seit 2001. Dies lässt sich unter anderem auf die Ausweisungen der Landeshauptstadt Hannover zurückführen, die allein im Jahr 2018 Wohnbauflächen für 3.500 Wohneinheiten im Geschosswohnungsbau auswies (vgl. Abb. 2 bzw. Abb. 6). Insgesamt ist daher mehr bauliche Dichte auf neu ausgewiesenen Flächen vorgesehen.

⁴ Als „geplante Wohneinheiten“ werden im Folgenden die Abschätzungen der Gemeinden hinsichtlich der baulich möglichen Wohnungszahl bezeichnet.

Abb. 2 Neuausweisungen von Wohnbauland 2018/2019



Datenbasis: NBank-Wohnbaulandumfrage 2020
 Anmerkungen: *Die für die einzelnen Städte genannten Flächen fließen auch in die Angabe des jeweiligen Landkreises mit ein., ** Datentechnische Probleme

In drei besonders bevölkerungsreichen und dynamisch wachsenden Regionen wurden in 2018/2019 mehr als 100 ha Wohnbauland neu ausgewiesen: Die Landkreise Emsland (126 ha) und Osnabrück (115 ha) sowie die Region Hannover (122 ha) (Abb. 2)⁵.

Der Landkreis Gifhorn belegt mit 61 ha neu ausgewiesenem Bauland wieder einen der vorderen Plätze, verzeichnet jedoch gleichzeitig den höchsten Rückgang bei der Neuausweisung im Vergleich zu den Jahren 2016/2017 (-88 ha). Ebenso weist die unmittelbar benachbarte Stadt Wolfsburg einen hohen Rückgang bei der Ausweisung von Wohnbauland auf (-64 ha). Weiterhin dokumentieren die Städte Osnabrück und Braunschweig einen relativ hohen Rückgang an Neuausweisungen im Vergleich zu den Vorjahren (-37 ha bzw. -36 ha). Damit sind es – bis auf den Landkreis Gifhorn – vor allem Großstädte, die gegenüber der vorherigen Wohnbaulandumfrage starke Rückgänge im Ausweisungs-geschehen kennzeichnen. Dies könnte ein Indiz dafür sein, dass in benannten Großstädten die Kapazitäten an Wohnbauland nahezu ausgeschöpft sind.

Den höchsten Zuwachs an Neuausweisungen verzeichnet der Landkreis Göttingen (+40 ha), gefolgt vom Landkreis Lüneburg (+34 ha). Schwankungen bei den Neuausweisungen können auch darauf zurück zu führen sein, dass manche Gemeinden in regelmäßigen Abständen sehr viel Wohnbauland zu einem bestimmten Zeitpunkt ausweisen, andere Gemeinden dagegen kontinuierlich „nach Bedarf“. Verglichen mit den Ergebnissen der letzten beiden Umfragen verlagert sich die Ausweisungsintensität in den zur Metropolregion Hamburg gehörenden Gemeinden mehr und mehr auch von der Hansestadt weg in die „dritte Reihe“ der Metropolregion (vgl. Abb. 3). Im Landkreis Stade steigen die Neuausweisungen von Wohnbauland um fast 30 ha, im Landkreis Rotenburg (Wümme) um 19 ha. Von allen Landkreisen wies nur der Landkreis Lüchow-Dannenberg weniger als ein Hektar aus.⁶

Die Städte Hameln, Lüneburg, Wolfsburg, Oldenburg, Göttingen und Hannover schufen in den Jahren 2018/2019 mehr Flächen für Geschosswohnungen als für Familienheime.

Einen Schwerpunkt mit hohen Ausweisungszahlen zwischen 50 und 60 ha für Familienheime bildet der Westen Niedersachsens mit den Landkreisen Oldenburg, Cloppenburg, Vechta und auch Diepholz.

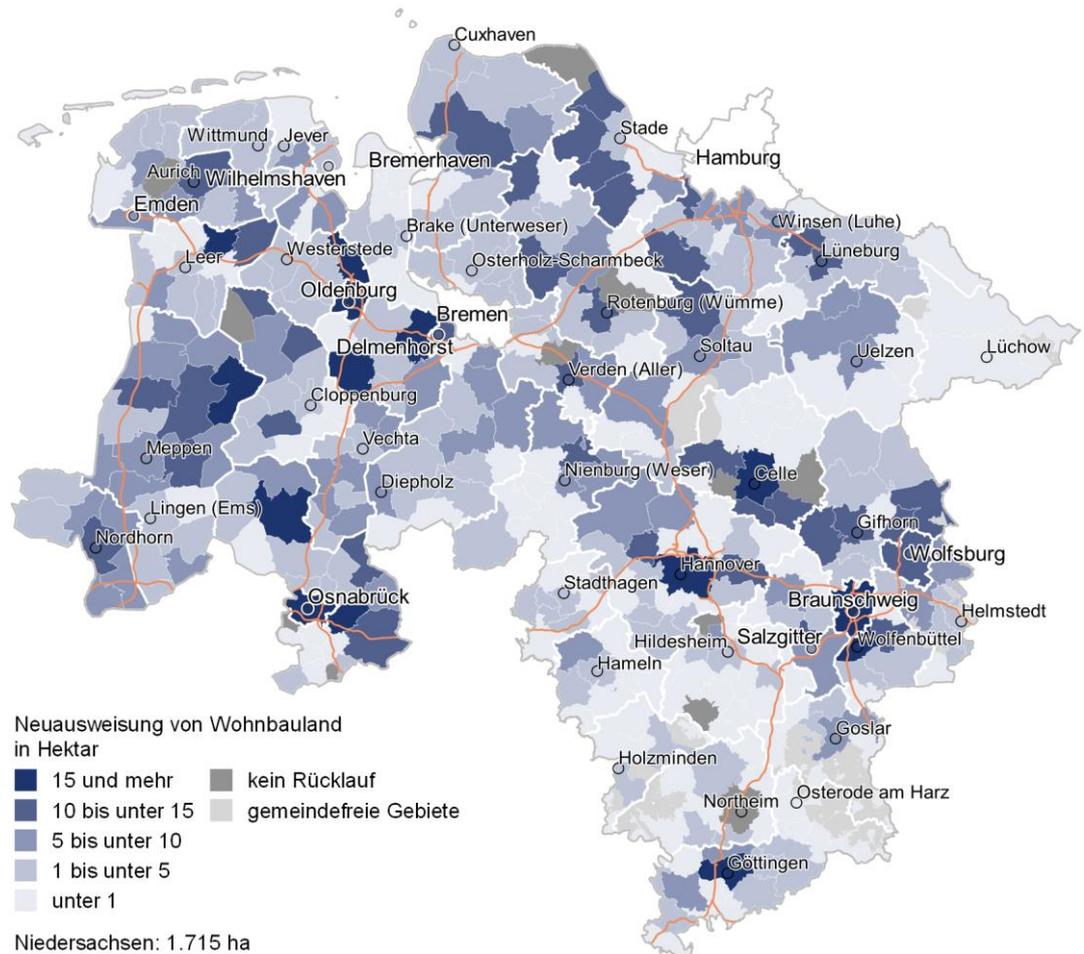
⁵ In Abb. 2 ist zu beachten, dass bei den Flächen der Region Hannover auch die Neuausweisungen von Wohnbauland der separat aufgeführten Stadt Hannover mit einfließen und dadurch im Diagramm doppelt aufgeführt sind. Auch die Flächen der nicht kreisfreien Städte wie Celle, Lüneburg, Göttingen, Goslar, Hildesheim, Cuxhaven, Lingen (Ems) und Hameln fließen in die Angabe der jeweiligen Landkreise mit ein.

⁶ Die Stadt Emden wies etwa sieben Hektar Wohnbauland in den Jahren 2018/2019 aus, konnte aufgrund datentechnischer Probleme jedoch keine Aufteilung ihrer neu ausgewiesenen Flächen vornehmen.

Insgesamt fällt ins Auge, dass die starken Neuausweisungen, anders als noch vor zwei Jahren, nicht mehr zwingend den wachstumsstarken Großstädten zuzuordnen sind. Hier treten nun eher einzelne Landkreise im (weiteren) Einzugsgebiet großer Städte in Erscheinung.

Das Bild der Gebäudearten ist uneinheitlich: Meist sind es die oben genannten Städte, die schwerpunktmäßig auf Geschosswohnungsbau setzen. Schon Mittelstädte wie Celle, Delmenhorst oder Goslar weisen ganz überwiegend Bauland für Eigenheime aus.

Abb. 3 Neuausweisungen von Wohnbauland in Hektar 2018/2019



Datenbasis: NBank-Wohnbaulandumfrage 2020
 Kartenbasis: Auszug aus den Geodaten des Landesamtes für Geoinformation und Landesvermessung Niedersachsen, 2020

Die absoluten Flächenwerte in Abb. 3 zeigen 2018/2019 in der räumlichen Verteilung von Ausweisungsschwerpunkten kein so eindeutiges Bild, wie es noch in der Befragung von 2016/2017 der Fall war. Dennoch bestätigt die diesjährige Umfrage erneut, dass am ehesten der Raum zwischen Ems und Unterelbe von hohen Neuausweisungszahlen geprägt ist. Vor allem zwischen

Osnabrück und Emden sowie im Landkreis Emsland finden sich viele Gemeinden, die mehr als zehn Hektar Wohnbauland ausweisen, vereinzelt auch 15 ha und mehr. In den Landkreisen Emsland und Stade werden fast flächendeckend mehr als fünf Hektar Wohnbauland in den Gemeinden ausgewiesen. Im Landkreis Osnabrück ergeben sich dagegen eher einzelne deutliche Ausweisungsschwerpunkte. Weiterhin zeigen sich überdurchschnittliche Ausweisungsaktivitäten in Gemeinden, die in günstiger Lage an größere Städte angrenzen, wie es etwa bei Wolfsburg, Osnabrück oder Braunschweig der Fall ist. Die Städte Hannover, Göttingen und Oldenburg weisen ebenfalls hohe Ausweisungen von 15 ha und mehr auf. Ein weiterer räumlicher Schwerpunkt findet sich in und rund um die Stadt Celle. Hingegen weisen viele Gemeinden zwischen Göttingen und Hannover sowie fast im ganzen Landkreis Lüchow-Dannenberg flächenhaft kein Wohnbauland mehr neu aus.

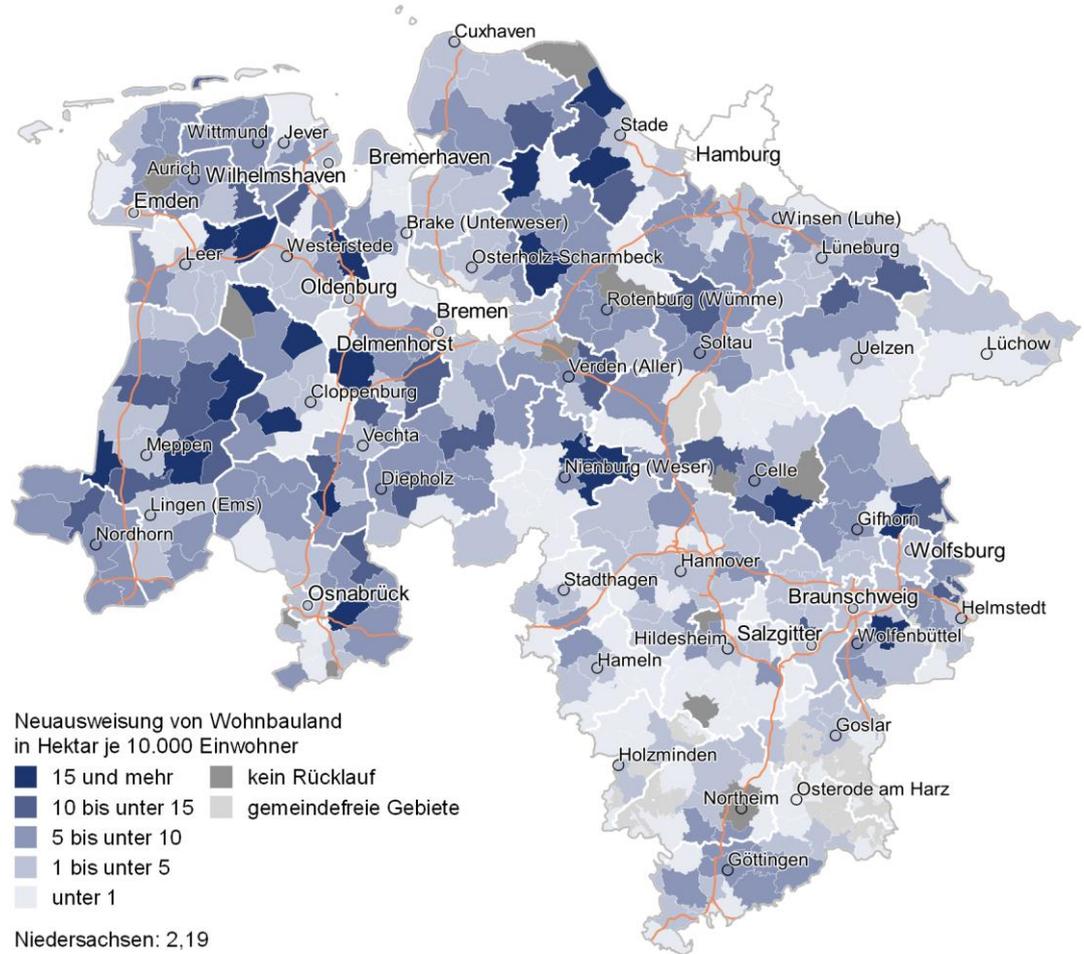
Das frühere Bild starker regionaler Konzentrationseffekte differenziert sich aus. Während die Wohnbaulandumfrage vor zwei Jahren hohe Neuausweisungen gehäuft im Umfeld großer Städte als ein typisches Muster aufzeigte, konzentriert sich das aktuelle Ausweisungsgeschehen meist nur mehr auf einzelne Gemeinden. In Einzelfällen scheinen externe Wohnungsmärkte in benachbarte niedersächsische Regionen abzustrahlen und für höhere Ausweisungsaktivitäten zu sorgen, wie das bei Hamburg oder auch Ostwestfalen auf den Achsen zu Osnabrück (z.B. Bielefeld, entlang der Bahnlinie Hannover-Amsterdam bzw. der Autobahn A 30) über die Landesgrenze hinweg der Fall ist.

Ausweisungsintensität

Das räumliche Bild der Ausweisungsaktivitäten wird noch aussagekräftiger, wenn der relative Wert – Flächenausweisungen bemessen an der Zahl der Einwohner – dargestellt wird. Die Intensität der Neuausweisungen in den unterschiedlich großen Gebietseinheiten wird dadurch vergleichbarer und kleinere Gemeinden mit ausgeprägten Planungen treten deutlicher hervor. Zumeist gehören dazu Gemeinden mit einem höheren Anteil an geplanten Familienheimen mit geringerer Dichte auf den neu ausgewiesenen Flächen.

2018/2019 beträgt der Wert niedersachsenweit 2,19 Hektar je 10.000 Einwohner (2,3 in 2016/2017).

