

# WOHNBAULAND IN NIEDERSACHSEN

Ergebnisse der 17. Umfrage





## Inhalt

Inhalt.....	3
Einführung.....	4
Ergebnisse im Überblick.....	5
Neuausweisungen von Wohnbauland.....	7
Gemeinde im Fokus: Edewecht .....	23
Wohnbaulandreserven.....	25
Gemeinde im Fokus: Stadt Lohne .....	30
Nachhaltigkeit der Wohnbaulandentwicklung.....	32
Gemeinde im Fokus: Stadt Wolfenbüttel.....	38
Ableich der Baulandausweisungen mit den Wohnbedarfstypen .....	40
Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen .....	42
Abbildungsverzeichnis.....	46
Impressum.....	47

## Einführung

Die Ausweisung von Wohnbauland ist eine langfristige Aufgabe und Steuerungsinstrument der Städte und Gemeinden. Sie ist oftmals in mehrjährige Planungen und Konzeptionen eingebettet. Zugleich erfordert eine nachhaltige Planung und Entwicklung von Wohn- und Siedlungsflächen einen kontinuierlichen Überblick über die Inanspruchnahme von Flächen sowie die Verfügbarkeit von Flächenreserven.

Ein wesentliches Instrument zur Erhebung und Auswertung dieser Daten stellt im Land Niedersachsen die Wohnbaulandumfrage der NBank dar. Seit 1992 werden alle niedersächsischen Städte und Gemeinden im Zweijahresrhythmus detailliert nach ihren Neuausweisungen und Reserven von Wohnbauland befragt. Die so kontinuierlich gewachsene Datenbasis ermöglicht umfassende Einblick zur Entwicklung der Wohnbauflächen in Niedersachsen. Auf dieser Grundlage lassen sich Trends im Ausweisungsverhalten erkennen oder mögliche Abweichungen und Veränderungen identifizieren. Auf Landesebene ermöglicht die Umfrage einen umfassenden Überblick über die Entwicklung der Wohnbauflächen und zeigt gegebenenfalls Handlungsbedarfe auf. Diese Informationen sind essenziell, um eine nachhaltige Siedlungsentwicklung in Niedersachsen zu fördern und Maßnahmen zur Erreichung der gesetzten Nachhaltigkeitsziele umsetzen zu können.

Ein zentraler Erfolgsfaktor für die Wohnbauland-Umfrage ist die enge Zusammenarbeit mit den Landkreisen, Städten, Gemeinden und kommunalen Spitzenverbänden. Die aktuelle, bereits 17. Erhebung zeichnet sich durch eine erstmalig digital durchgeführte Befragung aus, die erneut eine hohe Rücklaufquote erzielte und somit eine breite, repräsentative Datenbasis für die Jahre 2022 und 2023 gewährleistet. Mit der Befragung konnten alle kreisfreien Städte, alle großen selbstständigen Städte und die Mehrheit der Landkreise

vollständig erfasst werden. Auch in den Landkreisen mit unvollständiger Rückmeldung blieb die Teilnahme auf hohem Niveau. In keinem Landkreis haben mehr als drei Gemeinden nicht geantwortet.

Mit 379 von 403 teilnehmenden niedersächsischen Städten und Gemeinden liegt die Rücklaufquote bei 95 %. (Zehn Gemeinden konnten aufgrund fehlenden Personals nicht teilnehmen).

Zur Einordnung und Kontextualisierung der quantitativen Umfrageergebnisse sind in dem diesjährigen Bericht erstmals „Gemeinden im Fokus“ in den Bericht integriert. Diese liefern Informationen zu drei ausgewählten Gemeinden und enthalten Interviews, die einen Einblick in die kommunalen Handlungsspielräume bei der Wohnbaulandentwicklung geben.

Der Dank des Projektteams gilt den zahlreichen Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern in den Landkreisen und Gemeinden vor Ort! Sie ermöglichen durch ihre zuverlässige Mitwirkung alle zwei Jahre ein langjährig etabliertes und landesweites Beobachtungssystem für Niedersachsen.

## Ergebnisse im Überblick

### Starker Rückgang der Neuausweisungen

Die Neuausweisungen von Wohnbauland gehen zurück und nähern sich dem Tief von 2010/2011. Nach Angaben der teilnehmenden Gemeinden wurden 1.222 Hektar (ha) neues Wohnbauland für rechnerisch 21.528 Wohneinheiten ausgewiesen. Gegenüber dem vorherigen Befragungszeitraum ist das ein Rückgang der Flächenausweisung um 27 %. Fast alle Landkreise verzeichnen einen Rückgang. Nahezu ein Drittel der befragten Städte und Gemeinden hat 2022/2023 kein Bauland ausgewiesen. Davon 21 Gemeinden, die seit 2010 erstmalig kein Bauland ausgewiesen haben.

### Neuausweisungen nach Siedlungstypen

Mit Ausnahme der Landeshauptstadt Hannover (Siedlungstyp Metropole) zeigt sich in allen Siedlungstypen ein Rückgang der Neuausweisungen. Bei den Großstädten und den Gemeinden des Siedlungstyps städtischer Raum ist bereits seit 2018/2019 ein Rückgang der Neuausweisungen erkennbar, der sich 2022/2023 weiter fortsetzt. Gemeinden der Kategorie ländlicher Raum verzeichneten hingegen seit 2010/2011 eine ungebremszte Zunahme an Neuausweisungen. 2022/2023 gehen diese nun erstmals stark zurück.

### Landesweite Abnahme der Ausweisungsintensität

Niedersachsenweit ist die Ausweisungsintensität auf 1,57 ha je 10.000 Einwohnerinnen und Einwohner (EW) deutlich zurückgegangen. Gemeinden mit weiterhin hoher Ausweisungsintensität von 5 ha und mehr je 10.000 EW befinden sich vor allem in den Landkreisen Emsland und Cloppenburg.

### Baulandausweisungen für Geschosswohnungsbau beschränken sich auf wenige großstädtische Räume

Bei den ausgewiesenen Flächen wie auch den geplanten Wohneinheiten wird in der Umfrage 2022/2023 eine leichte Zunahme des

Anteils für den Geschosswohnungsbau gegenüber 2020/2021 sichtbar. Die Ausweisungen für den Geschosswohnungsbau konzentrieren sich jedoch weiterhin auf wenige großstädtische Räume und deren Umland. Zwei Drittel der Gemeinden (249 Gemeinden) weisen gar keine Wohnbauflächen für den Geschosswohnungsbau aus.

### Rückgang der geplanten Ausweisungen

Auch die geplanten Neuausweisungen für die Jahre 2024/2025 sind von einem starken Rückgang geprägt. Gegenüber der Wohnbaulandumfrage 2022, gehen die geplanten Ausweisungen um 25 % auf 2.241 ha zurück. Fast ein Viertel der Gemeinden planen keine Neuausweisungen in den kommenden Jahren.

### Anteil kurzfristiger Bebauung fällt unter 15 %

In allen Landkreisen sind deutlich weniger kurzfristige Bebauungen zu verzeichnen. In den Jahren 2022/2023 wurden 138 ha, d. h. lediglich 12 % der neu ausgewiesenen Flächen bebaut oder mit einer Baugenehmigung versehen. In der vorangegangenen Befragung waren es mehr als doppelt so viele bereits bebaute Flächen (382 ha).

### Förderung der Innenentwicklung in den Gemeinden

Um die Entwicklung von Wohnbauland zu fördern, setzen niedersächsische Städte und Gemeinden verstärkt auf Flächenmanagement-Instrumente wie Bauleitplanung und Dorfentwicklung. 228 der an der Umfrage teilnehmenden Gemeinden nutzen Maßnahmen zur Innenentwicklung, was eine deutliche Steigerung gegenüber den Vorjahren darstellt.

### Gemeinden fördern preiswerten und klimagerechten Wohnraum mit vielfältigen Instrumenten

164 Gemeinden in Niedersachsen nutzen oder planen Maßnahmen zur Schaffung von preiswertem Wohnraum. Am häufigsten kommen städtebauliche Verträge (115 Gemeinden) und Grundstückserwerb bzw. -verkauf (104 Gemeinden) zum Einsatz. Die Zusammenar-

beit mit kommunalen Wohnungsunternehmen gewinnt an Bedeutung und wird inzwischen in mehr Gemeinden angewendet als z.B. Konzeptvergaben. Einige Gemeinden setzen auf Quoten für geförderten Wohnungsbau und kommunales Flächenmanagement. Maßnahmen für klimagerechten Wohnraum fokussieren sich auf regenerative Energien (97 Gemeinden) und höhere bauliche Dichte (96 Gemeinden), wobei zunehmend auch regionale und recycelte Baustoffe verwendet werden.

## Neuausweisungen von Wohnbauland

Seit 1992 werden alle zwei Jahre die Neuausweisungen von Wohnbauland in Niedersachsen erfasst und die Ergebnisse in einem Bericht aufbereitet. Wie in den Vorjahren werden auch im Bericht 2024 die erfassten Daten unter folgende Fragestellungen ausgewertet:

- Wie intensiv und in welchem Umfang wurde Bauland neu ausgewiesen?
- Für welche Gebäudetypen werden Flächen ausgewiesen?
- Wie ist die geplante Flächenausnutzung?
- Welche Potenziale zur Innen- und Wiedernutzung bestehen?
- Wie sind Frequenz und Kontinuität der Baulandausweisungen?
- Welche Planungsabsichten haben die Städte und Gemeinden?

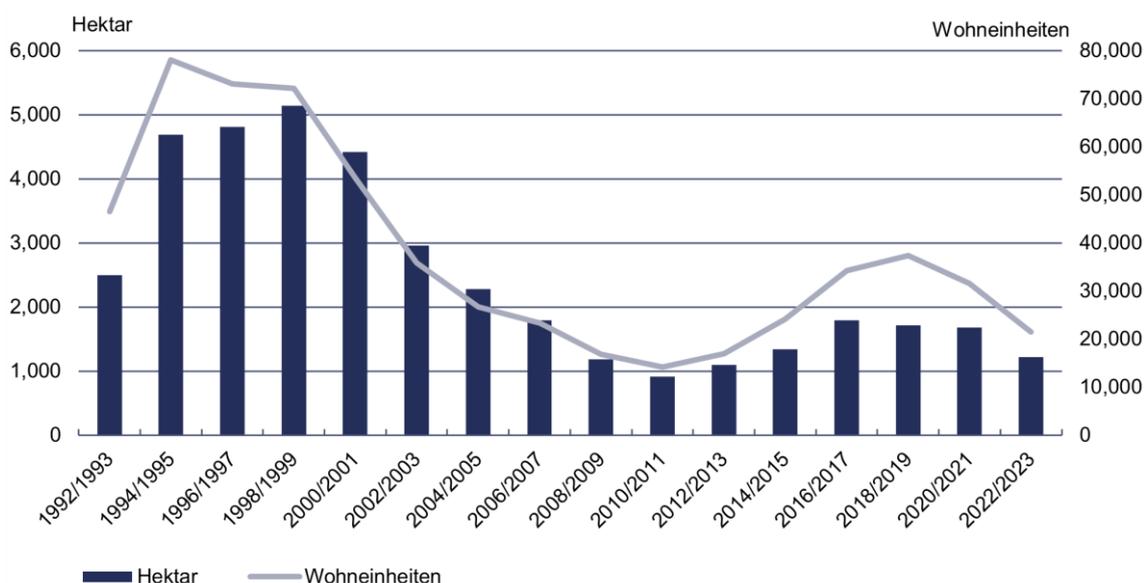
### Umfang des neu ausgewiesenen Wohnbaulands

Im Jahr 2024 haben 379 Städte und Gemeinden aus Niedersachsen an der Wohnbaulandumfrage teilgenommen. Von diesen haben 252 niedersächsische Gemeinden im Be-

trachtungszeitraum 2022/2023 neues Wohnbauland ausgewiesen. Damit ist der Anteil der Gemeinden, die neues Wohnbauland ausweisen, in allen teilnehmenden Gemeinden von 73 % in 2020/2021 auf 66 % zurückgegangen. Die Anzahl der Gemeinden, die kein neues Wohnbauland ausweisen, hat um 21 Gemeinden gegenüber dem Bericht 2022 zugenommen.