Abb. 4 Neuausweisungen von Wohnbauland in Hektar je 10.000 Einwohner 2018/2019



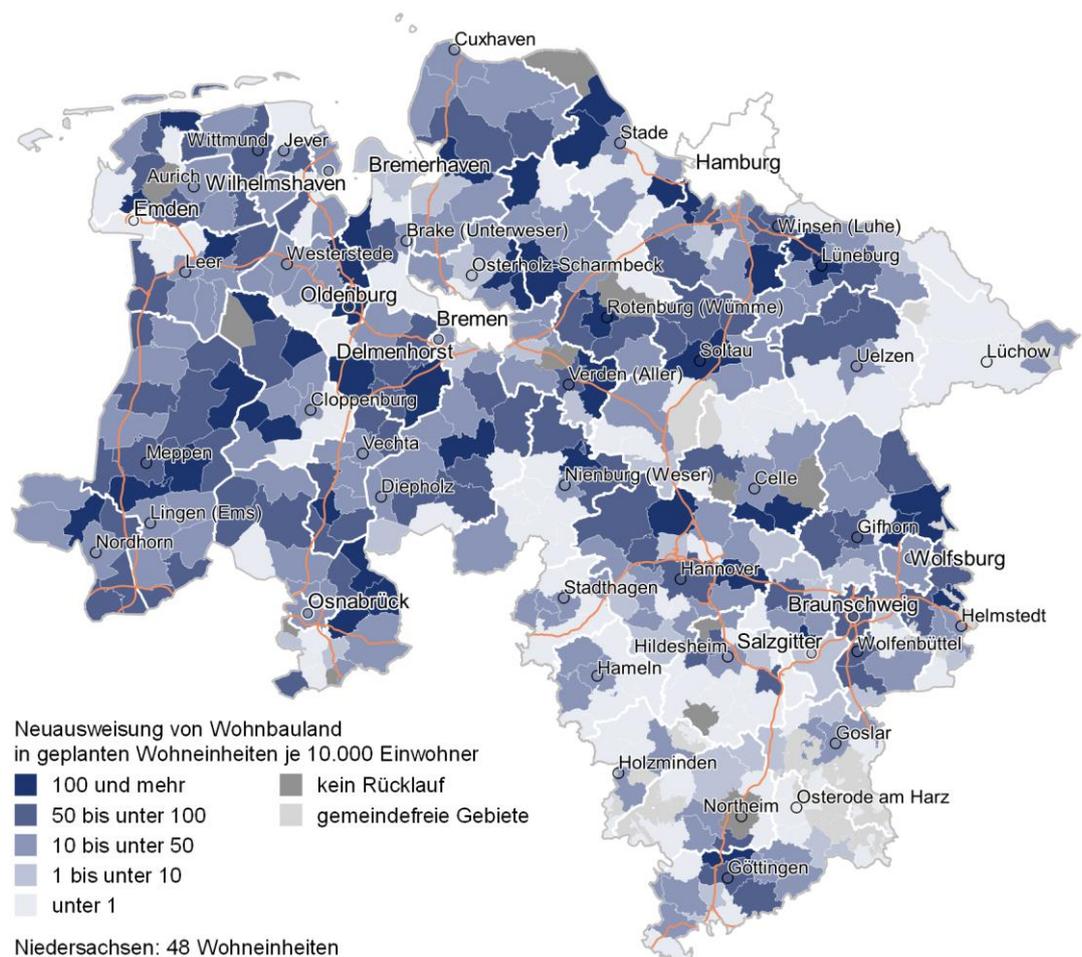
Datenbasis: NBank-Wohnbaulandumfrage 2020
 Kartenbasis: Auszug aus den Geodaten des Landesamtes für Geoinformation und Landesvermessung Niedersachsen, 2020

Räumliche Schwerpunkte zeigt Abb. 4 zwischen den Hansestädten Hamburg und Bremen, insbesondere in Gemeinden in der „zweiten Reihe“ von Hamburg (Landkreis Stade) und im Landkreis Osterholz sowie im äußersten Südwesten – vor allem im Emsland.

Insgesamt sind die Werte im Westen und Norden Niedersachsens höher als im übrigen Land. Landkreise wie Holzminden, Goslar oder Lüchow-Dannenberg zeigen mit Werten von zumeist unter fünf Hektar je 10.000 Einwohner vergleichsweise geringe Ausweisungsintensitäten. Zu den unterdurchschnittlich intensiv ausweisenden Gebieten gehört auch die Region Hannover mit Werten in den Gemeinden von bis maximal zehn Hektar je 10.000 Einwohner.

Die Verschiedenheit der Beispiele lassen unterschiedliche Gründe für die teilweise niedrigen Werte vermuten. Während in peripheren Regionen eine vergleichsweise geringe Nachfrage nach Bauland die wesentliche Ursache darstellen dürfte, zeigt der Vergleich mit den vorausgehenden Wohnbaulandumfragen, dass im Falle der Region Hannover ein höherer Geschosswohnungsanteil zu einem sparsameren Flächenaufwand führt. Dies bestätigt der Blick auf die geplanten Wohneinheiten je 10.000 Einwohner, der für mehrere Gemeinden der Region Hannover bei flächenmäßig unterdurchschnittlicher Ausweisungsintensität überdurchschnittliche Werte gemessen an der Anzahl der Wohneinheiten je 10.000 Einwohner offenbart (vgl. Abb. 5).

Abb. 5 Neuausweisungen von Wohnbauland in geplanten Wohneinheiten je 10.000 Einwohner 2018/2019



Datenbasis: NBank-Wohnbaulandumfrage 2020

Kartenbasis: Auszug aus den Geodaten des Landesamtes für Geoinformation und Landesvermessung Niedersachsen, 2020

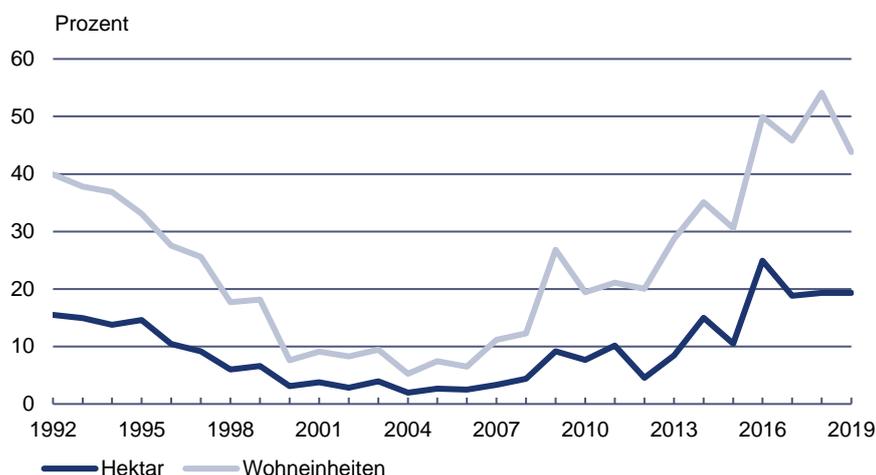
Höhere Anteile im Geschosswohnungsbau und damit überdurchschnittlich viele geplante Wohneinheiten treten zudem gehäuft im Umfeld Hamburgs auf, zum Teil auch in der „zweiten und dritten Reihe“. Dies sind Gemeinden wie Neu-Wulmstorf unmittelbar an Hamburg angrenzend oder Buxtehude (LK Stade) bzw. die Samtgemeinde Salzhausen (LK Harburg) in der „zweiten Reihe“. In etwas größerer Entfernung zu Hamburg sind zudem Drochtersen oder die Samtgemeinde Oldendorf-Himmelpforten im Landkreis Stade – bezogen auf die Einwohnerzahl – Ausweisungsschwerpunkte der Jahre 2018/2019 (vgl. Abb. 5). Weitere Schwerpunkte im Land bilden Mittelstädte wie Rotenburg (Wümme), Verden, Lüneburg oder Soltau, also in maßvoller, aber meist gut angebundener Entfernung der Großstädte. Flächenhaft hohe Werte zeigen sich im Emsland und in der Grafschaft Bentheim, wo alle Gemeinden Bauland für mindestens zehn Wohneinheiten je 10.000 Einwohner auswiesen. Mit leichten Abstrichen gilt dies auch für den Landkreis Cuxhaven. Im mittleren bis östlichen Teil Niedersachsens sind es allenfalls der Großraum Hannover, die Umgebung Braunschweigs und Wolfsburgs sowie die Landkreise Celle und Gifhorn, in denen Gemeinden mit überdurchschnittlicher Ausweisungsintensität auftreten.

Auch bei den Neuausweisungen in geplanten Wohneinheiten je 10.000 Einwohnern zeigen die nordöstlichen und südlichen Regionen Niedersachsens niedrige Werte auf. Dies sind beispielsweise wesentliche Teile des Landkreises Lüchow-Dannenberg (der zudem keinerlei Geschosswohnungsbau vorsieht), der südliche Teil des Landkreises Uelzen und der nördliche Teil des Landkreises Celle sowie große Teile der Landkreise Hildesheim, Hameln-Pyrmont und Holzmin-den.

Neuausweisungen nach Gebäudetyp

Der Anteil an Flächen, der für Geschosswohnungsbau bestimmt ist, verbleibt mit rund 19 % der insgesamt neu ausgewiesenen Wohnbauflächen in den Jahren 2018 und 2019 auf dem Wert des Jahres 2017 (vgl. Abb. 6). Nur in 2016 wurde seit Beginn der systematischen Erfassung von Wohnbauland im Jahr 1992 ein noch höherer Wert (25 %) gemessen. Der Anteil an Wohneinheiten im Geschosswohnungsbau auf neu ausgewiesenem Wohnbauland an allen geplanten Wohneinheiten steigt weiterhin an und erreicht im Jahr 2018 ein Allzeithoch von 54 %. Im Jahr 2019 geht der Anteil leicht zurück, ist aber immer noch deutlich über dem langjährigen Niveau, das seit Beginn des neuen Jahrtausends meist eher unter als über 20 % lag und erst ab etwa 2009/2010 anstieg. Lediglich im Jahr 1992 wurden bei der Ausweisung von Bauland annähernd so hohe Anteile im Geschosswohnungsbau wie aktuell angegeben. Der Anstieg im Jahr 2018 ist maßgeblich auf die Ausweisungen der Landeshauptstadt Hannover zurückzuführen.

Abb. 6 Anteile für Geschosswohnungen auf neu ausgewiesenem Wohnbauland 1992 bis 2019



Datenbasis: NBank-Wohnbaulandumfragen 1994 bis 2020

Trotz des hohen Niveaus des Anteils an Geschosswohnungen ist die Mehrheit der neu ausgewiesenen Flächen weiterhin für Familienheime vorgesehen. Im Geschosswohnungsbau wird bei ungefähr gleicher Anzahl an Wohnungen (jeweils knapp unter 19.000) weniger als ein Viertel der Fläche (324 ha), die für den Familienheimbau (1.351 ha) benötigt wird, eingeplant.

Die höchsten Flächenanteile für den Geschosswohnungsbau erzielen die Städte Wolfsburg (97 %), Göttingen (97 %), Lüneburg (90 %), Oldenburg (81 %), Hameln (76 %), Hannover (64 %) sowie Wilhelmshaven (61 %). In diesen Städten sind jeweils mehr als die Hälfte der neu ausgewiesenen Flächen für den Geschosswohnungsbau vorgesehen.

Einzig die Kommunen im Landkreis Lüchow-Dannenberg und die Stadt Salzgitter weisen überhaupt kein neues Bauland für Geschosswohnungsbau aus. Insgesamt weisen 137 der 293 Städte und Gemeinden, die Bauland schaffen, auch Bauland für Geschosswohnungsbau aus. Im Vergleich zur vergangenen Umfrage (133 Gemeinden) ist damit ein leichter Anstieg auf kommunaler Ebene zu beobachten.

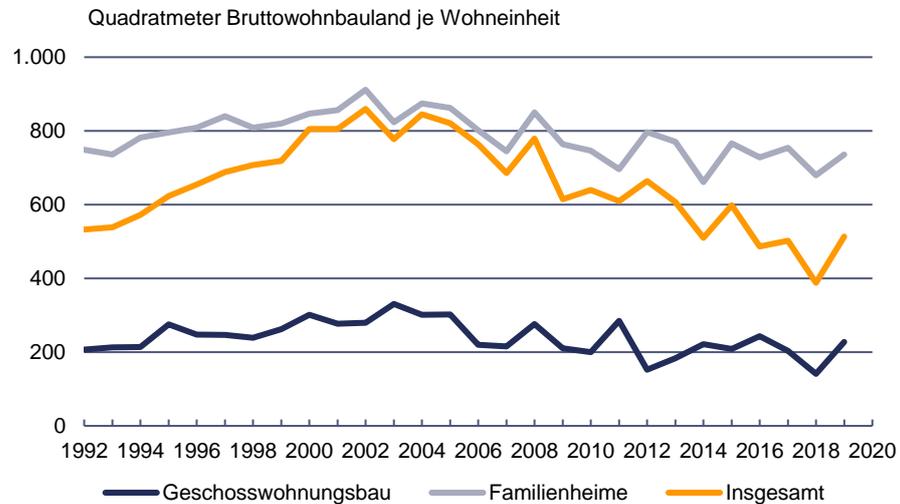
Geplante Flächenausnutzung auf neuem Bauland

Boden – und damit auch Wohnbauland – ist ein knappes und nicht vermehrbares Gut. Vor diesem Hintergrund muss man sich die Frage stellen, wie effizient die zusätzlichen Bauflächen für Wohnungsbau genutzt werden. Eine Einschätzung hierzu kann anhand des rechnerischen Flächenverbrauchs je geplanter Wohnung, der sich aus der Ausweisung von Wohnbauland und den geplanten Wohneinheiten ergibt, gegeben werden (hier: Bebauungsdichte). Nicht alle

Kommunen waren in der Lage, für das gesamte geplante Wohnbauland eine genaue Anzahl an möglichen Wohneinheiten zu beziffern, daher fließen nicht alle befragten Gebietskörperschaften in diese Berechnung ein.

Insgesamt ergeben sich – unabhängig von der Bebauungsart – in den Jahren 2018/2019 durchschnittlich ca. 450 qm Brutto-Wohnbauland je Wohneinheit. Damit unterscheidet sich der mittlere Wert von dem der Jahre 2016/2017 (494 qm) nur leicht. Ausschlaggebend dafür ist weiterhin der Bedeutungsgewinn des Geschosswohnungsbaus. Seit 2004 nimmt – bezogen auf alle geplanten Bauvorhaben – der rechnerische Flächenverbrauch je Wohneinheit kontinuierlich ab. In der Regel sind die Bebauungsdichten im Geschosswohnungsbau höher als im Ein- und Zweifamilienhausbau. Bei beiden Gebäudetypologien verändert sich der jeweilige Flächenverbrauch über die Jahre kaum (vgl. Abb. 7). Je Familienheim wurden im langjährigen Vergleich seit 2009 durchschnittlich zwischen 700 und 800 qm Wohnbauland benötigt, mit gewissen Schwankungen der Dichtewerte. So betrug der Mittelwert im Jahr 2019 736 qm, was etwa dem Durchschnitt der letzten zehn Jahre entspricht.

Abb. 7 Geplante Bebauungsdichten auf neuem Wohnbauland 1992 bis 2019



Datenbasis: NBank-Wohnbaulandumfragen 1994 bis 2020

Für den Geschosswohnungsbau werden im Durchschnitt circa 200 qm Wohnbauland pro Wohneinheit beansprucht. Der bereits genannte Ausnahmefall Hannover und die hohe Ausweisung an Wohnungen für den Geschosswohnungsbau in 2018 spiegeln sich auch deutlich bei den rechnerischen Bebauungsdichten für ganz Niedersachsen wider: Für 2018 ergibt sich die bisher höchste Dichte seit 1992 von durchschnittlich 141 qm pro Wohneinheit im Geschosswohnungsbau (Abb. 7). Aber auch ohne die Ausweisungen der Landeshauptstadt Hannover läge der Durchschnitt für 2018 mit 166 qm deutlich unter dem langfristigen Mittel.

Nutzung von Innenentwicklungs- und Wiedernutzungspotenzialen

Wohnungsbau erfolgt größtenteils auf eigens neu ausgewiesenen Flächen. Baulandpotenziale bieten sich vielfach aber auch innerhalb bestehender Siedlungs- und Infrastrukturen, wenngleich diese kleinteiliger und zumeist schwieriger zu aktivieren sind als Neubaugebiete. Unter dem Aspekt der Nachhaltigkeit und Ressourcenschonung sind diese Potenziale der Innenentwicklung und Wiedernutzung besonders wichtig, da hiermit keine zusätzliche Versiegelung von Flächen und kein Verlust naturnaher Räume einhergehen.

Mit der Novellierung des Baugesetzbuches im Jahr 2007 hat sich das beschleunigte Planungsverfahren der Innenentwicklung etabliert, der § 13 a BauGB wird in allen Städte- und Gemeindegrößen gleichermaßen angewendet. In den Jahren 2018 und 2019 wurden auf 393 ha das Baurecht im beschleunigte Planungsverfahren der Innenentwicklung gesichert. Dies entspricht einem Viertel⁷ aller neu ausgewiesenen Flächen. Im Vergleich zu den Jahren 2016/17 steigt damit sowohl die Gesamtfläche (360 ha in 2016/2017), als auch der Anteil der Flächen (23 % in 2016/2017), die nach § 13 a BauGB ausgewiesen wurden. Die Landkreise Emsland (24 ha) und Leer (21 ha) im Westen, der Landkreis Cuxhaven (27 ha) im Norden und die Region Hannover (28 ha) wiesen in den Jahren 2018/2019 die größten Flächen für die Innenentwicklung nach § 13 a BauGB in Niedersachsen aus. 45 % aller niedersächsischen Gemeinden haben Flächen nach dem beschleunigte Planungsverfahren der Innenentwicklung ausgewiesen. Auch die Aktivierung von Brachflächen erschließt Wohnungsbaupotenziale im Innenbereich. 234 ha des 2018/2019 neu ausgewiesenen Baulands entfallen auf diese Flächenkategorie. Dies entspricht 15 %⁷ aller neu ausgewiesenen Flächen. Damit wurde in den Jahren 2018/2019 etwas weniger Wohnbauland auf Brachflächen ausgewiesen als in den vergangenen Jahren 2016/2017 (18 %). Besonders hohe Werte bei der Aktivierung von Brachflächen ergeben sich im Westen Niedersachsens in den Landkreisen Cloppenburg (26 ha), Grafschaft Bentheim (21 ha) und in der Stadt Oldenburg (21 ha) sowie im zentralen Niedersachsen mit dem Landkreis Nienburg (Weser) (25 ha).

Bebauung der neu ausgewiesenen Flächen

Etwa ein Viertel (417 ha) der 2018 und 2019 ausgewiesenen Wohnbauflächen war Ende 2019 bereits bebaut oder mit einer Baugenehmigung versehen. Der Anteil kurzfristig bereits bebauter Flächen ist damit etwas niedriger als in den Jahren 2016 und 2017 (33 %). Bis Ende 2019 wurden auf den 417 bereits bebauten Hektar 9.471 Wohneinheiten realisiert bzw. genehmigt. Es lassen sich kaum räumliche Muster erkennen. Ein gewisser Schwerpunkt zügiger Realisierung zeigt sich im Süden in den Landkreisen Goslar (64 %) und

⁷ Prozentangabe bezieht sich auf Kommunen, die Angaben zum Planungsverfahren im Innenbereich gemacht haben.

Holzminden (66 %) sowie im Südosten im Landkreis Helmstedt (60 %). Außerdem weisen die Städte Lingen (Ems) mit 54 % und Wilhelmshaven mit 61 % eine zügige Realisierung auf.

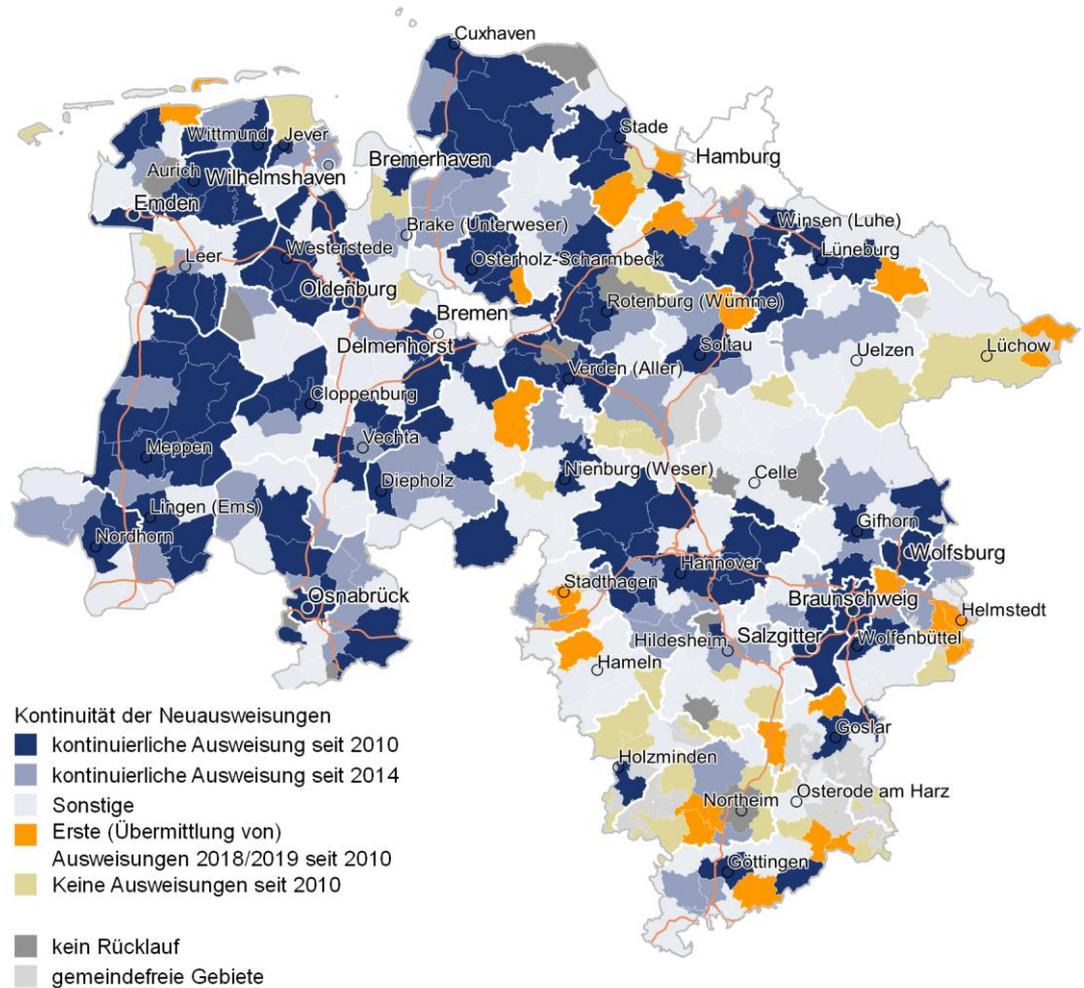
Frequenz und Kontinuität der Baulandausweisung

Laut der diesjährigen Wohnbaulandumfrage haben 99 von 392 Städten und Gemeinden kein neues Wohnbauland in den Jahren 2018/2019 ausgewiesen. Die Zahl der nicht ausweisenden Kommunen sinkt damit weiter, in der vergangenen Umfrage waren es noch 120 Städte und Gemeinden. Wie schon in der Umfrage 2018 haben die Gemeinden, die aktuell kein Bauland ausweisen, durchschnittlich etwa 10.000 Einwohner. Unter diesen Gemeinden gab es nur acht mit mehr als 20.000 Einwohnern. 36 dieser Städte und Gemeinden haben seit 2010 kontinuierlich auf die Ausweisung neuen Wohnbaulands verzichtet.

Die sinkende Zahl der Kommunen, die auf die Ausweisung von Wohnbauland verzichten, könnte darauf hinweisen, dass auch ältere Flächenreserven aufgebraucht sind oder eine hohe Nachfrage besteht.

Zum ersten Mal seit 2010 haben 24 Gemeinden wieder Bauland ausgewiesen. Dies ist beispielsweise bei Kommunen südwestlich von Hamburg und in den Regionen Helmstedt/Braunschweig/Wolfsburg sowie von Hessisch Oldendorf bis Stadthagen der Fall. Auch im Süden Niedersachsens gibt es eine Reihe von Gemeinden, die nach langjähriger Pause wieder Wohnbauland ausweisen. Eine kontinuierliche Ausweisung seit 2010 bzw. 2014 ist im Westen und im Norden Niedersachsens zu beobachten, vor allem in den Landkreisen Emsland, Cuxhaven, Ammerland und Verden. Auch die Landkreise Harburg, Osterholz, Osnabrück und Vechta stehen für überwiegend langjährige kontinuierliche Baulandausweisung, ebenso wie die Regionen rund um Hannover, Braunschweig und Wolfsburg-(vgl. Abb. 8).

Abb. 8 Ausweisungshistorie der Städte und Gemeinden 2010 bis 2019



Datenbasis: NBank-Wohnbaulandumfrage 2020

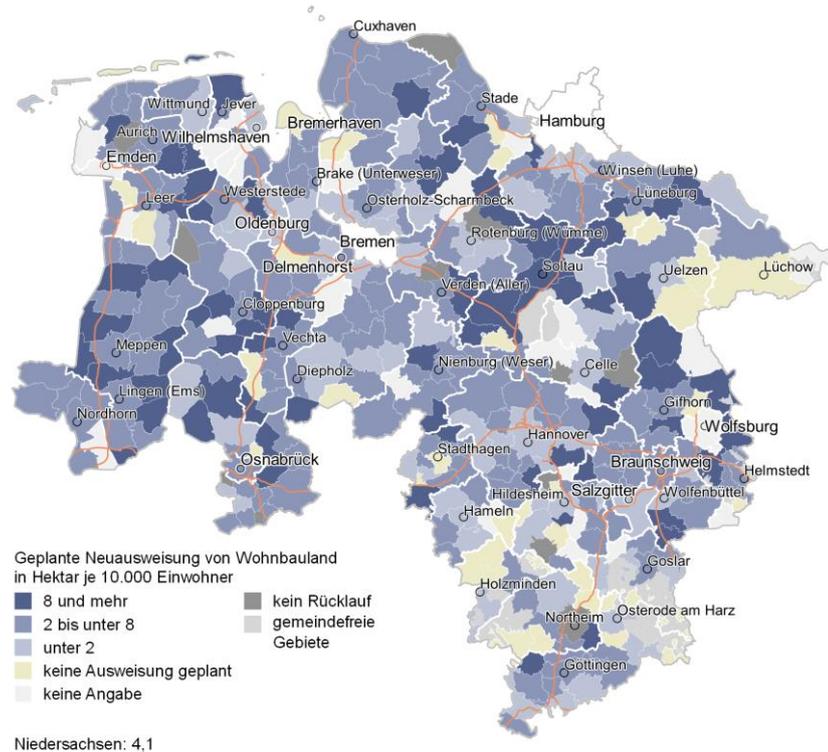
Kartenbasis: Auszug aus den Geodaten des Landesamtes für Geoinformation und Landesvermessung Niedersachsen, 2020

Planungsabsichten

Auch bei den Planungsabsichten lässt sich der Trend zu einer stärkeren Ausweisungsaktivität beobachten. Eine steigende Anzahl der Städte und Gemeinden, nämlich 86 %, plant in den kommenden Jahren 2020/2021 neues Wohnbauland auszuweisen. Nur ein gutes Zehntel der Kommunen (42) gibt an, dass sie keine neuen Baurechte schaffen werden. Die Angaben zu den Neuausweisungen, die für die kommenden zwei Jahre geplant sind, ergeben insgesamt eine Fläche von 3.230 ha Bauland (2016/2017 waren es knapp 3.000 ha).

Im Vergleich zu den Planungen für 2018 und 2019 sind damit für die kommenden zwei Jahre im Durchschnitt etwas weniger Wohnbaulandausweisungen vorgesehen (knapp acht Hektar). In der vorherigen Befragung wurden durchschnittlich neun Hektar je Kommune geplant. Auf 10.000 Einwohner gesehen ist die Baulandschaffung von 4,1 zusätzlichen Hektar je Kommune geplant (vgl. Abb. 9).

Abb. 9 Planungsabsichten der Städte und Gemeinden für 2020/2021



Datenbasis: NBank-Wohnbaulandumfrage 2020
 Kartenbasis: Auszug aus den Geodaten des Landesamtes für Geoinformation und Landesvermessung Niedersachsen, 2020

In Niedersachsen werden in den kommenden zwei Jahren fast flächendeckend Ausweisungen geplant. An der Spitze liegt die Region Hannover mit rund 334 ha, worin auch die Planungsansätze der Landeshauptstadt Hannover mit allein 77 ha enthalten sind.

Besonders im Westen Niedersachsens sind überdurchschnittlich hohe Ausweisungen mit mehr als 100 ha geplant. Der Landkreis Emsland liegt mit seinen Planungsabsichten landesweit auf Platz zwei. Hier hat keine Gemeinde oder Stadt weniger als zwei Hektar angegeben. Ein weiterer Schwerpunkt ergibt sich vom Teutoburger Wald bis zum Oldenburgischem Münsterland mit dem Landkreis Osnabrück (179 ha) und der kreisfreien Stadt Osnabrück (110 ha) sowie den benachbarten Landkreisen Cloppenburg (133 ha) und Vechta (94 ha). Dies entspricht in der überwiegenden Anzahl der Gemeinden mindestens zwei Hektar geplantes Bauland je 10.000 Einwohner.

Im zentralen Niedersachsen meldet der Landkreis Heidekreis geplante 141 ha Neuausweisungen, die sich mit überdurchschnittlichen Werten fast flächendeckend auf den gesamten Kreis verteilen. Im östlichen Niedersachsen planen neben der Stadt Braunschweig (111 ha) auch die Nachbarlandkreise der Stadt Wolfsburg, insbesondere die Landkreise Gifhorn (126 ha) und Helmstedt (71 ha) neues Wohnbauland.

Gemeinden, die 2020/2021 kein neues Wohnbauland schaffen wollen, liegen überwiegend im Süden Niedersachsens und im Wendland. In diesen Regionen ist auch in den vergangenen Jahren eine eher zurückhaltende Erweiterung der Siedlungsflächen vorgenommen worden.

Bei der Höhe der geplanten Neuausweisungen ist zu berücksichtigen, dass die Kommunen ihre Planungen in den vergangenen Jahren nur teilweise realisieren konnten. In der letzten Wohnbaulandumfrage wurden 2.949 ha Neuausweisungen als Planungsabsichten für die Jahre 2018 und 2019 angegeben, tatsächlich als neues Bauland geschaffen wurden 1.715 ha. Dies entspricht einer Realisierungsquote von etwa 58 % der Planungen (letzte Befragung: 70 %).