Nach Angaben der teilnehmenden Gemeinden wurden 1.222 Hektar (ha) neues Wohnbauland ausgewiesen. Rechnerisch könnten auf diesen Wohnbauflächen mehr als 21.500 Wohneinheiten entstehen. In den Jahren 2020/2021 waren es noch 1.678 ha Wohnbauland und mehr als 31.500 Wohneinheiten. Damit ging gegenüber dem Erhebungszeitraum 2020/2021 die ausgewiesene Bruttowohnbaufläche um 27 %, die Anzahl der Wohneinheiten sogar um ein Drittel zurück (Abb. 1). Die aktuellen Werte nähern sich somit sowohl in der absoluten Anzahl der Wohneinheiten als auch in Hektar dem Tiefstwert aus dem Jahr 2010/2011 an.

Abb. 1 Neuausweisungen von Wohnbauland in Hektar und Wohneinheiten seit dem Jahr 1992



Datenbasis: NBank-Wohnbaulandumfragen 1992 bis 2024

**Neuausweisungen nach Siedlungstypen**

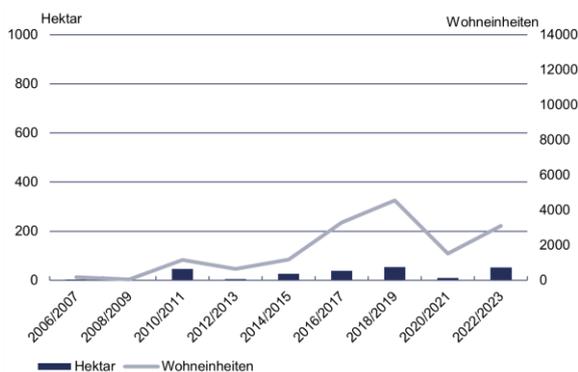
Die Entwicklung der Neuausweisungen von Wohnbauland in den letzten Jahren lässt sich für die niedersächsischen Städte und Gemeinden differenziert betrachten. Für die Betrachtung wird der jeweilige Siedlungstyp als Merkmal für die Städte und Gemeinden verwendet.

Die niedersächsischen Städte und Gemeinden lassen sich folgenden fünf Siedlungstypen zuordnen:

- Metropole
- Regiopole/Großstadt
- Zentrale Stadt/Mittelstadt
- Städtischer Raum
- Kleinstädtischer, dörflicher Raum

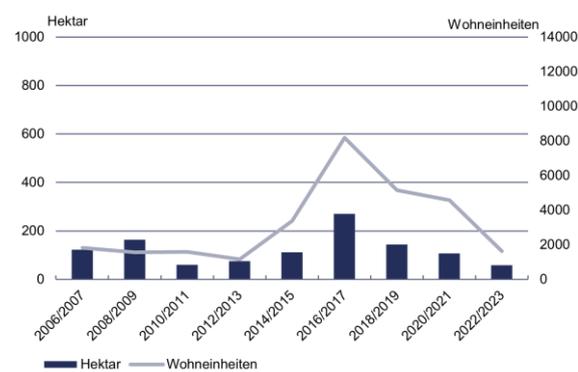
Diese Differenzierung ermöglicht eine Analyse, wie sich die Ausweisungen im Zeitverlauf in verschiedenen Siedlungsstrukturen entwickeln.

**Metropole (Hannover)**



Zwischen den Befragungen 2006/2007 bis 2022/2023 zeigen die Neuausweisungen von Wohnbauland in der Landeshauptstadt Hannover deutliche Schwankungen. Der deutliche Anstieg der Wohneinheiten 2018/2019 ist auf größere Ausweisung im Geschosswohnungsbau zurückzuführen. 2022/2023 ist erneut ein starker Anstieg der Neuausweisungen – jedoch mit deutlich geringerer Dichte als noch 2018/2019 – in der Landeshauptstadt zu erkennen.

**Regiopole, Großstadt (7 Gemeinden)**



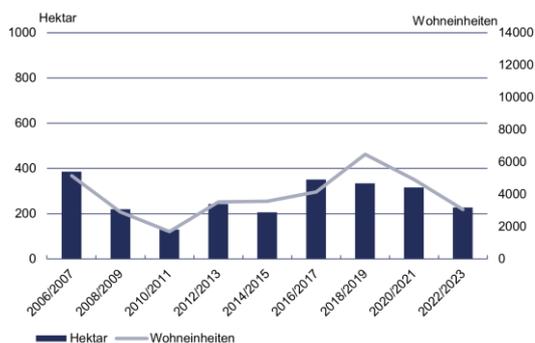
Zum Siedlungstyp „Regiopole/Großstadt“ gehören sieben Großstädte (Braunschweig, Göttingen, Osnabrück, Salzgitter, Wolfsburg, Hildesheim und Oldenburg) mit insgesamt 1.048.536 Einwohnerinnen und Einwohnern. Auch die Städte dieser Kategorie zeigen ein zyklisches Verhalten bei den Ausweisungen. Höchstwerte der Ausweisungen an Flächen, als auch Wohneinheiten zeigen sich im Umfragejahr 2016/2017. Anders als in Hannover, ist seitdem ein deutlicher und kontinuierlicher Rückgang in den Städten erkennbar.

**Zentrale Stadt/Mittelstadt (54 Gemeinden)**



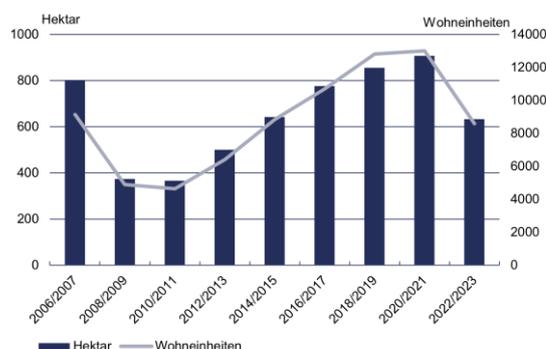
Zu der Siedlungskategorie „Zentrale Stadt/Mittelstadt“ gehören 54 Städte mit insgesamt 2.159.684 Einwohnerinnen und Einwohnern (u. a. die Städte Gifhorn, Northeim, Peine, Wolfenbüttel oder Hameln). Die Ausweisungen von Flächen sind über die Jahre relativ stabil. Von 2012/2013 bis 2018/2019 gab es eine kontinuierliche Zunahme der Wohneinheiten. Während die Zahl der Wohneinheiten bereits 2020/2021 zurückging, sinkt die Anzahl neu ausgewiesener Flächen in 2022/2023 auf einen Tiefstwert.

**Städtischer Raum (86 Gemeinden)**



Zugehörig zum städtischen Raum sind 86 Städte und Gemeinden wie z.B. Isenbüttel, Stadt Diepholz, Hambühren, Jork oder auch Stadt Helmstedt mit insgesamt 1.429.662 Einwohnerinnen und Einwohnern. Nach 2006/2007 erreichen diese im Jahr 2016/2017 einen Höchstwert. In den folgenden Jahren ist ein leichter Rückgang der Flächenausweisung zu beobachten, während die Anzahl Wohneinheiten einmalig anstieg.

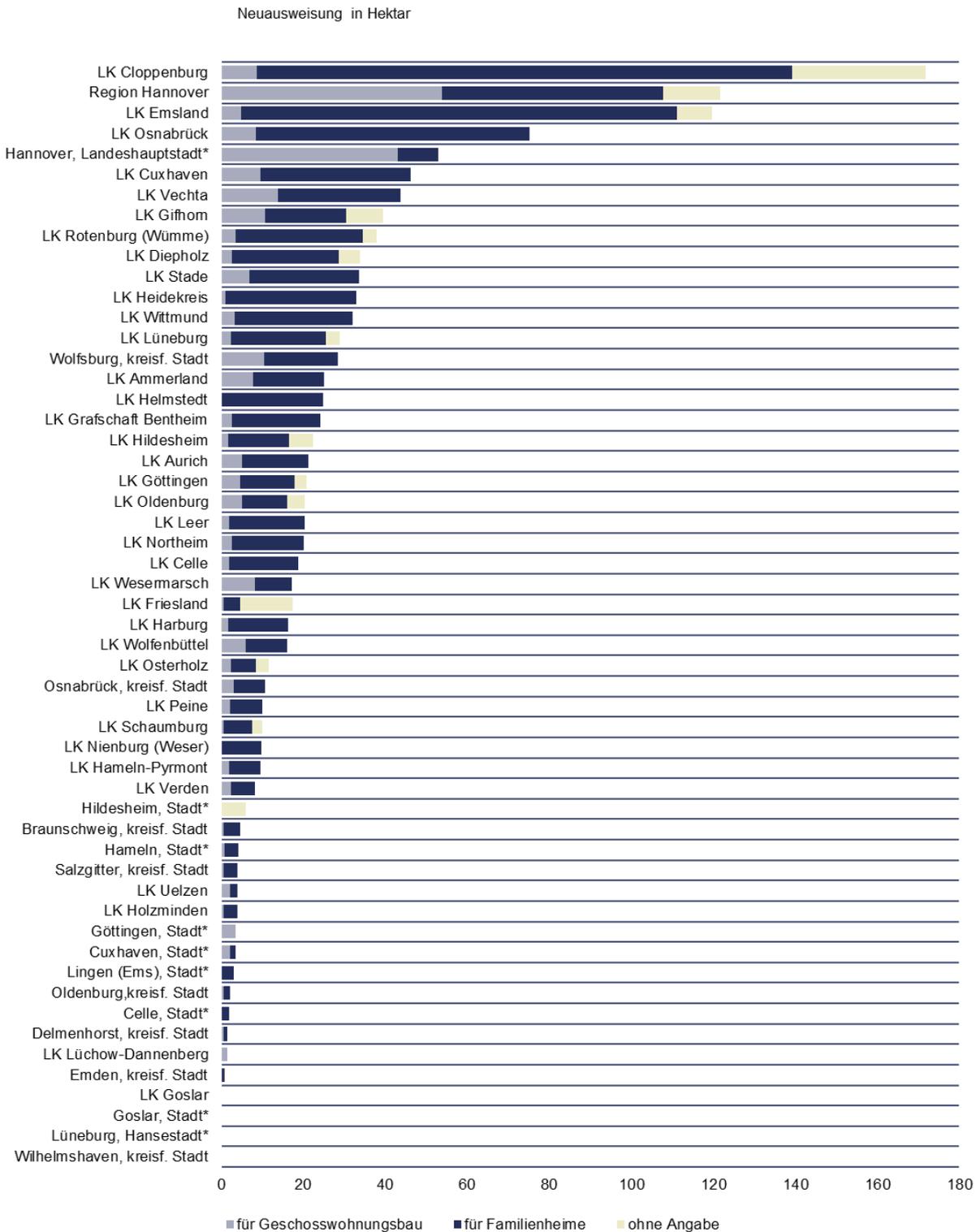
**Kleinstädtischer, dörflicher Raum (226 Gemeinden)**



Dem kleinstädtischen, dörflichen Raum sind 226 Städte und Gemeinden in Niedersachsen mit insgesamt 2.531.638 Einwohnern zugeordnet, darunter Gemeinden wie Brome, Hankensbüttel, Cremlingen oder die Städte Uslar und Wittingen. In diesem Siedlungstyp werden die meisten Flächen ausgewiesen. Seit 2012 steigen die Ausweisungen kontinuierlich an. Erst 2022/2023 nehmen die Neuweisungen erstmalig seit 12 Jahren ab. Die vergleichsweise geringe Anzahl an Wohneinheiten pro ausgewiesener Fläche deutet auf eine niedrige Bebauungsdichte hin. Dies ist vor allem auf den niedrigen Anteil an Geschosswohnungsbau zurückzuführen.