Damit fallen die tatsächlichen Ausweisungen in den Städten und Gemeinden deutlich geringer aus als zuvor angenommen, die Realisierungsquote ist deutlich niedriger als in den Vorbefragungen. Unterstellt man die aktuelle Quote als gleichbleibend für die heutigen Planungen, wären für die Jahre 2020/21 Baulandausweisungen in Niedersachsen im Umfang von knapp unter 1.900 ha zu erwarten.

Tab. 1 Neuausweisungen von Wohnbauland 2018/19

	in ha gesamt	in ha für FH	in ha für GWB	in ha/ 10.000 EW	auf ehem. Brachflä- chen in ha	nach §13a in ha	mögl. WE gesamt	mögl. WE im FH-Bau	mögl. WE im GWB
Land Niedersachsen	1.715	1.352	324	1,8	234	393	37.382	18.843	18.539
Braunschweig, Stadt	36	23	13	-	17	2	1.387	277	1.110
Salzgitter, Stadt	7	7	-	0,7	1	-	85	85	-
Wolfsburg, Stadt	14	0	13	1,1	-	14	405	3	402
LK Gifhorn	62	52	10	3,6	6	1	1.239	758	481
LK Goslar	8	8	1	0,5	3	3	109	98	11
Goslar, Stadt	5	5	1	-	3	1	79	68	11
LK Helmstedt	25	24	1	3,3	1	1	432	402	30
LK Northeim	8	8	1	0,6	-	4	144	114	30
LK Peine	25	17	8	0,2	3	10	677	262	415
LK Wolfenbüttel	37	21	5	2,5	-	5	483	243	240
LK Göttingen	66	28	35	2,1	8	5	1.051	367	684
Göttingen, Stadt	34	1	33	2,9	4	-	615	15	600
Region Hannover	122	66	56	0,9	5	28	6.924	1.208	5.716
Hannover, Stadt	55	20	35	1,0	1	6	4.550	446	4.104
LK Diepholz	58	54	4	2,1	8	20	926	797	129
LK Hameln-Pyrmont	12	8	4	-	1	3	287	105	182
Hameln, Stadt	4	1	3	-	1	-	164	16	148
LK Hildesheim	17	14	3	0,4	-	7	336	192	144
Hildesheim, Stadt	5	3	2	0,5	-	2	132	55	77
LK Holzminde	4	3	1	0,7	1	-	61	21	40
LK Nienburg (Weser)	38	34	5	3,7	25	18	478	347	131
LK Schaumburg	14	12	2	0,6	3	4	214	146	68
LK Celle	53	50	2	1,1	3	10	716	546	170
Celle, Stadt	16	14	2	-	2	-	270	100	170
LK Cuxhaven	49	44	6	2,7	-	27	810	450	360
Cuxhaven, Stadt	5	4	1	-	-	1	189	47	142
LK Harburg	56	37	19	1,5	3	7	1.636	605	1.031
LK Lüchow-Dannenberg	1	1	-	-	-	1	4	4	-
LK Lüneburg	43	29	14	1,7	11	14	1.254	370	884
Lüneburg, Hansestadt	13	1	11	1,7	11	-	810	40	770
LK Osterholz	20	13	4	2,0	3	6	489	306	183
LK Rotenburg (Wümme)	57	48	9	2,8	6	18	799	581	218
LK Heidekreis	40	29	10	2,4	13	12	699	253	446
LK Stade	65	55	10	0,9	-	8	1.411	606	805
LK Uelzen	22	21	1	2,3	-	-	405	324	81
LK Verden	30	23	7	1,5	2	15	515	388	127
Delmenhorst, Stadt	14	13	2	1,8	0	0	150	108	42
Emden, Stadt	7	-	-	1,5	-	-	-	-	-
Oldenburg, Stadt	26	5	21	1,5	21	5	2.055	245	1.810
Osnabrück, Stadt	23	17	5	1,4	-	6	479	220	259
Wilhelmshaven, Stadt	4	2	3	0,5	3	4	355	55	300
LK Ammerland	39	38	1	1,0	1	6	576	512	64
LK Aurich	48	44	1	2,3	3	11	644	559	85
LK Cloppenburg	61	58	3	3,8	26	3	1.329	1.157	172
LK Emsland	127	120	7	3,9	10	25	2.234	1.972	262
Lingen (Ems), Stadt	5	3	2	-	-	4	161	59	102
LK Friesland	24	17	7	3,4	6	3	297	175	122
LK Grafschaft Bentheim	47	32	3	3,4	21	14	659	444	215
LK Leer	52	50	2	3,7	9	21	676	570	106
LK Oldenburg	62	55	6	6,1	-	17	965	651	314
LK Osnabrück	115	105	11	2,0	3	20	1.707	1.369	338
LK Vechta	52	49	3	3,1	1	10	810	699	111
LK Wesermarsch	7	4	3	0,1	2	2	160	42	118
LK Wittmund	17	15	2	2,6	5	4	310	207	103

Datenbasis: NBank-Wohnbaulandumfrage 2020

4 Wohnbaulandreserven

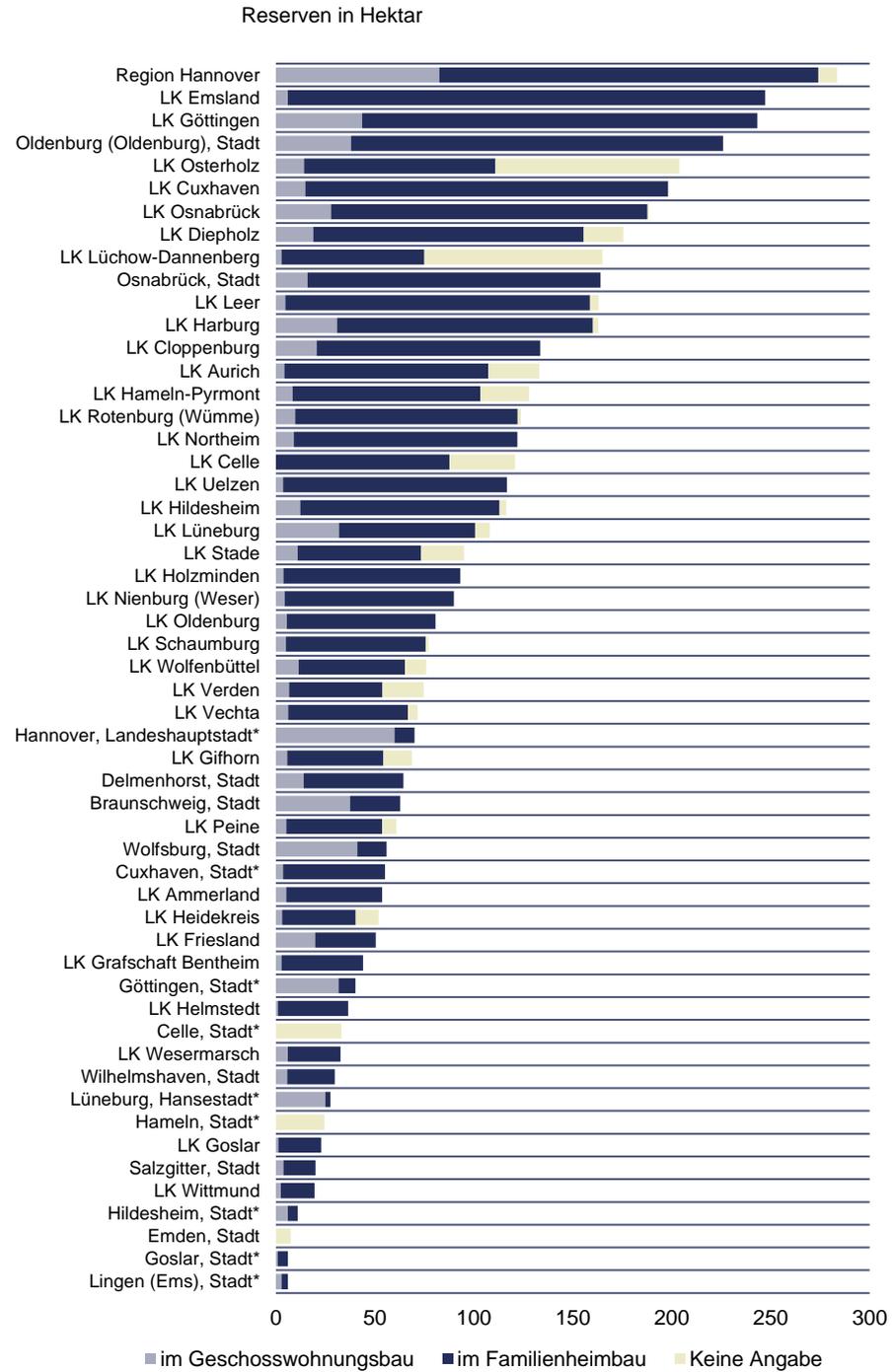
Baulandreserven sind alle Flächen mit bestehenden Baurechten für den Wohnungsbau, die zum Ende des Jahres 2019 (Stichtag: 31.12.2019) nicht bebaut sind bzw. für die keine Baugenehmigungen erteilt wurden. Nicht alle Baulandreserven sind vollständig aktivierbar, da beispielsweise verkaufsunwillige Eigentümer oder eine mangelnde Attraktivität die Aktivierung hemmen.

Umfang der Wohnbaulandreserven

Ende 2019 betragen die Reserveflächen für den Wohnungsbau in allen teilnehmenden Städten und Gemeinden Niedersachsens circa 4.900 ha, diese sind damit fast dreimal so hoch wie die Neuausweisungen (1715 ha). Nach Einschätzung der befragten Gemeinden entsprechen die Reserveflächen einem Potenzial für annähernd 87.000 Wohneinheiten. Damit liegen die Flächenreserven knapp unter dem Niveau von vor zwei Jahren, das Wohnungspotenzial hat sich hingegen zwischenzeitlich um 6.000 Einheiten erhöht. Auf Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte ergeben sich die umfangreichsten Reserveflächen in der Region Hannover (284 ha), im Landkreis Emsland (247 ha), im Landkreis Göttingen (243 ha), in der Stadt Oldenburg (226 ha) und im Landkreis Osterholz (204 ha). Im Gegensatz dazu gibt es eine Vielzahl von Landkreisen und Städten mit deutlich geringeren Werten. Anders als in der letzten Befragung verfügen jetzt alle kreisfreien Städte und Landkreise über Reserveflächen (vgl. Abb. 10). Lediglich einzelnen kreisangehörigen Kommunen stehen keine Flächen (mehr) zur Verfügung.

Der Großteil aller Reserveflächen ist mit 86 % für den Familienheimbau bestimmt. Die restlichen 14 %, die auf den Geschosswohnungsbau entfallen, verteilen sich insbesondere auf Städte. In Hannover (86 %), Lüneburg (91 %), Göttingen (79 %), Wolfsburg (74 %), Braunschweig (60 %) und Hildesheim (55 %) sind mehr als die Hälfte der jeweiligen Reserveflächen für Geschosswohnungsbau vorgesehen.

Abb. 10 Wohnbaulandreserven Ende 2019



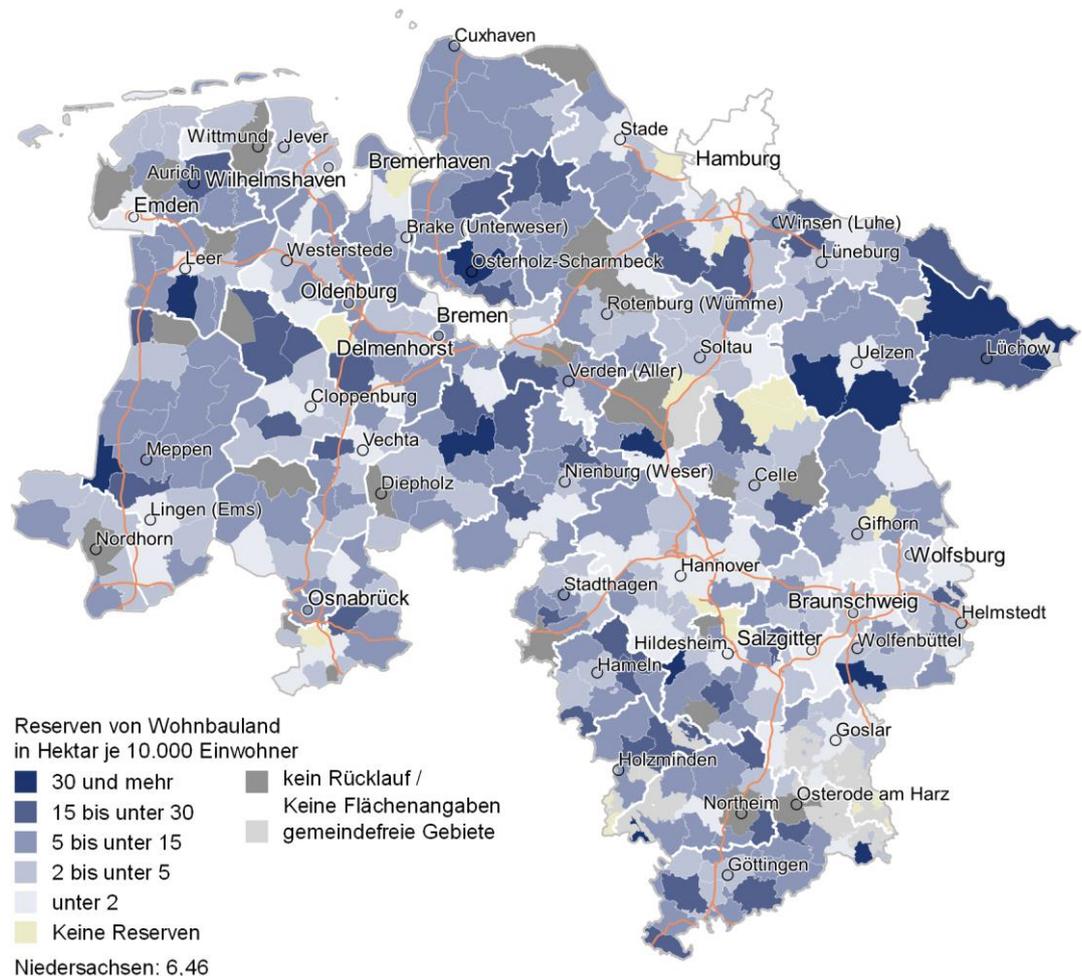
Datenbasis: NBank-Wohnbaulandumfrage 2020

Baulandreserven in Relation zur Bevölkerung

Setzt man die Baulandreserven in Bezug zur Bevölkerungszahl ergibt sich ein landesweiter Durchschnitt von rund sechseinhalb Hektar je 10.000 Einwohner. Dies entspricht dem Durchschnitt der letzten Befragung.

Wie erwartet zeigen sich auf Ebene der Städte und Gemeinden große Ausschläge in beide Richtungen. Zu den Kommunen mit sehr geringen Reserven gehören wie in der Umfrage 2018 insbesondere Städte aus Ballungsräumen, wie beispielsweise die Landeshauptstadt Hannover (ein Hektar je 10.000 Einwohner).