## 10 Neuausweisungen von Wohnbauland

Abb. 2 Neuausweisungen von Wohnbauland 2022/2023 in den niedersächsischen Landkreisen und Städten



Datenbasis: NBank-Wohnbaulandumfrage 2024

Anmerkung: \* Die genannten Flächen der einzelnen Städte fließen auch in die Angaben des jeweiligen Landkreises mit ein

### Neuausweisungen in den Landkreisen und Städten

Die Betrachtung der Entwicklungen in den einzelnen niedersächsischen Landkreisen bietet einen vertiefenden Einblick in regionale Unterschiede und Schwerpunkte bei der Ausweisung von Wohnbauland (Abb. 2).

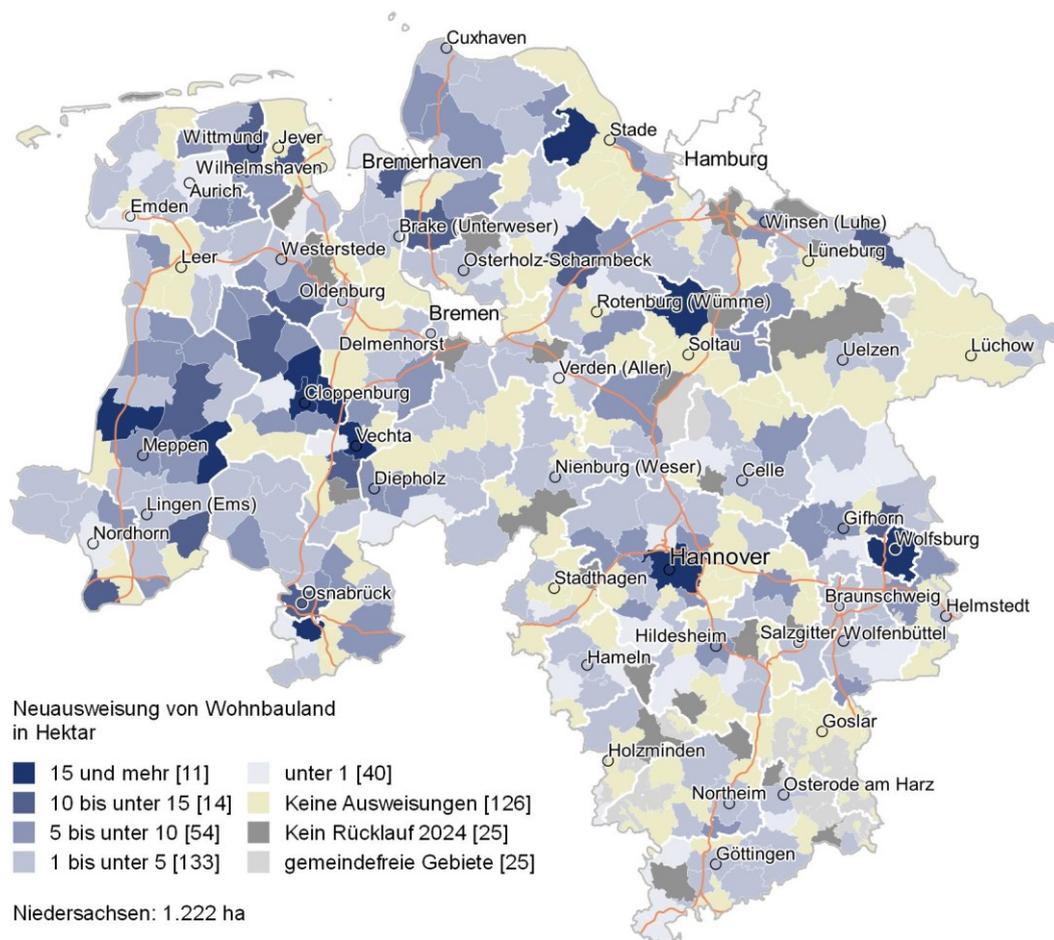
Circa ein Drittel der gesamten Neuausweisungen entfällt in den Jahren 2022/2023 auf die drei Landkreise Cloppenburg (172 ha), Region Hannover (122 ha) und den Landkreis Emsland (120 ha). Diese zählten auch bei der letzten Erhebung bereits zu den fünf Regionen mit den meisten Neuausweisungen.

Landesweit verzeichnen dagegen fast alle Landkreise und Städte einen Rückgang der Neuausweisungen. Dazu gehören vor allem:

- Landkreis Ammerland (-56 ha)
- Landkreis Friesland (-50 ha)
- Landkreis Lüneburg (-42 ha)

Im Landkreis Goslar hat erstmalig seit 2016 keine Gemeinde neues Wohnbauland ausgewiesen, ebenso wie die kreisfreie Stadt Wilhelmshaven.

Abb. 3 Neuausweisungen von Wohnbauland in Hektar 2022/2023



Datenbasis: NBank-Wohnbaulandumfrage 2024

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

**Verortung der neu ausgewiesenen Flächen**

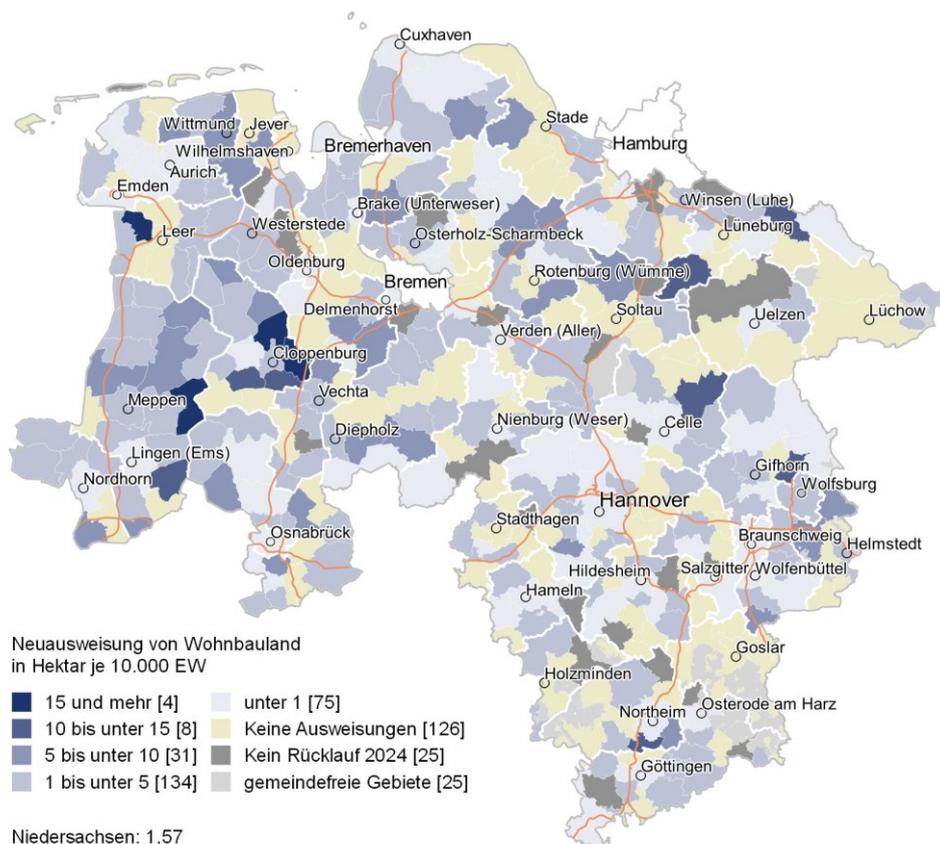
Die Ausdifferenzierung auf Ebene der Einheits- und Samtgemeinden ermöglicht einen Blick auf die räumliche Verteilung der Neuausweisungen (Abb. 3). Schwerpunkte bzw. zusammenhängende Räume von Gemeinden mit hohen Neuausweisungen zeigen sich wie in den vorangegangenen Umfragen im westlichen Niedersachsen, insbesondere in den Landkreisen Emsland, Cloppenburg und Osnabrück. Die Städte Wolfsburg und Hannover sind mit über 15 ha neuem Wohnbauland ebenfalls Schwerpunkte hoher Neuausweisungen.

neue Ausweisungen in den Landkreisen Goslar, Stade, Uelzen und Lüchow-Dannenberg sowie in einigen angrenzenden Gemeinden und Samtgemeinden. Auch in den Umlandgemeinden von Hamburg sowie im Umland von Bremen, sind die Neuausweisungen im Vergleich zum letzten Betrachtungszeitraum geringer.

Die Städte Hameln und Cuxhaven haben hingegen nach einer Pause in den letzten zwei Jahren wieder neues Wohnbauland ausgewiesen.

Im Gegensatz dazu existieren größere zusammenhängende Flächen von Gemeinden ohne

Abb. 4 Neuweisungen von Wohnbauland in Hektar je 10.000 Einwohnerinnen und Einwohner (EW) 2022/2023



Datenbasis: NBank-Wohnbaulandumfrage 2024

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

#### Ausweisungsintensität

Um Vergleiche auch zwischen Gebietseinheiten unterschiedlicher Bevölkerungsdichte zu ermöglichen, wird die Ausweisungsintensität – die ausgewiesene Fläche in Hektar im Verhältnis zur Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner – herangezogen.

Niedersachsenweit liegt die Ausweisungsintensität bei 1,57 ha je 10.000 EW. Damit ist sie gegenüber 2020/2021 deutlich zurückgegangen (2,2 ha je 10.000 EW).