Abb. 11 Wohnbaulandreserven je 10.000 Einwohner Ende 2019



Datenbasis: NBank-Wohnbaulandumfrage 2020

Kartenbasis: Auszug aus den Geodaten des Landesamtes für Geoinformation und Landesvermessung Niedersachsen, 2020

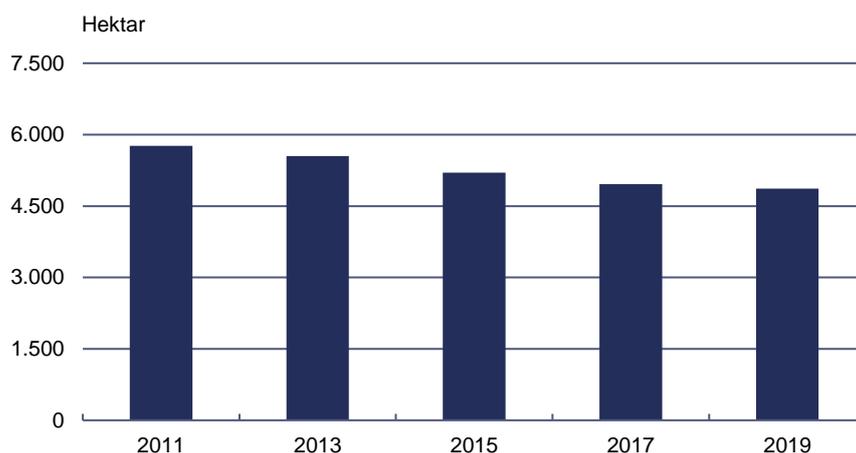
Hingegen halten eher strukturschwache Regionen wie die Landkreise Lüchow-Dannenberg (26 ha je 10.000 Einwohner) und Uelzen pro Kopf besonders große Reserven vor (vgl. Abb. 11). Aber auch in anderen Landesteilen weisen umfangreiche Reserveflächen eher auf ein Überangebot an Flächen hin als auf eine

nachhaltige und angemessene kommunale Flächenpolitik. In diesen Regionen besteht aktuell wenig Aussicht auf Bebauung oder erfolgreiche Vermarktung von Bauland.

Entwicklung der Baulandreserven

Das planungsrechtlich gesicherte Wohnbauland hat sich in den Jahren 2018 und 2019 gegenüber der Ausgangssituation Ende des Jahres 2017 um knapp 97 ha oder zwei Prozent verringert. Damit haben sich die Baulandreserven weniger stark vermindert als in den Vorjahren, die Abbaurrate bewegt sich aber auf einem ähnlichen Niveau (vgl. Abb. 12).

Abb. 12 Umfang der Wohnbaulandreserven 2011 bis 2019



Datenbasis: NBank-Wohnbaulandumfragen 2012 bis 2020

Bezogen auf die Landkreise ist der Abbau der Reserven nur eingeschränkt quantifizierbar. 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.

Tab. 2 Übersicht der Reserven Ende 2019

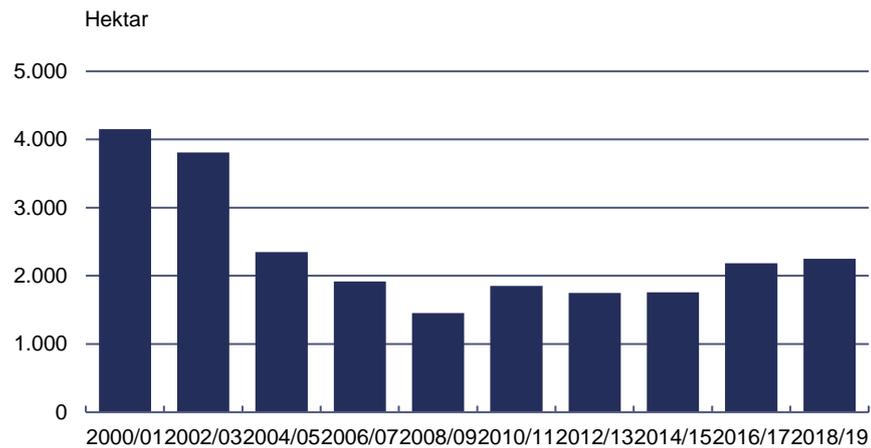
Landkreise bzw. kreisfreie Städte	Reserven in ha	FH-Anteil in ha (%)	§ 34-Anteil in ha (%)	in ha/ 10.000 EW	Reserven in WE
Land Niedersachsen	4.864	86%	29%	5,9	87.062
Braunschweig, Stadt	63	40%	5%	-	2.927
Salzgitter, Stadt	20	81%	8%	1,9	403
Wolfsburg, Stadt	56	26%	-	4,5	2.000
LK Gifhorn	69	89%	17%	4,5	967
LK Goslar	23	95%	18%	1,3	301
Goslar, Stadt	6	85%	5%	-	80
LK Helmstedt	37	97%	14%	1,8	528
LK Northeim	122	93%	36%	12,2	1.738
LK Peine	61	90%	29%	2,0	1.004
LK Wolfenbüttel	76	88%	28%	3,6	1.094
LK Göttingen	243	82%	27%	6,9	3.390
Göttingen, Stadt	40	21%	2%	3,4	640
Region Hannover	284	70%	44%	1,7	10.572
Hannover, Stadt	70	14%	21%	1,3	5.800
LK Diepholz	176	88%	46%	7,2	2.618
LK Hameln-Pyrmont	128	92%	24%	17,4	1.985
Hameln, Stadt	24	-	46%	-	-
LK Hildesheim	116	89%	24%	4,2	2.069
Hildesheim, Stadt	11	45%	9%	1,1	660
LK Holzminden	93	96%	34%	14,5	1.142
LK Nienburg (Weser)	90	95%	28%	10,7	1.057
LK Schaumburg	77	93%	33%	1,2	971
LK Celle	121	100%	21%	2,4	1.302
Celle, Stadt	33	-	7%	-	-
LK Cuxhaven	198	92%	38%	9,5	3.316
Cuxhaven, Stadt	55	93%	36%	-	1.192
LK Harburg	163	81%	33%	6,1	2.874
LK Lüchow-Dannenberg	165	96%	41%	-	1.445
LK Lüneburg	108	68%	26%	4,7	2.605
Lüneburg, Hansestadt	28	9%	15%	3,6	1.400
LK Osterholz	204	87%	38%	15,5	2.107
LK Rotenburg (Wümme)	124	92%	36%	3,9	1.485
LK Heidekreis	52	96%	19%	3,8	662
LK Stade	95	85%	19%	3,1	1.613
LK Uelzen	117	97%	45%	22,1	1.522
LK Verden	75	88%	36%	3,2	1.065
Delmenhorst, Stadt	65	78%	4%	8,3	850
Emden, Stadt	7	-	-	1,5	-
Oldenburg, Stadt	226	83%	19%	13,4	7.458
Osnabrück, Stadt	164	90%	9%	9,9	4.299
Wilhelmshaven, Stadt	30	81%	21%	3,9	225
LK Ammerland	54	90%	20%	1,6	859
LK Aurich	133	96%	78%	4,9	1.708
LK Cloppenburg	134	85%	21%	5,9	2.140
LK Emsland	247	98%	20%	10,2	4.233
Lingen (Ems), Stadt	6	53%	0%	-	175
LK Friesland	50	61%	13%	6,1	955
LK Grafschaft Bentheim	44	93%	8%	4,5	710
LK Leer	163	97%	27%	8,6	2.497
LK Oldenburg	81	93%	3%	8,1	1.244
LK Osnabrück	188	85%	19%	4,5	3.395
LK Vechta	72	91%	5%	4,9	953
LK Wesermarsch	33	82%	36%	3,4	497
LK Wittmund	20	93%	39%	4,6	277

Datenbasis: NBank-Wohnbaulandumfrage 2020

Inanspruchnahme von Wohnbauland

Aus den Angaben der Wohnbaulandreserven Ende 2017 und 2019 sowie den bereits als bebaut angegebenen Neuausweisungen der letzten zwei Jahre lässt sich näherungsweise ein rechnerischer Baulandverbrauch ermitteln. Danach wurden in den Jahren 2018 und 2019 in Niedersachsen rund 2.251 ha Bruttowohnbauland für den Wohnungsneubau in Anspruch genommen (vgl. Abb. 13). Damit liegt der Wohnbaulandverbrauch geringfügig höher als in der vorangegangenen Umfrage (+68 ha). Die Inanspruchnahme von Wohnbauland steigt seit dem Tiefstand von 2008/2009 fast kontinuierlich an. Inzwischen wird fast das Niveau der Jahre 2004/2005 erreicht. Dieser Befund bestätigt sich im Trend der Baufertigstellungen in Niedersachsen.

Abb. 13 Inanspruchnahme von Wohnbauland in Niedersachsen 2000 bis 2019



Datenbasis: NBank-Wohnbaulandumfragen 2000 bis 2020

5 Nachhaltigkeit der Wohnbaulandentwicklung

Boden ist eine knappe Ressource, die in vielerlei Funktion die Lebensgrundlage für Mensch und Natur ist und die umsichtig genutzt werden muss. Im Rahmen der Nachhaltigkeitsstrategie des Landes Niedersachsen ist es daher ein zentrales Ziel, den Flächenverbrauch pro Tag auf unter vier Hektar im Jahr 2030 zu begrenzen⁸. Das Ausweisungsgeschehen allein für Wohnungszwecke beträgt in den aktuellen Untersuchungsjahren durchschnittlich mehr als zwei Hektar pro Tag.

Neben der Befriedigung aktueller Wohnraumbedarfe ist die Reduzierung des Flächenverbrauchs daher das wichtigste Gebot nachhaltiger Wohnbaulandentwicklung. Die Wohnbaulandumfrage liefert dabei durch ihre direkte Abfrage bei den niedersächsischen Städten und Kommunen nicht nur einen Überblick über das Neuausweisungsgeschehen und Umfang der Baulandreserven, sondern bildet ebenfalls eine Datengrundlage für die konkrete Umsetzung der niedersächsischen Nachhaltigkeitsziele auf kommunaler Ebene – etwa auch mit Blick auf Potenziale, die sich durch die Aktivierung von Brachflächen ergeben.

Dazu gehört, dass die Kommunen auch zur Förderung der Innenentwicklung sowie zu ihrer Nutzung von Instrumenten des Flächenmanagements befragt werden. Zusätzlich kamen in diesem Jahr erstmalig auch konkrete Fragen nach Instrumenten zur Schaffung preiswerten Wohnraums hinzu, da die Wohnraumversorgung eine zentrale Aufgabe ist.⁹

Brachflächenpotenziale

Zunehmender Flächenversiegelung kann entgegengewirkt werden, indem Brachflächen als bedeutsame Entwicklungspotenziale erkannt und genutzt werden. Ihre Wiedernutzung trägt zur Schonung der knappen Ressource Boden bei und wirkt zunehmender Flächenversiegelung entgegen. Zudem lassen sich auf

⁸ Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz (2017). Nach § 1a des Nds. Ausführungsgesetzes zum Bundesnaturschutzgesetz ist die Neuversiegelung von Böden landesweit bis zum Ablauf des Jahres 2030 auf unter drei ha pro Tag zu reduzieren und bis zum Ablauf des Jahres 2050 zu beenden.

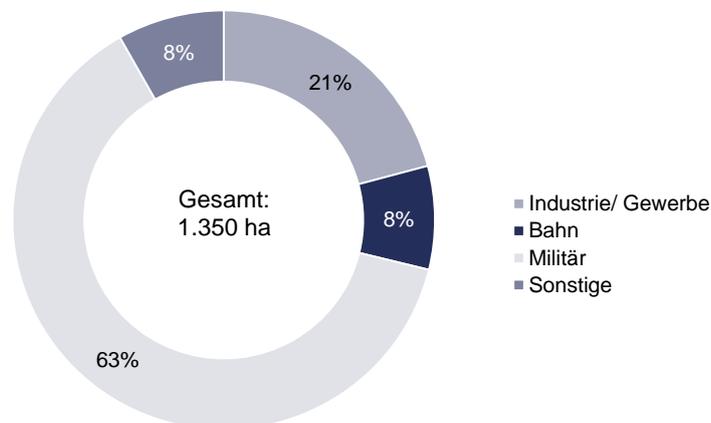
⁹ „Die Niedersächsische Verfassung verpflichtet das Land dazu, die Bevölkerung mit angemessenem Wohnraum zu versorgen. [...] Vor allem auch für diejenigen, die preiswerten Wohnraum nachfragen, müssen nachhaltig Angebote geschaffen werden. [...]“ Nachhaltigkeitsstrategie für Niedersachsen, Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz, 2017 (Seite 32)

Brachflächen wirksame Impulse für die Ortsentwicklung und den Innenbereich setzen.

In Niedersachsen verfügen 92 Städte und Gemeinden über insgesamt 1.350 ha Brachflächen, die als Wohnbauland geeignet sind. Das sind etwas mehr als ein Viertel der niedersächsischen Kommunen. Damit wurden zum Ende des Jahres 2019 mehr Brachflächen berichtet als zum Ende des Jahres 2017 (1.283 ha).

Mit Blick auf die Art der Brachflächen erweist sich das Muster der Vorjahre als beständig. Mit fast 851 ha entfällt der weitaus größte Anteil auf vormalige Militärflächen (63 %), gefolgt von 281 ha auf ehemaligen Industrie- und Gewerbeflächen und 108 ha auf Bahn- und Postflächen (vgl. Abb. 14). Im Vergleich zur vorherigen Umfrage ist auf ehemaligen Industrie- und Gewerbeflächen eine Zunahme um etwa 68 ha zu beobachten sowie eine Zunahme um 14 ha bei den Bahnflächen. Hingegen verzeichnen Militärflächen einen weiteren Rückgang um 28 ha.

Abb. 14 Brachflächenpotenziale mit Eignung für Wohnnutzung Ende 2019



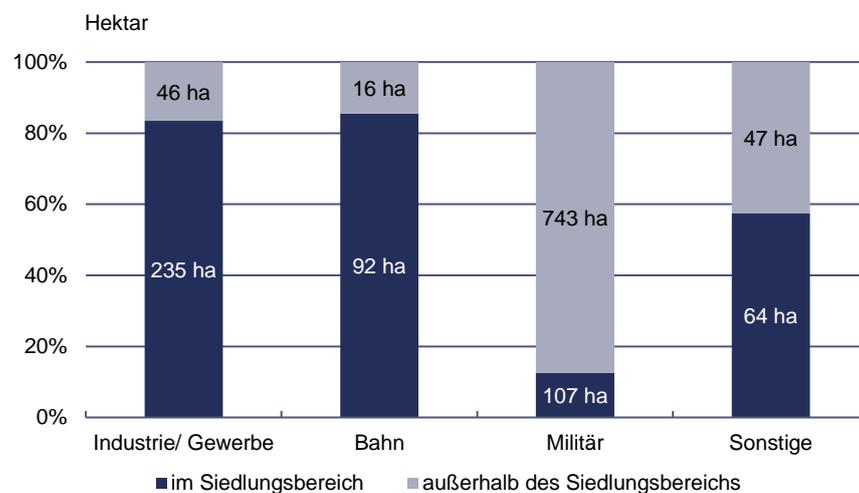
Datenbasis: NBank-Wohnbaulandumfrage 2020

Um Brachflächen auch als Wohnpotenziale nutzen zu können, muss neben der Typisierung auch deren Lage berücksichtigt werden. Dadurch entsteht ein divergentes Bild, da mit insgesamt 498 ha weniger als ein Drittel der Brachflächen innerhalb von Siedlungsbereichen liegen. Allerdings stieg dieser Wert gegenüber der vergangenen Umfrage, so dass hier offenkundig weitere Potenziale mit vergleichsweise hoher Lagegunst eröffnet werden konnten. Bei der flächenanteilig größten Gruppe der Militärflächen liegen nur 107 ha im Siedlungsbereich, der überwiegend größte Anteil von knapp 90 % im Außenbereich (vgl. Abb. 15). Daher sind diese Flächen häufig nicht nutzbar, hinzu kommt vielfach

ein hoher Konversionsaufwand, wodurch sich eine Bebauung der Flächen kostenaufwendiger gestaltet.