Eine hohe Ausweisungsintensität zeigt sich vor allem in den westlichen Landkreisen Niedersachsens (Abb. 4). Insbesondere im Landkreis Emsland sowie im Landkreis Cloppenburg, wo viele Gemeinden eine Intensität von 10 bis unter 15 ha und 15 ha und mehr je

10.000 EW aufweisen. Diese hohen Werte werden überwiegend in kleinstädtisch, dörflich geprägten Landkreisen erreicht, in denen durch hohe Familienheim-Ausweisungen bei geringer Einwohnendenzahl eine hohe Ausweisungsintensität entsteht. Auch die Landkreise Celle und Lüneburg weisen eine hohe Ausweisungsintensität auf.

Im Süden Niedersachsens sowie im Nordosten sind hingegen eher geringe Ausweisungswerte je 10.000 EW zu beobachten. In den Hamburger Umlandgemeinden hat die Ausweisungsintensität im Vergleich zum Vorjahr stark nachgelassen.

In der Landeshauptstadt Hannover ist die Ausweisungsintensität trotz vergleichsweise niedriger Werte gegenüber der vorherigen

Erhebung 2020/2021 deutlich gestiegen – von 0,2 auf 0,97 ha je 10.000 EW.

**Neuausweisungen nach Gebäudetyp**

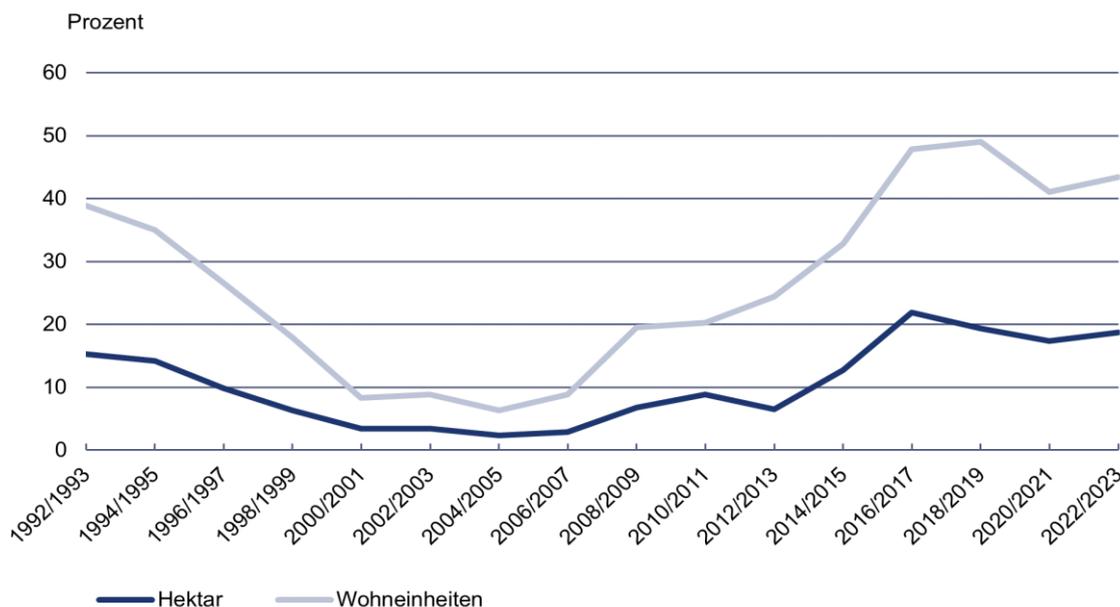
In den Jahren 2022/2023 wiesen die Städte und Gemeinden 207 ha für rund 9.360 Wohneinheiten im Geschosswohnungsbau aus. Dies entspricht einem Rückgang von 77 ha (-27 %) der ausgewiesenen Wohnbauflächen für den Geschosswohnungsbau im Vergleich zur vorherigen Erhebung (284 ha in 2020/2021).

Für Familienheime wurden 906 ha neu ausgewiesen (für 12.168 Wohneinheiten), was einen Rückgang um 33 % für Flächen und 35 % für Wohneinheiten gegenüber der Wohnbaulandumfrage 2022 (1.350 ha in 2020/2021) bedeutet.

Der Anteil für Geschosswohnungsbau auf neu ausgewiesenem Wohnbauland hat im Vergleich zur letzten Erhebung wieder leicht zugenommen (Abb. 5). Knapp 20 % der ausgewiesenen Fläche sind für Geschosswohnungsbau vorgesehen. Rechnerisch stieg der Anteil

für Geschosswohnungen in Wohneinheiten auf 43 %. Der bisherige Höchstwert bei den Flächenausweisungen für den Geschosswohnungsbau wurde in den Jahren 2016/2017 mit 22 % erreicht, während der Höchstwert der Wohneinheiten 2018/2019 bei 48 % lag.

Abb. 5 Anteile für Geschosswohnungen auf neu ausgewiesenem Wohnbauland seit dem Jahr 1992

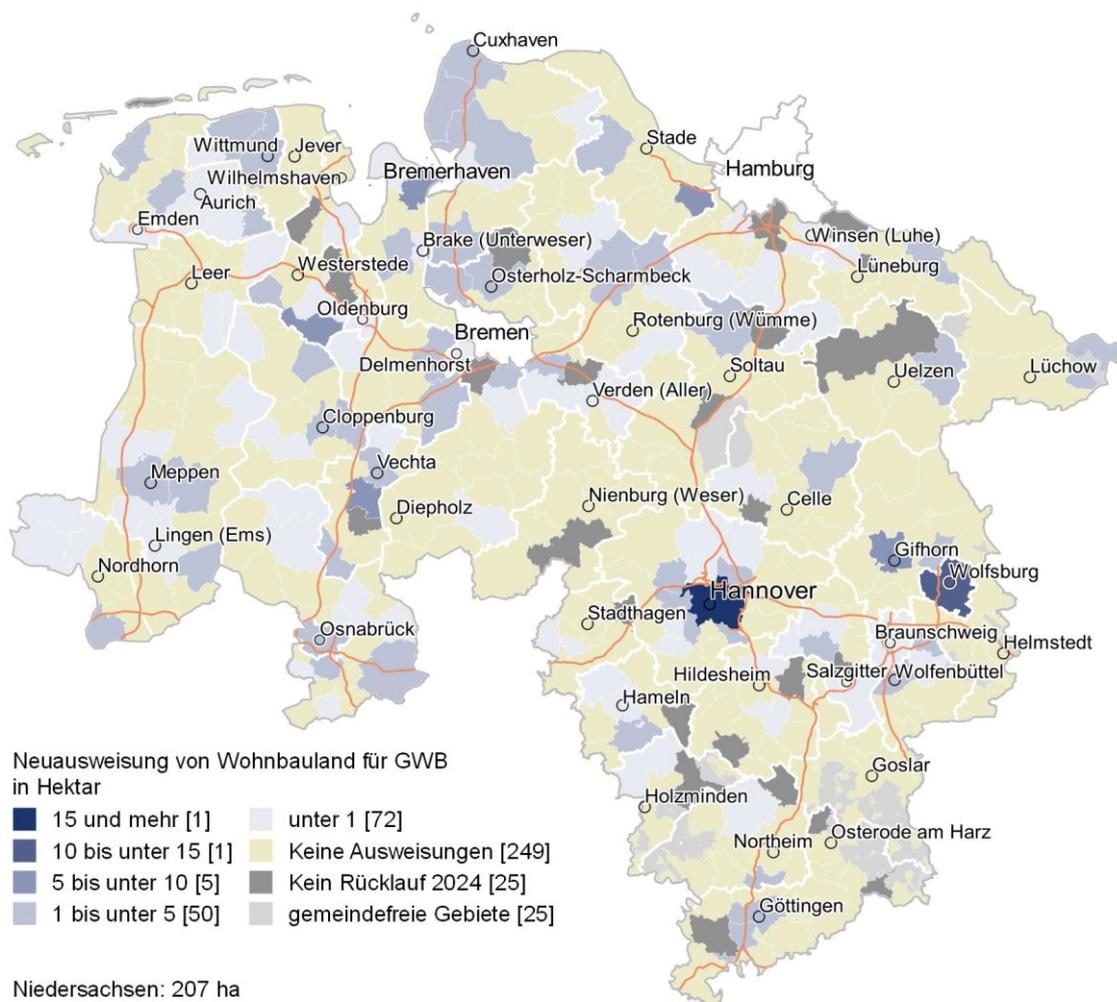


Diese Höchstwerte wurden maßgeblich durch die Landeshauptstadt Hannover geprägt. Verglichen mit den Jahren 2000 bis 2007 ist der Anteil des Geschosswohnungsbaus in den vergangenen zwei Jahren relativ hoch geblieben.

Räume und deren Umland konzentriert. Insgesamt weisen lediglich sieben Städte und Gemeinde 5 ha oder mehr aus.

Besonders hervorzuheben ist die Landeshauptstadt Hannover, die mit Neuausweisun-

Abb. 6 Neuausweisungen von Wohnbauland für Geschosswohnungsbau (GWB) in Hektar 2022/2023



Datenbasis: NBank-Wohnbaulandumfrage 2024

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

**Baulandausweisungen für Geschosswohnungsbau**

Die Karte zur Neuausweisung von Wohnbauland für den Geschosswohnungsbau 2022/2023 (Abb. 6) verdeutlicht, wie stark sich die Schaffung von Bauland – wie auch in den Vorjahren – auf wenige großstädtische

gen von über 15 ha einen klaren Schwerpunkt bildet und die hohe Nachfrage nach Geschosswohnungsbau in Großstädten widerspiegelt. Auch die Stadt Wolfsburg weist mit 11 ha erheblich hohe Flächen für Geschosswohnungsbau im landesweiten Vergleich aus. Die benachbarte Stadt Gifhorn hat 6 ha Flächen für Geschosswohnungsbau ausgewiesen.

Im nördlichen Niedersachsen, im Umland von Oldenburg, Bremerhaven und Hamburg wurden Flächen im Bereich von 5 ha bis unter 10 ha neu ausgewiesen: In der Stadt Lohne (8 ha), Nordenham (7 ha), Edeweicht (5 ha) oder auch Buxtehude (5 ha).

Im Vergleich dazu sind weite Teile Niedersachsens, insbesondere ländliche Regionen und Südniedersachsen, von einer geringen bis gar keiner Neuausweisung von Wohnbauland geprägt. 249 Städte und Gemeinden verzeichnen in diesem Zeitraum keine Neuausweisungen im Geschosswohnungsbau, was eine deutliche Zunahme im Vergleich zur vorherigen Befragung darstellt (+22 Städte und Gemeinden). Besonders im südlichen Niedersachsen fällt lediglich Göttingen mit einem moderaten Flächenzuwachs von unter 5 ha auf.

Insgesamt zeigt sich eine Konzentration der Baulandschaffung für Geschosswohnungsbau auf wenige urbane Ballungszentren.

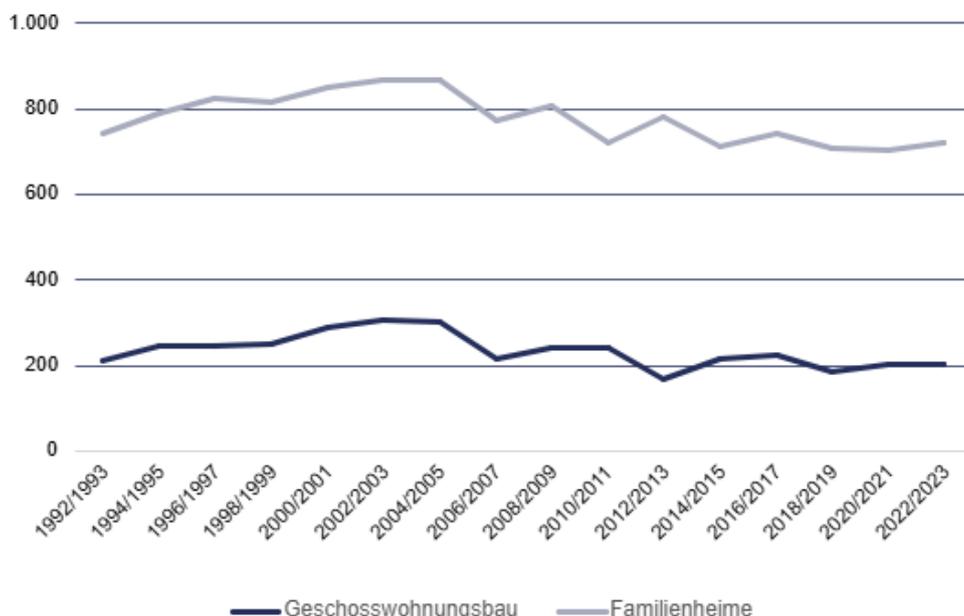
**Geplante Flächenausnutzung auf neuem Bauland**

Potenzielles Bauland beziehungsweise Freiflächen sind nur begrenzt vorhanden. Die geplante Bebauungsdichte ist ein Hinweis, wie flächensparend in den kommenden Jahren gebaut wird. Zur Berechnung der Bebauungsdichte werden die ausgewiesenen Baulandflächen den geplanten Wohneinheiten gegenübergestellt. Da nicht alle Gemeinden eine genaue Anzahl der möglichen Wohneinheiten für das gesamte geplante Bauland angeben konnten, werden nicht alle befragten Gebietskörperschaften in die Berechnung einbezogen.

Für die beiden Segmente Familienheime und Geschosswohnungsbau errechnet sich aus den Daten der Jahre 2022/2023 eine durchschnittliche geplante Bebauungsdichte von ungefähr 500 qm Brutto-Wohnbauland je Wohneinheit. Damit bleibt der rechnerische Flächenverbrauch unverändert zum Betrachtungszeitraum 2020/2021.

Im aktuellen Betrachtungszeitraum 2022/2023 entfallen bei den Familienheimen 12.168 geplante Wohneinheiten auf 906 ha (Abb. 7). Dies entspricht einer Flächenausnut-

Abb. 7 Geplante Bebauungsdichte auf neuem Wohnbauland 1992/1993 bis 2022/2023  
Flächenausnutzung in qm je Wohneinheit



zung von 724 qm je Wohneinheit. Für den Geschosswohnungsbau liegt der Wert bei 203 qm je Wohneinheit (9.360 Wohneinheiten auf 207 ha).

Der langjährige Trend zu einer höheren Bebauungsdichte bleibt in beiden Segmenten stabil, wenngleich im Bereich der Familienheime die geplante Bebauungsdichte im Vergleich zum Jahr 2020/2021 minimal abgenommen hat. Die geringste Dichte und damit den höchsten Flächenverbrauch gab es bei Familienheimen in den Jahren 2004/2005 mit 869 qm pro Wohneinheit und im Geschosswohnungsbau in den Jahren 2002/2003 mit 305 qm pro Wohneinheit.

#### Beschleunigte Planungsverfahren zum Wohnungsbau

Die Nachfrage nach Wohnraum ist hoch, und der Wohnungsneubau findet größtenteils auf neu ausgewiesenen Bauflächen statt und führt damit zur Ausweitung von Siedlungs- und Verkehrsflächen. Umso wichtiger ist die Nutzung und Aktivierung von Baulandpotenzialen innerhalb bestehender Siedlungsstrukturen. Im Jahr 2007 wurde mit der Novelle des Baugesetzbuches der § 13a BauGB eingeführt, um Planungen zur Innenentwicklung zu erleichtern. Ziel ist es, durch beschleunigte Verfahren die Wiederverwendung von Flächen, Nachverdichtung und Maßnahmen der Innenentwicklung zu fördern und diese der Außenentwicklung vorzuziehen.

Als Reaktion auf die steigende Wohnraumnachfrage wurde im Jahr 2017 mit der Baurechtsnovelle der § 13b ins Baugesetzbuch aufgenommen, um auch am Ortsrand schneller Bauland für bezahlbaren Wohnraum zu aktivieren. Dieser umstrittene Paragraph erleichterte befristet die Ausweisung von Wohnbauflächen am Ortsrand im beschleunigten Verfahren, indem Bebauungspläne ohne Umweltprüfung und ohne Ausgleichsmaßnahmen gemäß § 1a Abs. 3 BauGB erstellt

werden konnten. Mit dem Baulandmobilisierungsgesetz wurde diese Regelung bis zum 31.12.2022 verlängert. Zum 01.01.2023 wurde der Paragraph aufgehoben und die Gemeinden konnten kein neues Wohnbauland nach § 13b BauGB mehr ausweisen.

Abb. 8 Anteil Neuausweisungen nach § 13a und § 13b BauGB in den Jahren 2022/2023



Datenbasis: NBank-Wohnbaulandumfrage 2024

38 % der neu ausgewiesenen Wohnbaulandflächen wurden im Beschleunigten Verfahren nach § 13a oder § 13b BauGB mobilisiert. Dies ist ein leichter Rückgang um 3 % gegenüber dem Erhebungszeitraum 2020/2021 für Flächen nach § 13a. Eine Zunahme um 1 % für Flächen nach § 13b könnte darauf zurückzuführen sein, dass die Städte und Gemeinden vor der Abschaffung des Paragraphs noch Gebrauch von der Regelung machen wollten. 197 ha wurden insgesamt nach § 13a BauGB im Innenbereich ausgewiesen und 184 ha nach § 13b BauGB im Außenbereich.

Die größten Wohnbauflächen gemäß § 13a BauGB wurden in der Region Hannover (22 ha), im Landkreis Osnabrück (16 ha), im Landkreis Emsland (15 ha) und in der Stadt Lingen (Ems) (15 ha) mobilisiert.

Die meisten Flächen nach § 13b BauGB wurden vom Landkreis Emsland (42 ha) ausgewiesen, gefolgt vom Landkreis Cuxhaven (20 ha), Landkreis Osnabrück (15 ha) und Landkreis Lüneburg (14 ha).

### Bebauung der neu ausgewiesenen Flächen

Von den neu ausgewiesenen Flächen wurden 2022/2023 bereits 138 ha bebaut oder mit einer Baugenehmigung versehen. In der vorangegangenen Befragung waren es mehr als doppelt so viele bereits bebaute Flächen (382 ha). Damit lag der Anteil kurzfristig bebauter Flächen an allen neu ausgewiesenen Flächen bei 12 % <sup>1</sup>(2020/2021 lag der Anteil bei 27 %).

In allen Landkreisen ist deutlich weniger kurzfristige Bebauung zu verzeichnen.

Schwerpunkte kurzfristiger Bebauung sind die Region Hannover (14 ha), der Landkreis Cloppenburg (15 ha), der Landkreis Vechta (13 ha) und der Landkreis Emsland (10 ha). Anteilig an der ausgewiesenen Fläche ist die kurzfristige Realisierung im Landkreis Friesland (47 %), Landkreis Harburg (38 %) und im Landkreis Vechta (31 %) am höchsten.

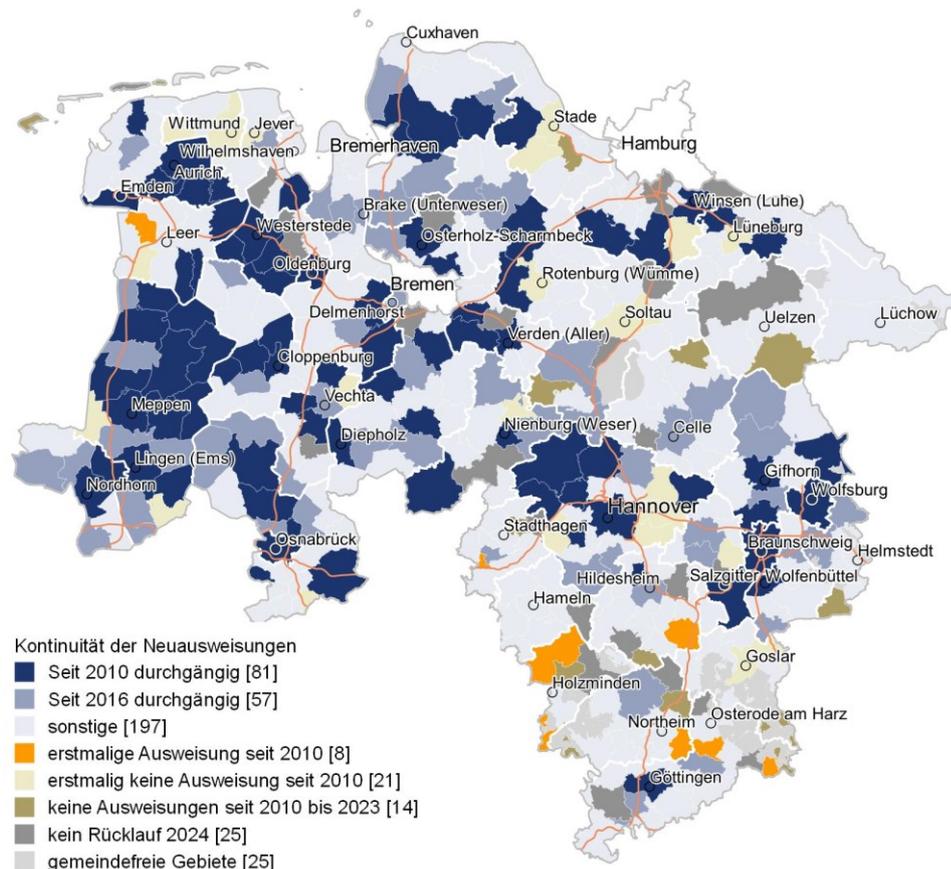
Nach Angaben der Städte und Gemeinden wurden 26 ha für Geschosswohnungsbau (1.615 geplante Wohneinheiten) bebaut, während 78 ha für Familienheime (1.190 geplante Wohneinheiten) bebaut wurden. Die Analyse zeigt, dass der Geschosswohnungsbau mit einer Realisierungsquote von rund 13 % der ausgewiesenen Fläche und 17 % der geplanten Wohneinheiten offenbar schneller vorangetrieben wurde als die Familienheime, bei denen lediglich rund 9 % der Fläche und 10 % der geplanten Wohneinheiten realisiert wurden.

---

<sup>1</sup> Die angegebene Gesamtrealisierungsquote von 12 % bezieht sich auf die Summe aller neu ausgewiesenen Flächen, einschließlich der nicht zugeordneten 109 Hektar. Die getrennte

Betrachtung nach Gebäudetyp ergibt für den Geschosswohnungsbau und die Familienheime leicht abweichende Realisierungsquoten, da die Berechnungen auf den spezifischen ausgewiesenen Flächen dieser Kategorien basieren.