Bei den Branchen mit den Vornutzungen Industrie/Gewerbe und Post/Bahn liegen über 80 % der Flächen im Siedlungsbereich, was eine potenzielle Wiedernutzung erhöht.

Abb. 15 Lage der Brachflächen mit Eignung für Wohnnutzung Ende 2019

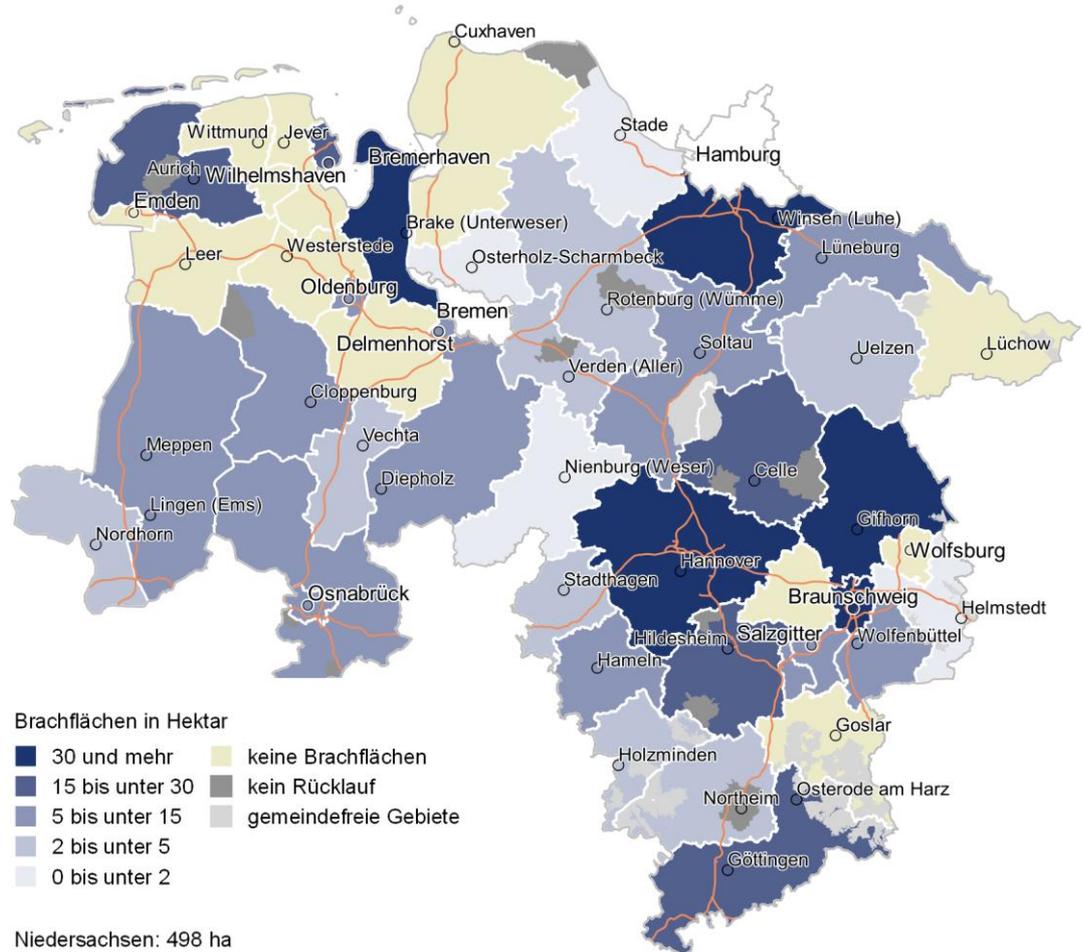


Datenbasis: NBank-Wohnbaulandumfrage 2020

Sowohl die 498 ha Brachflächen innerhalb von Siedlungsbereichen als auch die 852 ha Brachflächen, die außerhalb von Siedlungen liegen, sind sehr ungleich in Niedersachsen verteilt. Von den 743 ha Militärbrachen, die außerhalb des Siedlungsgebiets liegen, entfallen mehr als die Hälfte auf zwei Gemeinden im Landkreis Nienburg (Weser).

Die größten Brachflächen für eine potenzielle Wohnnutzung innerhalb von Siedlungsgebieten weisen die Landkreise Gifhorn, Harburg, Wesermarsch sowie die Region Hannover und die Stadt Braunschweig auf, die alle 30 ha und mehr entsprechende Potenzialflächen angegeben haben (vgl. Abb. 16). Die räumliche Verteilung von Brachflächenpotenzialen, die für eine Wohnnutzung in Frage kommen und innerhalb von Siedlungsbereichen liegen, ist sehr ungleichmäßig. Mit Blick auf die kleinteiligere Gemeindeebene verfügen lediglich 69 von gut 400 niedersächsischen Städten und Gemeinden über geeignete Brachen. Einige Kommunen verfügen über so große Brachflächen, dass diese eher als Belastung denn als Potenzial für die Ortsentwicklung gesehen werden.

Abb. 16 Brachflächenpotenziale mit Eignung für Wohnnutzung und innerhalb der Siedlungsbereiche Ende 2019



Datenbasis: NBank-Wohnbaulandumfrage 2020

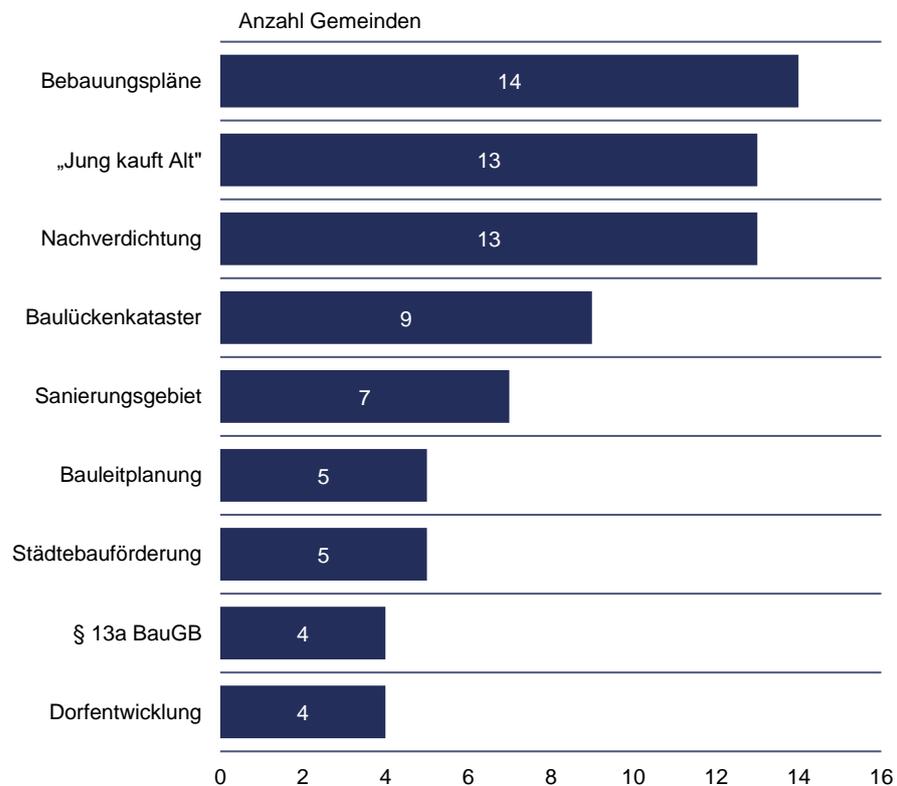
Kartenbasis: Auszug aus den Geodaten des Landesamtes für Geoinformation und Landesvermessung Niedersachsen, 2020

Auch wenn Brachflächen für manche Kommunen keinen großen Stellenwert haben, ist ihre Bedeutung für die Stadt- bzw. Ortsentwicklung in anderen Kontexten nicht zu unterschätzen. Insgesamt 234 ha Brachflächen wurden in den vergangenen zwei Jahren in Wohnbauland umgewidmet, was einem leichten Rückgang gegenüber der vorherigen Wohnbaulandumfrage entspricht. Durch konsequentes Flächenrecycling können so in den nächsten zwei Jahren Freiflächen in nennenswertem Umfang geschont werden.

Förderung der Innenentwicklung

Neben der Aktivierung von Brachflächen gibt es weitere Maßnahmen und Instrumente der Innenentwicklung, die im Zuge der Wohnbaulandumfrage erhoben werden. Insgesamt geben 128 Städte und Gemeinden an, die Innenentwicklung durch geeignete Programme und Maßnahmen zu fördern, in elf weiteren befinden sich entsprechende Maßnahmen im Aufbau (vgl. Abb. 17). Im Vergleich zu 180 Gemeinden, die noch bei der Wohnbaulandumfrage 2018 angaben, über Förderungsprogramme zu verfügen, ist dies ein deutlicher Rückgang von fast der Hälfte der antwortenden Kommunen auf knapp unter ein Drittel. Nach konstanten Anstiegen in den letzten Jahren überrascht dieser deutliche Rückgang. Eine mögliche Erklärung hierfür könnte in der Ergänzung des diesjährigen Fragebogens um eine weitere Frage liegen, die explizit nach Maßnahmen zur Schaffung von Bauland für preiswerten Wohnraum fragt. Viele Kommunen scheinen diese zusätzliche Antwortmöglichkeit genutzt zu haben, um ihre einzelnen Instrumente passender zuzuordnen als bisher.

Abb. 17 Maßnahmen zur Förderung von Innenentwicklung



Datenbasis: Wohnbaulandumfrage 2020

Für die Förderung der Innenentwicklung greifen die meisten Gemeinden auf verschiedene Instrumente zurück, die im Fragebogen frei genannt werden konnten. Mit 14 Nennungen sind Bebauungspläne (im Innenbereich) die häufigste

Antwort. Die Gemeinden nutzen somit ihre Planungshoheit und forcieren durch gezielte Planungsvorgaben die zukunftsfähige Entwicklung ihrer Innenbereiche. Erwähnenswert ist zudem das häufig genannte Förderprogramm „Jung kauft alt“ (13 Nennungen). Hierbei handelt es sich um eigene Förderangebote der Gemeinden ohne direkte Beteiligung von Land oder Bund zur Reaktivierung von bestehenden Wohnimmobilien vor allem im Eigenheimbereich. Viele Gemeinden haben erkannt, dass sie ihre bestehende Bausubstanz in ihren Innenbereichen erhalten und gezielt fördern müssen, um einer Flächenversiegelung und Zersiedelung durch zusätzliche Neubaugebiete in den Außenbereichen entgegenzuwirken.

Instrumente des Flächenmanagements

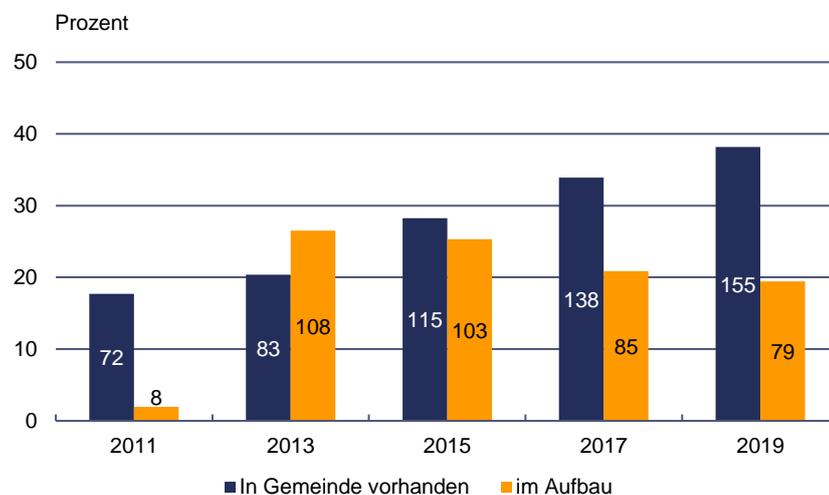
Der Einsatz von Instrumenten zum Flächenmanagement und zur Innenentwicklung wird seit 2010 in der Wohnbaulandumfrage erhoben. Dabei geht es um die Frage, ob die Kommunen ihre Flächenpotenziale und Leerstände kennen, was mit Blick auf die Nachhaltigkeitsziele und die angestrebte Reduzierung der Flächenversiegelung ein wichtiger Grundstein ist.

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 Landesvermessung 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 (https://www.lbeg.niedersachsen.de/boden_grundwasser/bodenschutz/flaechenrecycling_brachflaechenrecycling/brachflaechenkataster/brachflaechenkataster-94453.html). 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-flaeche.de/folgekosten-rechtzeitig-kalkulieren) über verschiedene Planungstools zur Abschätzung der Folgekosten neuer Baugebiete. Diese Tools helfen Kommunen, Kosten und Nutzen abzuwägen. Darüber hinaus unterstützt 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).

Ein Bauflächenkataster dient der optimalen Erfassung vorhandener Flächen einer Kommune. Die Gemeinden erhalten so einen Überblick über ihre unbebauten bzw. untergenutzten Grundstücke und können zusätzlich durch eine (ggf. eingeschränkte) Veröffentlichung des Katasters der interessierten Öffentlichkeit

wichtige Planungsgrundlagen für möglichen Neubau zur Verfügung stellen. Bei der diesjährigen Umfrage gaben insgesamt 155 Städte und Gemeinden an, dass sie ihre Baulandpotenziale mit Hilfe eines Bauflächenkatasters erfassen. Dies sind 17 Kommunen mehr als bei der Erhebung aus dem Jahr 2018 und mehr als doppelt so viele wie noch Ende 2011, womit sich der Trend der Verbreitung von Bauflächenkatastern in den niedersächsischen Gemeinden weiter fortsetzt (vgl. Abb. 18).