Abb. 9 Ausweisungshistorie der Städte und Gemeinden 2010 bis 2023



Datenbasis: NBank-Wohnbaulandumfrage 2024

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

#### Frequenz und Kontinuität der Baulandausweisung

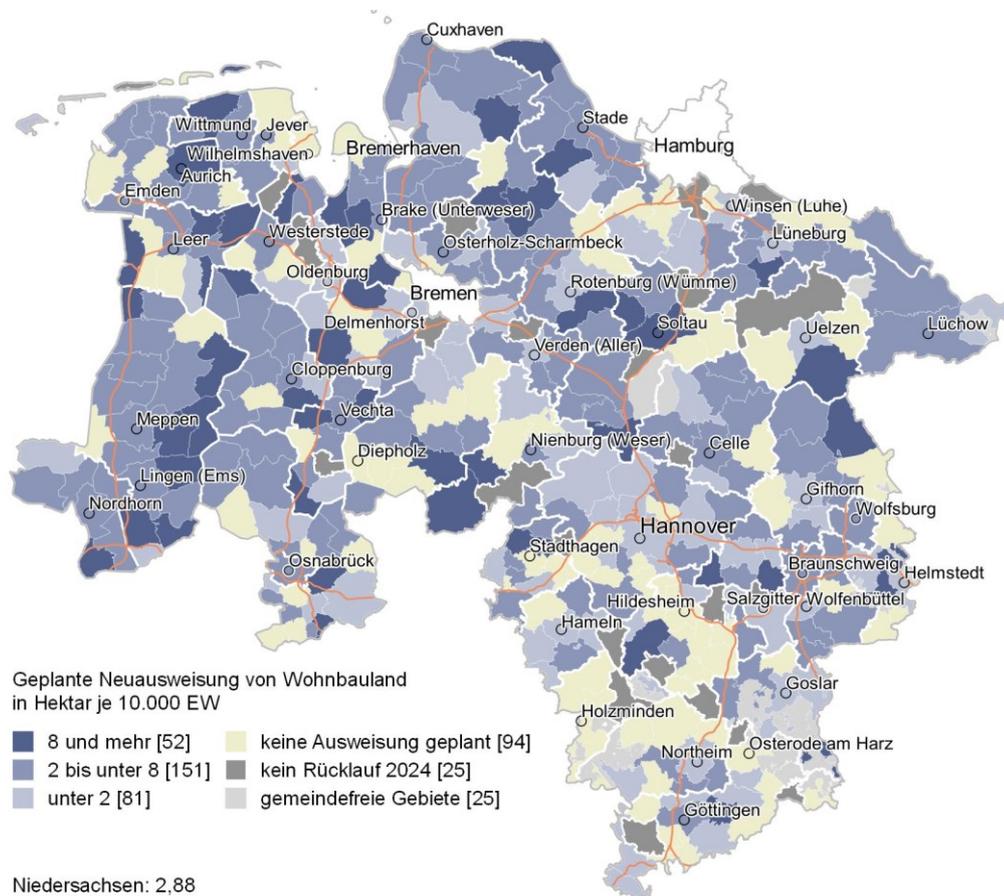
252 Städte und Gemeinden haben in den Jahren 2022/2023 neues Wohnbauland ausgewiesen. Darunter acht Städte und Gemeinden – überwiegend im Süden Niedersachsens – die erstmalig seit 2010 wieder Wohnbauland ausgewiesen haben (Abb. 9).

Zugleich hat sich die Zahl der Gemeinden, die erstmalig seit 2010 kein neues Wohnbauland ausweisen verdreifacht: 21 niedersächsische Städte und Gemeinden haben erstmals seit 2010 kein Bauland ausgewiesen.

57 Gemeinden weisen in ihrer Ausweisungshistorie seit 2016 durchgehend neues Wohnbauland aus. Weitere 81 Gemeinden weisen sogar seit 2010 kontinuierlich neues Wohnbauland aus.

Im Gegensatz dazu gibt es 14 Gemeinden, die im Zeitraum von 2010 bis 2023 keine neuen Flächen ausgewiesen haben.

Abb. 10 Planungsabsichten der Städte und Gemeinden für die Jahre 2024/2025



Datenbasis: NBank-Wohnbaulandumfrage 2024

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

**Planungsabsichten**

Für die Jahre 2024/2025 planen die Gemeinden Niedersachsens rund 2.241 ha Fläche neu auszuweisen. Dies ist ein deutlicher Rückgang von ungefähr 800 ha geplante Neuausweisungen gegenüber der letzten Erhebung (3.073 ha).

Dennoch sind in allen Landkreisen und kreisfreien Städte neue Ausweisungen geplant: Im Süden Niedersachsens vergleichsweise weniger, im Westen und Norden hingegen mehr.

Die größten Planungsabsichten für die Jahre 2024/2025 bestehen im Landkreis Osnabrück mit 123 ha, Landkreis Emsland (189 ha) und der Region Hannover (135 ha). Städte mit

großen Planungsabsichten sind Osnabrück (87 ha), Braunschweig (80 ha) und Wolfsburg (78 ha). Der Landkreis Cloppenburg oder die Landeshauptstadt Hannover, mit aktuell hoher Neuausweisung, geben jedoch an, in den nächsten zwei Jahren weniger neue Flächen für Wohnbauland zu auszuweisen.

Auch mit Blick auf die Gemeindeebene (Abb. 10) zeigt sich ein deutlicher Rückgang der Planungsabsichten. Während in der vorangegangenen Befragung fast flächendeckend 2 bis unter 8 ha Wohnbauland je 10.000 EW geplant waren, hat die Anzahl der Gemeinden, die keine neue Ausweisung planen deutlich zugenommen. Auch hohe Ausweisungen mit 8 und mehr Hektar je

10.000 EW verteilen sich auf wenige Gemeinden. Schwerpunkte zeigen sich dabei erneut im Westen Niedersachsens (Landkreise Emsland und Osnabrück), in den nördlichen Landkreisen Cuxhaven, Rotenburg (Wümme) und Stade sowie in einzelnen östlichen Städten und Gemeinden in den Landkreisen Heidekreis und Uelzen. In Südniedersachsen, insbesondere in den Landkreisen Goslar, Hameln-Pyrmont, Northeim und Holzminden sind eher geringe bis gar keine Ausweisungen geplant.

Zu beachten ist, dass in den vergangenen Jahren die Planungsabsichten immer nur in Teilen realisiert wurden. Die Realisierungsquote misst den Anteil der tatsächlich mobilisierten Flächen im Vergleich zu den ursprünglich geplanten Wohnbaulandausweisungen. Zuletzt waren 3.073 ha Neuausweisungen für die Jahre 2022/2023 geplant. 1.222 ha tatsächliche Neuausweisungen entsprechen einer Realisierungsquote in Höhe von 40 %. Damit sank die Realisierungsquote nach 58 % und 52 % zum dritten Mal in Folge.

Ausgehend von einer Realisierungsquote von 40 % und den angegebenen Planungsabsichten, könnte in den nächsten zwei Jahren mit Neuausweisungen in Höhe von knapp 900 ha gerechnet werden.

## 22 Neuausweisungen von Wohnbauland

Tab. 1 Neuausweisungen von Wohnbauland 2022/2023

	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	nach §13b in ha	mögl. WE gesamt	mögl. WE im FH-Bau	mögl. WE im GWB
<b>Land Niedersachsen</b>	1,222	906	207.2	1.6	222	197	185	21,528	12,168	9,360
<b>Braunschweig, kreisf. Stadt</b>	4	4	0.5	0.2	-	-	-	83	73	10
<b>Salzgitter, kreisf. Stadt</b>	4	3	0.6	0.4	4	-	-	95	75	20
<b>Wolfsburg, kreisf. Stadt</b>	28	18	10.5	2.2	-	0	-	733	336	397
<b>LK Gifhorn</b>	39	20	10.7	2.2	6	9	1	686	266	420
<b>LK Goslar</b>	-	-	-	0.0	-	-	-	-	-	-
<b>Goslar, Stadt*</b>	-	-	-	0.0	-	-	-	-	-	-
<b>LK Helmstedt</b>	25	25	-	2.7	-	-	7	274	274	-
<b>LK Northeim</b>	20	18	2.5	1.6	2	0	5	368	254	114
<b>LK Peine</b>	10	8	2.1	0.8	1	2	1	214	106	108
<b>LK Wolfenbüttel</b>	16	10	5.9	1.3	3	4	1	369	129	240
<b>LK Göttingen</b>	21	13	4.6	0.7	2	8	4	625	168	457
<b>Göttingen, Stadt*</b>	4	-	3.5	0.3	2	-	-	372	-	372
<b>Region Hannover</b>	122	54	53.9	1.0	44	22	6	4,485	1,169	3,316
<b>Hannover, Landeshauptstadt*</b>	53	10	42.9	1.0	36	11	-	3,100	400	2,700
<b>LK Diepholz</b>	34	26	2.6	1.8	0	6	7	468	315	153
<b>LK Hameln-Pyrmont</b>	9	8	1.9	0.7	-	3	2	212	111	101
<b>Hameln, Stadt*</b>	4	3	0.7	0.7	-	1	-	110	40	70
<b>LK Hildesheim</b>	22	15	1.6	0.9	6	4	1	263	201	62
<b>Hildesheim, Stadt*</b>	6	-	-	0.6	5	1.2	-	-	-	-
<b>LK Holzminden</b>	4	3	0.6	0.7	2	3	-	10	10	-
<b>LK Nienburg (Weser)</b>	10	10	-	0.9	6	2	4	101	101	-
<b>LK Schaumburg</b>	10	7	0.5	0.7	-	4	-	148	106	42
<b>LK Celle</b>	19	17	1.8	1.1	2	2	5	212	172	40
<b>Celle, Stadt*</b>	2	2	-	0.3	-	0	1	-	-	-
<b>LK Cuxhaven</b>	46	37	9.5	2.3	1	7	20	707	525	182
<b>Cuxhaven, Stadt*</b>	4	2	2.0	0.7	-	-	-	62	24	38
<b>LK Harburg</b>	16	15	1.6	0.8	1	4	6	277	174	103
<b>LK Lüchow-Dannenberg</b>	1	-	1.4	0.3	-	1	-	75	-	75
<b>LK Lüneburg</b>	29	23	2.4	1.6	-	7	14	261	217	44
<b>Lüneburg, Hansestadt*</b>	-	-	-	0.0	-	-	-	-	-	-
<b>LK Osterholz</b>	12	6	2.3	1.1	3	2.0	-	199	141	58
<b>LK Rotenburg (Wümme)</b>	38	31	3.5	2.2	1	3	6	365	263	102
<b>LK Heidekreis</b>	33	32	1.0	2.7	3	1	4	296	254	42
<b>LK Stade</b>	34	27	6.9	1.6	2	4	3	775	307	468
<b>LK Uelzen</b>	4	2	2.2	0.6	-	-	0	26	26	-
<b>LK Verden</b>	8	6	2.4	0.6	1	3	-	312	124	188
<b>Delmenhorst, kreisf. Stadt</b>	2	1	0.5	0.2	1	2	-	58	10	48
<b>Emden, kreisf. Stadt</b>	1	1	0.1	0.2	-	0	-	-	-	-
<b>Oldenburg, kreisf. Stadt</b>	2	2	0.5	0.1	-	2	-	56	32	24
<b>Osnabrück, kreisf. Stadt</b>	11	8	3.1	0.6	-	1	-	294	99	195
<b>Wilhelmshaven, kreisf. Stadt</b>	-	-	-	0.0	-	-	-	-	-	-
<b>LK Ammerland</b>	25	17	7.8	2.2	4	3	3	519	210	309
<b>LK Aurich</b>	21	16	5.1	1.1	3	11.3	1	312	183	129
<b>LK Cloppenburg</b>	172	131	8.5	9.6	77	13	6	1,816	1,468	348
<b>LK Emsland</b>	120	106	4.9	3.5	15	15	42	2,193	1,834	359
<b>Lingen (Ems), Stadt*</b>	3	3	0.1	0.5	-	-	2	77	69	8
<b>LK Friesland</b>	17	4	0.6	2.0	13	1	1	54	46	8
<b>LK Grafschaft Bentheim</b>	24	22	2.5	1.7	-	12	1	292	250	42
<b>LK Leer</b>	20	18	1.9	1.2	8	1	6	215	153	62
<b>LK Oldenburg</b>	20	11	5.0	1.5	-	6	4	284	180	104
<b>LK Osnabrück</b>	75	67	8.4	2.0	4	16	15	1,392	975	417
<b>LK Vechta</b>	44	30	13.8	3.2	10	8	3	681	417	264
<b>LK Wesermarsch</b>	18	9	8.1	2.0	-	6	-	321	91	230
<b>LK Wittmund</b>	32	29	3.1	5.5	-	0	4	402	323	79

Datenbasis: NBank-Wohnbaulandumfrage 2024

Anmerkung: \* Die genannten Flächen der einzelnen Städte fließen auch in die Angaben des jeweiligen Landkreises mit ein

## Gemeinde im Fokus: Edewecht

*Die kleinstädtisch geprägte Gemeinde Edewecht befindet sich im "Speckgürtel" von Oldenburg im Landkreis Ammerland. In den vergangenen Jahren ist die Gemeinde durch hohen Zuzug auf 23.000 Einwohnerinnen und Einwohner gewachsen. Getrieben von einer hohen Nachfrage nach bezahlbarem Wohnraum in den Randgebieten von Oldenburg ist die Gemeinde in den vergangenen Jahren deutlich gewachsen. Gegenüber den vorherigen Jahren hat sich die Anzahl der Neuausweisungen und auch das Wohnsegment gewandelt. Dieser Trend zeigt sich besonders in den aktuellen Zahlen zur Wohnbauflächenausweisung: Während Edewecht in den Vorjahren nur etwa 0,15 ha Wohnbauland pro Jahr bereitgestellt hatte, waren es in den Jahren 2022/2023 entgegen dem landesweiten Trend ganze 10,7 ha – darunter 5,1 ha für rund 168 Geschosswohnungen. Dieser Wandel, der neben klassischen Einfamilienhäusern zunehmend auch verdichtete Bauweisen berücksichtigt, prägt die Entwicklung der Gemeinde.*

### **Interview mit Reiner Knorr**

*Als Sachgebietsleiter der Bauverwaltung in Edewecht kennt Herr Knorr die Dynamiken der Wohnraumentwicklung aus erster Hand. Seine Zuständigkeit für die bauleitplanerische Bereitstellung von Wohnbauland steht hierbei in direktem Bezug zu den Strategiezielen der Gemeinde zur Beantwortung der Herausforderungen des Wohnungsmarktes.*

**Gab es in Ihrer Gemeinde besondere gesellschaftliche oder wirtschaftliche Entwicklungen, die zu den Veränderungen der Baulandmobilisierung beigetragen haben?**

Die Größenordnung der Neuausweisungen in den Jahren 2022/2023 sind in diesem Umfang eher ein einmaliger Effekt. Neben einem größeren Wohnbaugebiet in Erschließungsträgerschaft der Gemeinde, das aber in mehreren

Abschnitten über die kommenden Jahre erschlossen und vermarktet werden wird, wurden in diesem Zeitraum vornehmlich großen Baugebiete durch private Projektentwickler mobilisiert, die nicht der Gemeinde gehören. Diese greifen insbesondere auf bislang anders- oder mindergenutzte innerörtliche Flächen zurück. Aus dem Umstand, dass diese grundsätzlich zentralen Flächen relativ zeitgleich für Entwicklungszwecke bereitstanden, ergibt sich letztlich auch die hohe Hektarzahl. Unabhängig hiervon hat sich in den letzten Jahren aber auch das Herangehen der Gemeinde an die Entwicklung und im Umgang mit Wohnbauland zunehmend verändert. Edewecht ist klassisch durch Einfamilienheimgebiete geprägt. Besonders in den 1990er und 2000er Jahren wurden viele neue Einfamilienhausgebiete auf ehemals landwirtschaftlich genutzten Flächen entwickelt, wodurch sich Orte wie Friedrichsfehn erheblich vergrößert haben.

Heute wird diese Art der Flächenausweisung jedoch zunehmend kritisch gesehen, insbesondere aus Gründen des Natur- und Klimaschutzes. Seit der Wahlperiode 2021 ist der Rückhalt für weitere Flächenausweisungen „auf grüner Wiese“ im EFH-Bereich deutlich gesunken. Besonders der Schutz kohlenstoffhaltiger Moorböden spielt eine wichtige Rolle, da diese Böden bei weiterer Bebauung verloren gehen würden. Um Ausweisungen nach Außen und damit der weiteren Flächenversiegelung entgegenzuwirken, hat der Gemeinderat im Strategieplan 2024 festgelegt, effizientere Flächennutzung im Bereich Wohnen aktiv zu fördern. Diese Entscheidung ist klar politisch bedingt und bedeutet auch eine Priorisierung der Innenentwicklung also die Nutzung bereits bebauter oder innerorts liegender Flächen.

**Was sind die Herausforderungen für die Gemeinde im Umgang mit dem klaren Bekenntnis zur Innenentwicklung?**

Die Nachfrage nach Familienheimen ist weiterhin hoch und die Wartelisten voll. Aus der

strategischen Grundausrichtung des Rates resultiert aber gleichzeitig, dass nur in sehr begrenztem Umfang weitere Grundstücke für den Bau von Einfamilienhäusern zur Verfügung gestellt werden können. Dennoch steht die Gemeinde vor der Herausforderung auch weiterhin Wohnraum zu schaffen, um den Bedarf zu decken. Das ist aber in der Innenentwicklung weniger steuerbar, da die Flächen meist privaten Eigentümern gehören. Weiterhin muss auch bei der Entwicklung von Innenbereichsflächen die gemeindliche Infrastruktur mitwachsen. In den Jahren 2022/2023 hat sich zudem deutlich gezeigt, dass viele Flächen dort, wo es möglich ist, jetzt auch gezielt für den Geschosswohnungsbau verwendet werden.

**Gibt es für die neuen Geschosswohnungsbauten im Innenbereich auch schon eine Nachfrage?**

Ja, die Nachfrage ist eindeutig vorhanden. Die Wohnungswünsche im Geschosswohnungsbau im Innenbereich werden bereits aktiv durch private Projektentwickler bedient. Die ersten Mehrparteienhäuser mit bis zu 24 Wohneinheiten werden bereits gebaut. Die Nachfrage kommt oft von älteren Menschen, die vor 40 bis 50 Jahren ein Einfamilienhaus in Edewecht gebaut haben, sich nun aber verkleinern wollen. Diese neuen Wohnungen sind hauptsächlich im höherpreisigen Segment angesiedelt (Mischnutzung mit  $\frac{3}{4}$  Eigentumswohnungen und  $\frac{1}{4}$  Mietwohnungen) und dienen teils auch als Renditeobjekte, die von Käufern weitervermietet werden. Weitere Vorhaben sind vor allem im Ortskern geplant. So stellt sich derzeit der zentrale Versorgungsbereich neu auf, wobei z. B. in den Etagen über zwei großflächigen Einzelhandelsvorhaben insgesamt 48 neue Mietwohnungen entstehen, die dann auch klassisch an Single- bis maximal 2-Personen-Haushalte vermietet werden sollen.

**Führt die Bereitstellung von Geschosswohnungsbau zu einer Entlastung auf dem Einfamilienhausmarkt der Gemeinde Edewecht?**

Es gibt zwar keine belastbaren Zahlen, aber aus der Dynamik auf dem Einfamilienhausmarkt in Edewecht ist durchaus ableitbar, dass die Idee, dass ältere Menschen aus ihren Einfamilienhäusern in altengerechte Wohnungen ziehen und diese Häuser dann für junge Familien frei werden, zumindest teilweise zu funktionieren scheint. Die freiwerdenden Häuser kommen auf den Markt oder werden vermietet. Länger andauernder Leerstand tritt nicht ein. Es ist zu beobachten, dass gerade junge Familien zunehmend bereit sind, bestehende Immobilien zu kaufen und sie nach ihren Bedürfnissen zu renovieren, anstatt zwingend neu zu bauen, was auch durch die hohen Grundstücks- und Baupreise verstärkt wird.

**Ihre Gemeinde sucht Wege die Entwicklung von Wohnbauland im Einklang mit den Zielen der Nachhaltigkeit zu vereinbaren. Werden auch bei der Entwicklung neuer Baugebiete ökologische Vorgaben, beispielsweise zur Nutzung regenerativer Energien, gemacht?**

Ja, bei der Planung von Baugebieten wird darauf geachtet, den Einsatz regenerativer Energien zu fördern. Eine zentrale Vorgabe ist das Verbot fossiler Energieträger. Das bedeutet zum Beispiel, dass Gas- oder Ölheizungen nicht erlaubt sind. Stattdessen setzen wir auf Alternativen wie Wärmepumpen oder Holzpellets, die als regenerative Energieträger gelten. Auch die Möglichkeiten der Erschließung geeigneter Neubaugebiete mit z. B. „kalten Nahwärmenetzen“ wird geprüft. Auch die Nutzung von Photovoltaik auf Dächern wird gefördert. Darüber hinaus legen wir Wert auf nachhaltige Maßnahmen wie z. B. die Versickerung von Regenwasser vor Ort, anstatt nur auf zentrale Entwässerungssysteme zu setzen.

## Wohnbaulandreserven

Wohnbaulandreserven sind Flächen, die bereits für den Wohnungsbau ausgewiesen wurden, jedoch bis zu einem bestimmten Stichtag (für die Wohnbaulandumfrage 2024 war dies der 31.12.2023) weder bebaut wurden, noch eine Genehmigung für ein konkretes Bauvorhaben erhalten haben. Allerdings können perspektivisch nicht alle Reserven vollständig genutzt werden, da die Aktivierung der Reserven aus verschiedenen Gründen unattraktiv ist oder teilweise die Eigentümerinnen und Eigentümer nicht bereit sind, die Flächen zu bebauen oder zu verkaufen.