Abb. 18 Städte und Gemeinden mit Bauflächenkataster 2011 bis 2019



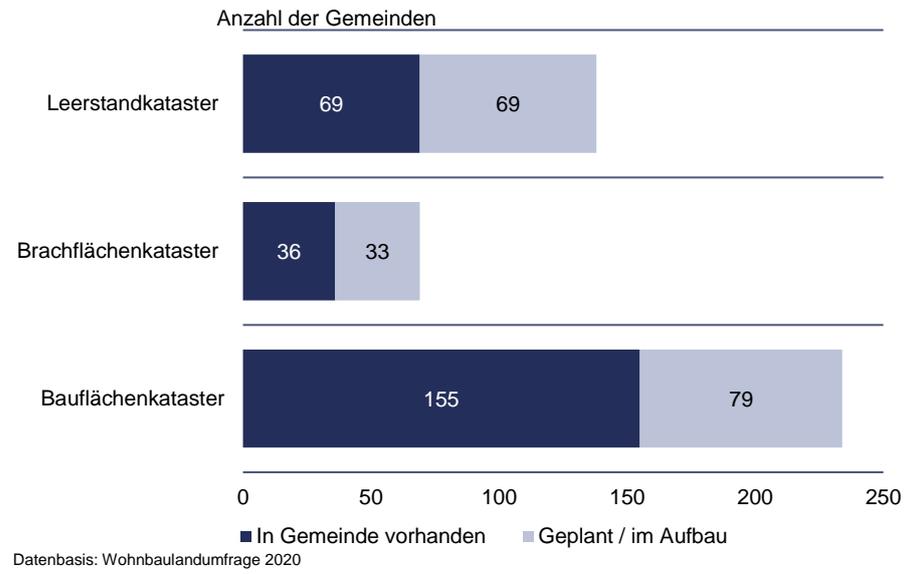
Werte in den Balken: absolute Zahl der Städte und Gemeinden
Datenbasis: Wohnbaulandumfrage 2020

Knapp 40 % der Städte und Gemeinden erfassen ihre Flächenpotenziale mittlerweile systematisch. Weiterhin gaben 79 Städte und Gemeinden an, am Aufbau eines derartigen Systems zu arbeiten.

Neben dem Bauflächenkataster wurde abgefragt, welche Städte und Gemeinden über ein Leerstandskataster und/oder über ein Brachflächenkataster verfügen. Auch diese Systeme tragen dazu bei, die Steuerungsfähigkeit der Kommunen zu verbessern. Zudem können auf diese Weise bereits vorhandene Wohn- und Baulandpotenziale der Städte und Gemeinden erfasst werden. So können sie der Zersiedlung der Gemeindestrukturen und der allgemeinen Flächenversiegelung besser entgegenwirken.

In der Umfrage haben 69 Gemeinden bestätigt, über eine systematische Erfassung von Leerständen zu verfügen. Weiterhin planen 69 Gemeinden den Aufbau einer solchen Erfassung. Die geringste Verbreitung zeigt die systematische Erfassung von Brachflächen. So gaben nur 36 Gemeinden an, über ein solches System zu verfügen. In weiteren 33 Kommunen befindet sich ein Brachflächenkataster im Aufbau. Auch hier ist daher langfristig damit zu rechnen, dass die entsprechenden Potenziale in immer mehr Gemeinden erfasst werden (vgl. Abb. 19).

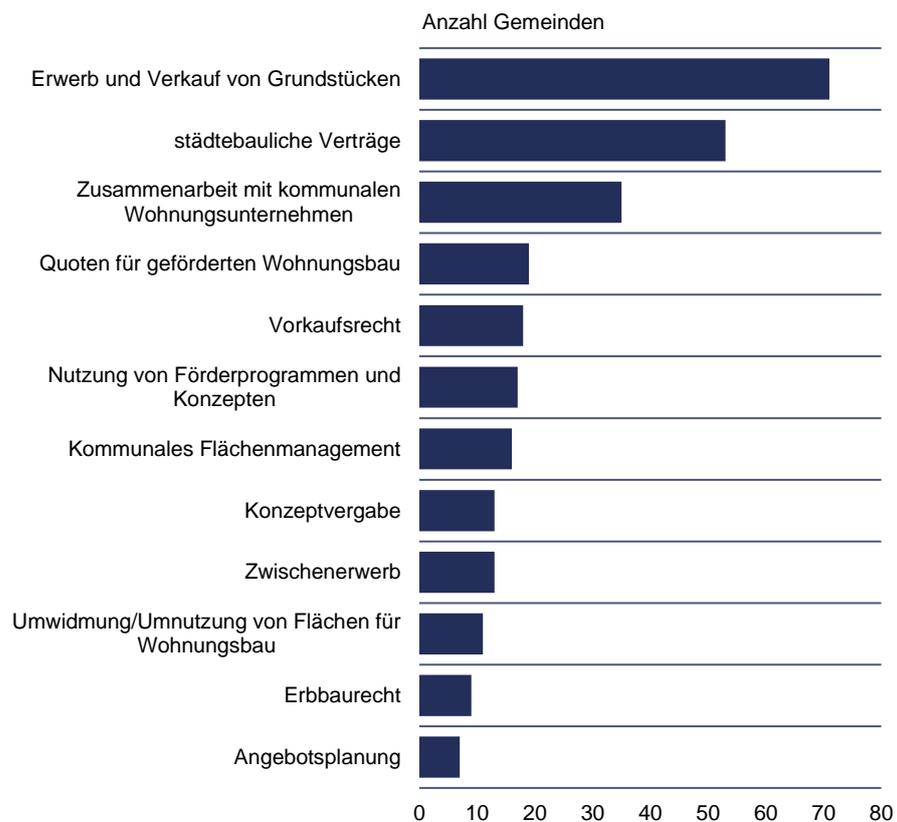
Abb. 19 Überblick – Instrumente des Flächenmanagements in den Städten und Kommunen Ende 2019



Schaffung von Bauland für preiswerten Wohnraum

Insgesamt gaben 194 Städte und Gemeinden an, die Schaffung von Bauland für preiswerten Wohnraum voranzutreiben. Damit setzen knapp die Hälfte aller Kommunen in Niedersachsen Maßnahmen gezielt für die Schaffung von Bauland für preiswerten Wohnraum ein.

Abb. 20 Maßnahmen zur Schaffung von Bauland für preiswerten Wohnraum

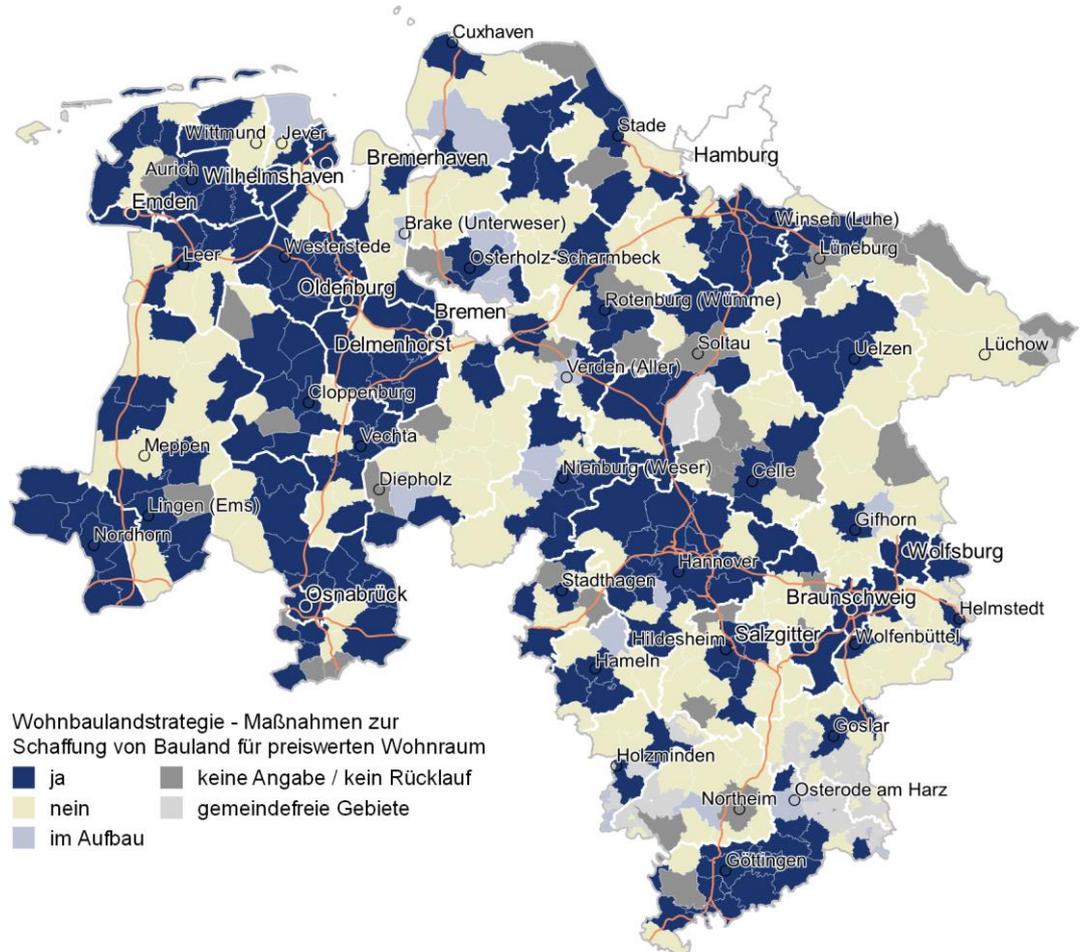


Datenbasis: Wohnbaulandumfrage 2020

Die meisten dieser aktiven Kommunen erwerben und verkaufen Grundstücke, schließen städtebauliche Verträge ab und/oder kooperieren mit „ihrem“ Wohnungsunternehmen. In einigen Städten und Gemeinden gibt es bei Neubauprojekten Quoten für den geförderten Wohnungsbau. Auch das Vorkaufrecht wird in vielen Kommunen angewendet, um Bauland für preiswerten Wohnraum zu schaffen. 16 der befragten Städte und Gemeinden geben an, ein kommunales Flächenmanagement zu besitzen, welches als Instrument zur Schaffung von preiswertem Wohnraum genutzt wird. Weiterhin ist die Entwicklung und Nutzung von Konzepten und Förderprogrammen in mehreren Städten und Gemeinden Niedersachsens eine wichtige Voraussetzung (vgl. Abb. 20).

Schwerpunkte der räumlichen Verteilung der Gemeinden, die Maßnahmen zur Schaffung von Bauland für preiswerten Wohnraum nutzen, zeigen sich fast flächendeckend in den Landkreisen Göttingen, der Region Hannover sowie den benachbarten Gemeinden (Abb. 21). Im Westen und Südwesten Niedersachsens machten alle Städte und Gemeinden der Landkreise Ammerland und Grafschaft Bentheim die Angabe, Maßnahmen zur Schaffung von Bauland für preiswerten Wohnraum umzusetzen. Weitere Schwerpunkte befinden sich im Westen Niedersachsens zwischen Osnabrück über die Städte Oldenburg, Delmenhorst bis nach Emden und Aurich sowie im Norden südlich von Hamburg bis in den Landkreis Rotenburg (Wümme). Ein Großteil der Städte Niedersachsens nutzt Maßnahmen zur Schaffung von Bauland für preiswerten Wohnraum aktiv. Im Gegensatz dazu zeigen sich im Osten, Süden und im zentralen Niedersachsen kaum Aktivitäten bei der Anwendung solcher Instrumente.

Abb. 21 Wohnbaulandstrategie – Städte und Gemeinden mit Maßnahmen zur Schaffung von Bauland für preiswerten Wohnraum



Datenbasis: NBank-Wohnbaulandumfrage 2020
 Kartenbasis: Auszug aus den Geodaten des Landesamtes für Geoinformation und Landesvermessung Niedersachsen, 2020

6 Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen

Die Rahmenbedingungen für die Schaffung von Wohnraum sind einem stetigen Wandel unterworfen. Obgleich die vorige Wohnbaulandumfrage für Niedersachsen erst zwei Jahre zurückliegt, zeichnen sich inzwischen deutliche Veränderungen der Rahmenbedingungen ab. Schon der Wohnungsmarktbericht 2019 der NBank erbrachte veränderte Dynamiken bei der Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung vieler Regionen, und anders als noch vor zwei Jahren schlugen sich externe Sondereffekte (damals: Geflüchtete) aktuell eher dämpfend auf den Wohnungsmarkt nieder.

Wohnbaulandschaffung zwischen Boom und Lock-Down

So erfolgte die aktuelle Befragung zur Schaffung und Entwicklung von Bauland aller 405 niedersächsischen Gemeinden auf Ebene der Samtgemeinden parallel zur beginnenden Corona-Pandemie, was nicht nur die eigentliche Befragung erschwerte. Mögliche Folgen für das Wohnungsmarktgeschehen waren anhand von Frühindikatoren wie dem Umzugsgeschehen oder in den Anzeigen der Immobilienplattformen bereits erkennbar.

Der unklare Ausblick auf künftige Nachfrage wie Bedarfe berührt zwar nicht die eigentlichen Befragungsergebnisse; dafür erfolgen die entsprechenden baupolitischen Entscheidungen in der Regel viel zu langfristig und der Betrachtungszeitraum 2018/2019 liegt dafür bereits zu weit zurück. Aber er lässt das aktuelle Zahlenwerk in einem gewandelten Licht erscheinen – gerade weil eine Veränderung der wirtschaftlichen Dynamik mit den entsprechenden Folgen für den Wohnungsmarkt wahrscheinlicher geworden ist als noch zum Zeitpunkt der jeweiligen konkreten Entscheidungen über die Schaffung von Wohnbauland in den Jahren 2018 und 2019.

Zielkonflikte der Flächennutzung

Unabhängig von aktuellen Einflüssen bleibt der grundsätzliche Zielkonflikt zwischen Wohnraumversorgung und Nachhaltigkeit bestehen, denn die verbleibenden Flächen für eine mögliche Wohnbebauung sind endlich und stehen in Konkurrenz zu anderen Nutzungen. Fortschreitende Neuausweisung erfolgt so immer auch auf Kosten der natürlichen Ressourcen. Bei der Beurteilung der Befragungsergebnisse ist daher die Frage umso wichtiger, ob und in welchem Umfang die Kommunen eine langfristige Perspektive einbeziehen, die vielfach eine sinkende Nachfrage nach Wohnraum inkludiert. Denn dies ist – demografisch bedingt – in etlichen Regionen des Landes bereits heute Realität oder zumindest deutlich absehbar. Das bezieht sich auch auf die Art der Ausweisung, also etwa

eher im Innen- als im Außenbereich bzw. eher (potenziell altersgerechte) Geschosswohnungen als Eigenheime. Letztlich agiert keine Gemeinde beim Ausweisungsgeschehen im isolierten Raum, sondern in einem engen Geflecht von räumlichen Querbezügen. Auch vor diesem Hintergrund sind die entsprechenden Aktivitäten der Gemeinden in Niedersachsen in den zurückliegenden zwei Jahren zu bewerten.

Wohnbaulandschaffung konsolidiert sich auf hohem Niveau – und differenziert sich aus

Das Niveau der Ausweisung von Flächen ist in den Jahren 2018/2019 im Vergleich zur vorherigen Befragung stabil geblieben. Damit endet auch ein mehrjähriger Wachstumstrend. Trotz des anhaltend hohen Niveaus des Anteils an Geschosswohnungen ist die Mehrheit der neu ausgewiesenen Flächen weiterhin für Familienheime vorgesehen. Mit Blick auf den Flächenverbrauch ist dies zumindest zu hinterfragen, auch weil der Geschosswohnungsbau bei gleicher Anzahl an Wohnungen in der Regel weniger als ein Viertel derjenigen Fläche erfordert, die für den Familienheimbau benötigt wird. Gleichzeitig ist zu beobachten, dass trotz eines leichten Rückgangs der Flächenausweisungen die darauf geplanten Wohneinheiten je Hektar zugenommen haben.

Anders als vor zwei Jahren, als hohe Werte gehäuft im Umfeld großer Städte auftraten, konzentriert sich das aktuelle Ausweisungsgeschehen meist nur mehr auf einzelne Gemeinden und oft auf die sogenannte „zweite oder gar dritte Reihe“ der Großstädte. Die Tatsache, dass im Quervergleich der einzelnen Befragungsjahrgänge nur wenige kurzfristige Ausreißer – in die eine oder andere Richtung – erkennbar sind, weist darauf hin, dass die Baulandstrategien der Gemeinden in Niedersachsen eher mittel- als kurzfristig ausgerichtet und verstetigt sind. Dabei zeigt sich ein fortgesetzter Trend zu mehr Dichte bzw. zu mehr Flächen für Geschosswohnungsbau. Auf einen Hektar ausgewiesenes Bauland kommen heute 57,2 geplante Geschosswohnungen – 13,5 mehr als noch vor zwei Jahren. Auf der anderen Seite darf nicht übersehen werden, dass dieses Bild ohne die hohen Ausweisungszahlen in der Landeshauptstadt Hannover mit überdurchschnittlich viel Geschosswohnungsbau deutlich anders aussähe. Eine regelrechte „Sparsamkeit“ im Ausweisungsgeschehen lässt sich in der Gesamtbetrachtung nicht feststellen. So sinkt auch die Zahl der Gemeinden, die gänzlich auf eine Ausweisung neuer Wohnbauflächen verzichten, auf knapp ein Viertel.

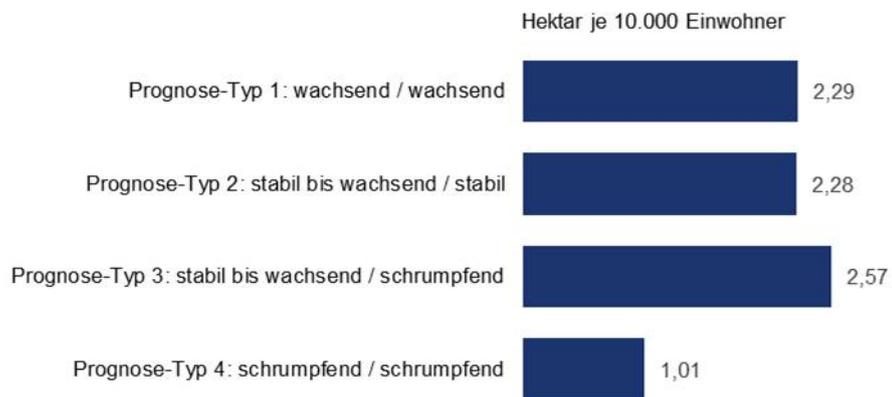
Wohnungsbauflächen mit Nachhaltigkeitszielen in Einklang bringen

Dies verdeutlicht, dass der Weg zur Erfüllung der niedersächsischen Nachhaltigkeitsziele noch lang ist. Das Ausweisungsgeschehen allein für Wohnungszwecke beträgt in den aktuellen Untersuchungsjahren durchschnittlich mehr als 50 % des Zielwerts von weniger als vier Hektar pro Tag, ohne Berücksichtigung des Flächenverbrauchs für andere Nutzungen wie etwa Gewerbe oder Infrastrukturen. Umso wichtiger ist es, die bestehenden Potenziale im Innenbereich und auf Brachflächen noch konsequenter in den Blick zu nehmen.

Wenn perspektivisch mit Schrumpfung gerechnet werden muss, ist zudem die Frage zu stellen, wie bereits bestehender Wohnraum besser genutzt und verteilt werden kann. Das Problem der sogenannten Remanenz, also des Verbleibs in einer nicht (mehr) geeigneten Wohnung, besteht auch und gerade in solchen Regionen, deren Demografie mittel- bis langfristig Bevölkerungsrückgänge erwarten lässt (vgl. folgende Abb. 22 sowie im Anhang Abb. 23).

Abb. 22 Ausweisungen 2018/2019 nach Haushaltsprognose-Typen

4 Prognose-Typen Haushaltsentwicklung 2017-2025 / Haushaltsentwicklung 2017-2040



Datenbasis: Wohnbaulandumfrage 2020

Die heute bereits schrumpfenden Gemeinden des Typs vier zeigen weiterhin Ausweisungsaktivitäten – wenn auch deutlich unterdurchschnittlich. Indes kennzeichnen überdurchschnittliche Ausweisungszahlen gerade diejenigen Gemeinden, die zwar aktuell stabile oder sogar wachsende Bedingungen aufweisen, mittelfristig aber laut den aktuellen Haushaltsprognosen eine schrumpfende Nachfrage verzeichnen werden (Typ drei). Hier gilt es danach zu unterscheiden, ob tatsächlich zusätzliche Flächen aufgrund konkreter Nachfrage benötigt werden oder ob durch verstärkte Ausweisung von Wohnbauland versucht wird, perspektivisch erwarteter Schrumpfung entgegenzuwirken – ganz nach dem Motto:

„Wir locken neue Bevölkerung durch attraktives Bauland an.“ Aus landesweiter Perspektive und unter Berücksichtigung der vielfältigen Querbezüge kann diese Rechnung im Einzelfall durchaus aufgehen. In anderen Fällen drohen Überkapazitäten an Bauland und perspektivisch an Wohnraum und damit Brachen und künftige Leerstände. Wenn kommunale Zuweisungen vordringlich einwohnerbezogen erfolgen, ist der Reflex, auf mögliche Schrumpfung durch Ausweisung von Neubaugebieten zu reagieren, naheliegend. Instrumente wie das beschleunigte Verfahren im Außenbereich nach §13b BauGB zeigen hier möglicherweise nicht nur positive Ergebnisse. Das zeigt einmal mehr die Bedeutung guter Wohnungsmarktbeobachtung und interkommunaler Planungen, auch zur Minimierung möglicher Fehlanreize.

Baulandausweisung über Bedarf ist der Leerstand von morgen – und gefährdet die Werthaltigkeit über das einzelne Objekt hinaus

Die Erfahrung der ländlichen Regionen Ostdeutschlands, wo vergleichbare demografische Prozesse schon deutlich früher einsetzten, zeigen: Die faktische Unternutzung der Wohnungen – sprich: zu wenig Bewohner auf zu viel Wohnfläche – überdeckt zunächst die Wahrnehmung der entsprechenden Risiken. Mit durchaus beachtlicher zeitlicher Verzögerung tritt der Leerstandsbeefund aber dann um so stärker hervor und kann ganze Ortslagen ergreifen – während noch wenige Jahre zuvor am Ortstrand neue Eigenheime entstanden. Die Folgen treffen nicht nur die einzelnen Objekte und ihre Eigentümer (oft auch Erben) unmittelbar. Wertverluste aufgrund des lokalen Überangebots wirken auch bis in die bewohnten Bestände hinein. Aus Sicht der Siedlungsentwicklung geht dies meist mit dramatischen Resultaten einher, fallen doch typischerweise zunächst ältere Objekte in den zentralen Lagen leer. Spätestens wenn dies gehäuft und in benachbarten Objekten auftritt, wird Schrumpfung im Ortsbild sichtbar und offenkundig.

Besser mit Augenmaß planen und mit zeitgemäßen Instrumenten auf Veränderungen reagieren

Von solchen Situationen sind die meisten Gemeinden Niedersachsens glücklicherweise noch weit entfernt. Aber angesichts der langen Investitionshorizonte im Wohnungsbau einerseits und der kaum zu beeinflussenden, machtvollen Demografieeffekte andererseits ist ein „Fahren auf Sicht“ bei der Wohnbaulandentwicklung nicht angeraten. Dies haben viele Gemeinden in Niedersachsen erkannt und setzen zu Recht immer mehr auf geeignete Unterstützungsinstrumente, auch mit Blick auf digitale Lösungen. Dazu gehören neben den zunehmend zum Einsatz kommenden Katastern die Instrumente des Baurechts, der Bauleitplanung und – vor allem in größeren Städten – des besonderen Städtebaurechts. Gerade hier muss es künftig zunehmend um integrierte Baulandstrategien gehen, in denen Elemente wie die Bevorratung von Boden (Bodenfonds),

Zwischenerwerb und Vorkaufsrechte in einen nachhaltigen Wirkungszusammenhang gebracht werden. Das setzt voraus, dass man die Bedarfe in Zukunft auch in qualitativer Hinsicht abschätzen kann, etwa auf Grundlage integrierter Wohnraumversorgungskonzepte.

Innenentwicklung organisieren

Auch jenseits der großen Städte erlangen zudem Ansätze eine wachsende Bedeutung, die nicht unmittelbar mit der Schaffung von Wohnbauflächen zusammenhängen. Mit Blick auf die bessere Nutzung bereits bestehenden Wohnraums stellen Programme wie „Jung kauft Alt“ eine sinnvolle Flankierung der Maßnahmen dar und können jungen Haushalten mit Wunsch nach Wohneigentum eine alternative Perspektive ermöglichen. Zugleich wird der gebaute Bestand erneuert und durch neue Generationen lebendig erhalten. Entsprechend wichtig ist, ansässigen Senioren in zu groß gewordenen Wohnungen und Eigenheimen ein geeignetes altersgerechtes wie bezahlbares Wohnangebot am gewohnten Ort machen zu können.

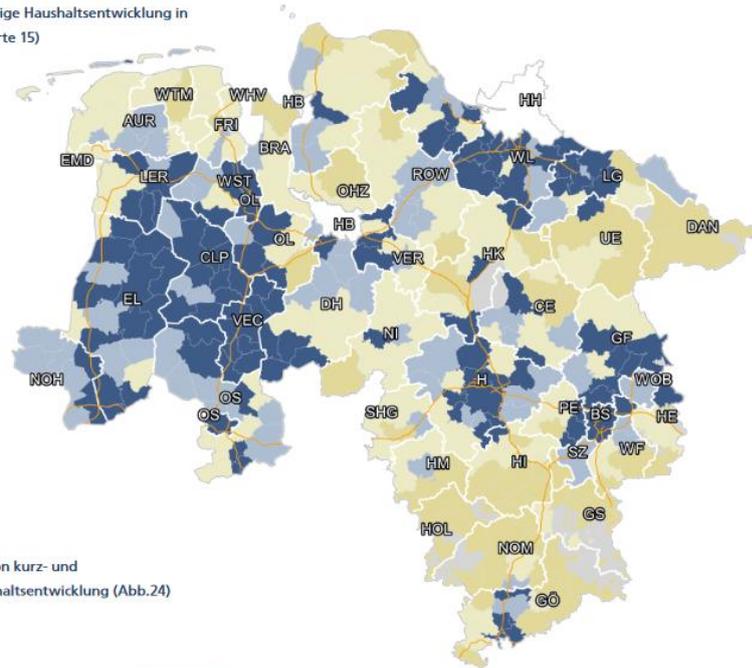
In einer Fokussierung auf die innerörtlichen Potenziale und Reserven liegt gerade für Gemeinden, die keine dezidierte Wachstumsperspektive aufweisen, ein wichtiger Schlüssel für den Zielkonflikt von Nachhaltigkeit und bezahlbarem Wohnraum. Etliche Gemeinden Niedersachsens sind bereits in dieser Richtung unterwegs und setzen zunehmend Instrumente ein, durch die solche Potenziale aktiviert werden. Hier wurde bereits die wichtige Konsequenz gezogen, dort, wo es siedlungsstrukturell angezeigt ist, mehr Dichte auf der knappen Ressource Boden zu realisieren. Das belegen die seit mehreren Jahren wachsenden Anteile für Geschosswohnungsbau.

Der Gesetzesentwurf zur Mobilisierung von Bauland des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat – der seit November 2020 dem Bundestag und Bundesrat vorliegt – soll die Gemeinden zusätzlich in ihren Handlungsmöglichkeiten im Bauplanungsrecht stärken und den Einsatz verschiedener Instrumente erleichtern. Mit der Planungshoheit haben die Gemeinden einen zentralen Hebel in der Hand. Die Herausforderung besteht darin, diesen wirksam und nachhaltig mit weiteren Instrumenten zu verknüpfen und auch unter den Bedingungen der Corona-Pandemie sowie ihrer wirtschaftlichen Folgen weiter auszubauen.

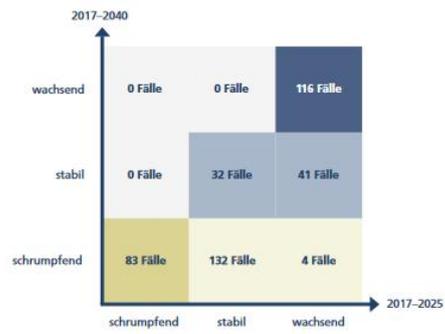
7 Anhang

Abb. 23

Kurz- und langfristige Haushaltsentwicklung in Niedersachsen (Karte 15)



Zusammenhang von kurz- und langfristiger Haushaltsentwicklung (Abb.24)



Quelle: NBank Wohnungsmarktbericht 2019

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1	Neuausweisungen von Wohnbauland 1992 bis 2019	7
Abb. 2	Neuausweisungen von Wohnbauland 2018/2019.....	8
Abb. 3	Neuausweisungen von Wohnbauland in Hektar 2018/2019.....	10
Abb. 4	Neuausweisungen von Wohnbauland in Hektar je 10.000 Einwohner 2018/2019	12
Abb. 5	Neuausweisungen von Wohnbauland in geplanten Wohneinheiten je 10.000 Einwohner 2018/2019	13
Abb. 6	Anteile für Geschosswohnungen auf neu ausgewiesenem Wohnbauland 1992 bis 2019	15
Abb. 7	Geplante Bebauungsdichten auf neuem Wohnbauland 1992 bis 2019.....	16
Abb. 8	Ausweisungshistorie der Städte und Gemeinden 2010 bis 2019.....	19
Abb. 9	Planungsabsichten der Städte und Gemeinden für 2020/2021 ..	20
Abb. 10	Wohnbaulandreserven Ende 2019	24
Abb. 11	Wohnbaulandreserven je 10.000 Einwohner Ende 2019.....	25
Abb. 12	Umfang der Wohnbaulandreserven 2011 bis 2019	26
Abb. 13	Inanspruchnahme von Wohnbauland in Niedersachsen 2000 bis 2019	28
Abb. 14	Brachflächenpotenziale mit Eignung für Wohnnutzung Ende 2019.....	30
Abb. 15	Lage der Brachflächen mit Eignung für Wohnnutzung Ende 2019.....	31
Abb. 16	Brachflächenpotenziale mit Eignung für Wohnnutzung und innerhalb der Siedlungsbereiche Ende 2019.....	32
Abb. 17	Maßnahmen zur Förderung von Innenentwicklung.....	33
Abb. 18	Städte und Gemeinden mit Bauflächenkataster 2011 bis 2019 ..	35
Abb. 19	Überblick – Instrumente des Flächenmanagements in den Städten und Kommunen Ende 2019	36
Abb. 20	Maßnahmen zur Schaffung von Bauland für preiswerten Wohnraum.....	37
Abb. 21	Wohnbaulandstrategie – Städte und Gemeinden mit Maßnahmen zur Schaffung von Bauland für preiswerten Wohnraum	38
Abb. 22	Ausweisungen der Haushaltsprognose-Typen in Hektar je 10.000 Einwohner 2018/19	41
Abb. 23	Kurz- und langfristige Haushaltsentwicklung	44

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
Folgen Sie uns auf Twitter: @nbank_de

Die NBank ist die Investitions- und
Förderbank des Landes Niedersachsen



Niedersachsen