### Umfang der Wohnbaulandreserven

Zum 31.12.2023 betragen die Wohnbaulandreserven gemäß den Angaben der Städte und Gemeinden in Niedersachsen insgesamt 4.110 ha. Dies sind 543 ha weniger als bei der letzten Erhebung. Trotz des Rückgangs sind die Flächenreserven mehr als dreimal so groß wie die Neuausweisungen in den Jahren 2022/2023.

Abgesehen von der kreisfreien Stadt Emden, weisen alle Landkreise und kreisfreien Städte Wohnbaulandreserven auf. Umfangreiche Reserven sind im Landkreis Cloppenburg (300 ha), Region Hannover (285 ha), dem Landkreis Emsland (240 ha) und der kreisfreien Stadt Oldenburg (195 ha) oder auch Osnabrück (140 ha) vorhanden.

Die meisten Landkreise besitzen zunehmend weniger Reserven. Bezogen auf die räumliche Ebene der Landkreise ist der Abbau der Reserven jedoch nur eingeschränkt quantifizierbar. Voraussetzung hierfür wäre, dass innerhalb jedes einzelnen Landkreises exakt die gleichen Gemeinden sowohl an der vorigen als auch der aktuellen Erhebung teilgenommen haben. Dies gelingt meist nicht in Gänze.

Daher lassen sich die aufsummierten Reserven räumlich nur bedingt vergleichen.<sup>2</sup>

Die Landkreise Wesermarsch (+7 ha), Wittmund (+27 ha), Stadt Braunschweig (+5 ha), Stadt Wolfsburg (+17 ha), Landkreis Norderheim (+77 ha), Landkreis Helmstedt (+15 ha) und Landkreis Lüneburg (+13 ha) weisen einen Anstieg der Wohnbaulandreserven auf.

Besonders wenig Wohnbaulandreserven besitzen die Städte Goslar (0,8 ha), Celle (2,8 ha), Lingen (Ems) (5,64 ha), Hildesheim (5,93 ha) und Göttingen (7,00 ha). Die Landeshauptstadt Hannover hat mit 68 ha Wohnbaulandreserven 13 ha weniger als noch zum Jahresende 2021.

### Baulandreserven nach Gebäudetyp

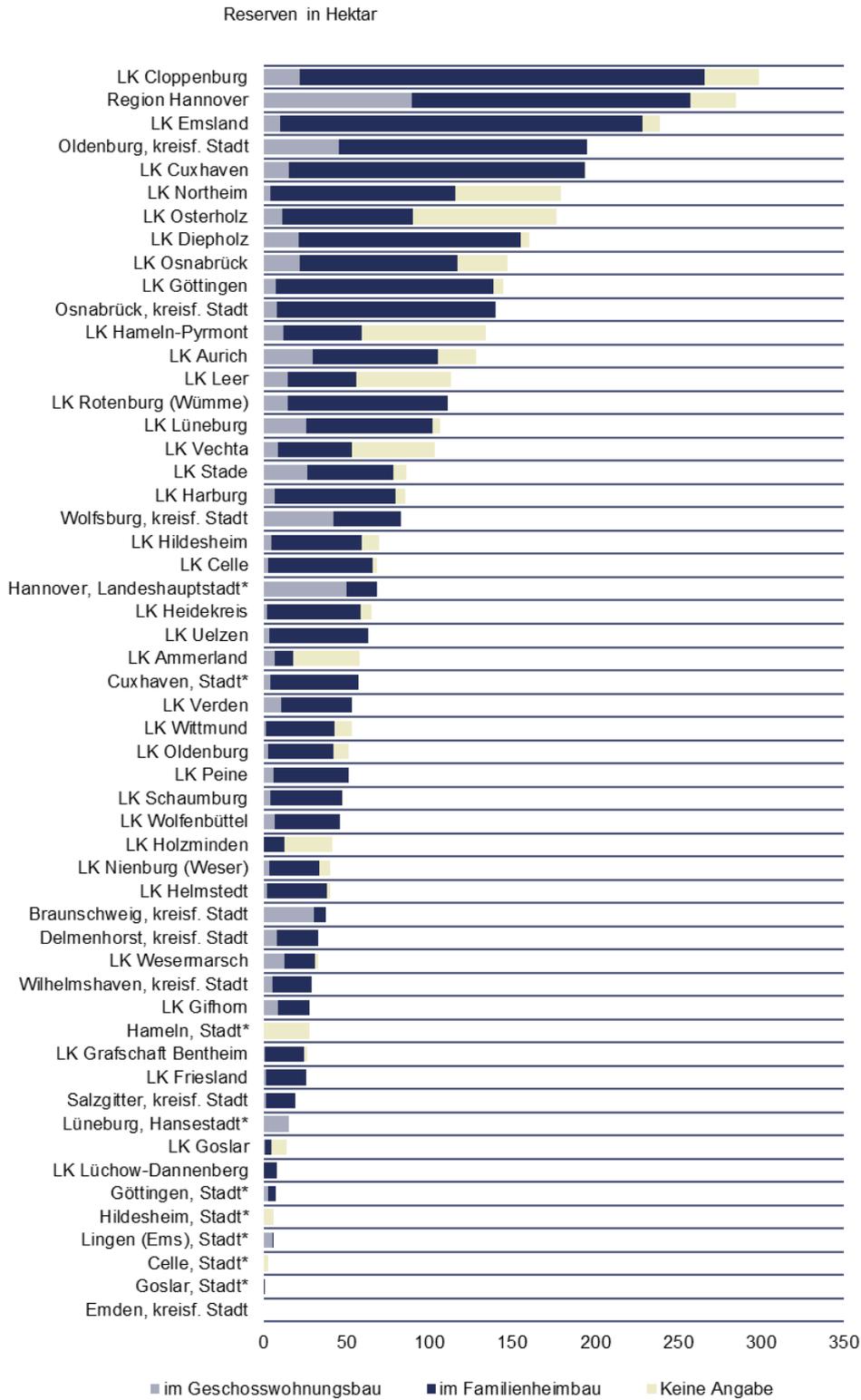
Ein Großteil (71 %) der Wohnbaulandreserven ist weiterhin für Familienheime vorgesehen. Von den zum 31.12.2023 bestehenden Wohnbaulandreserven sind rund 2.938 ha für Familienheime und 554 ha für den Geschosswohnungsbau vorgesehen. Die weiteren vorhandenen Reserven können durch fehlende Angaben keinem Gebäudesegment zugeordnet werden.

Ähnlich wie in der letzten Erhebung befinden sich knapp ein Viertel der Baulandreserven innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile und fallen planungsrechtlich unter den § 34 BauGB. Etwas mehr als 75 % der Flächenreserven liegen nach Angaben der Gemeinden entsprechend im Geltungsbereich von Bebauungsplänen (§ 30 BauGB).

<sup>2</sup> Untypisch starke Rückgänge an Wohnbaulandreserven zeichnen dadurch die Landkreise mit Gemeinden, die in der

Umfrage 2022 hohe Reserven besaßen, aber an der Umfrage 2024 nicht teilgenommen haben.

Abb. 11 Wohnbaulandreserven Ende 2023



Datenbasis: NBank-Wohnbaulandumfrage 2024  
 Anmerkung: \* Die genannten Flächen der einzelnen Städte fließen auch in die Angaben des jeweiligen Landkreises mit ein

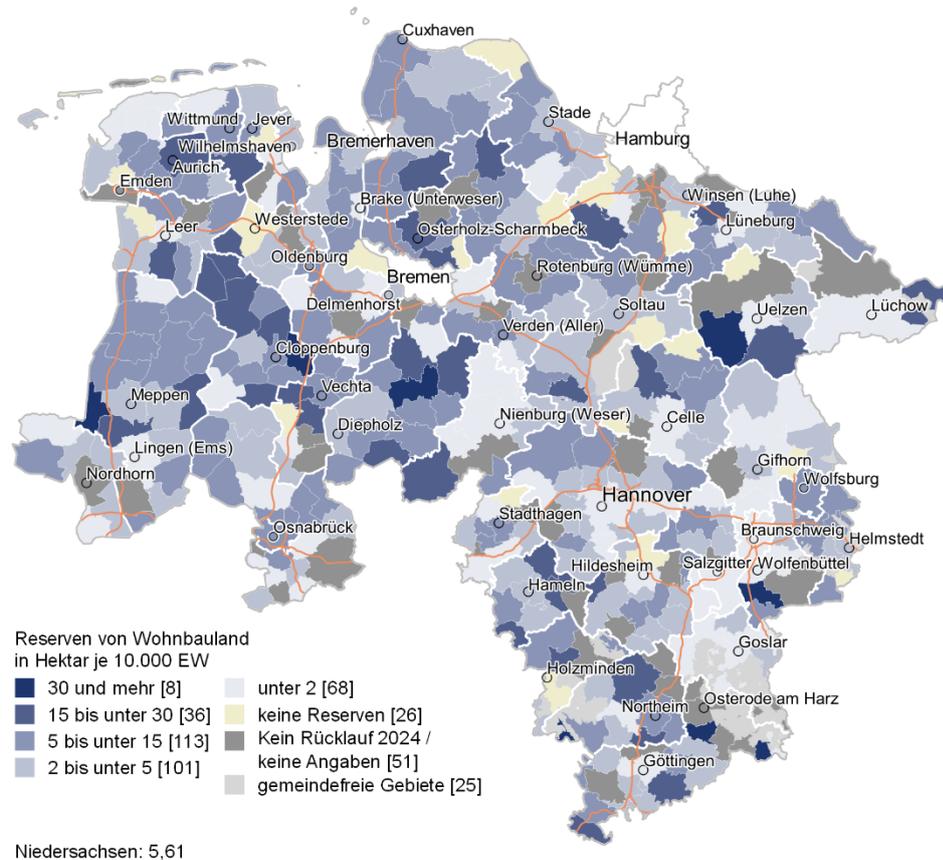
### Baulandreserven in Relation zur Bevölkerung

Die Betrachtung der Baulandreserven in Relation zur Bevölkerungszahl bildet einen rechnerischen Versorgungsgrad auf der Gemeindeebene ab. Gemeinden mit besonders vielen oder wenigen Reserven je 10.000 EW werden sichtbar (Abb. 12). Für das Flächenland Niedersachsen ergibt sich ein Durchschnitt von 5,6 ha je 10.000 EW. Dies ist ein Rückgang gegenüber dem Wert von 6,3 ha je 10.000 EW am Jahresende 2021.

Städte und Ballungsräume weisen – meist siedlungsstrukturell bedingt – eine geringe Pro-Kopf-Reserve auf, wie beispielsweise die Landeshauptstadt Hannover mit 1,2 ha je 10.000 EW.

Umfangreiche Flächenreserven sind in den wachstumsstarken Gemeinden in den Landkreisen Cloppenburg und Emsland zu finden. Zugleich sind hohe Pro-Kopf-Reserven in Gemeinden zu beobachten, wo sowohl kurz- als auch langfristig mit schrumpfenden Haushaltszahlen zu rechnen ist.

Abb. 12 Wohnbaulandreserven in Hektar je 10.000 Einwohnerinnen und Einwohner (EW) Ende 2023



Datenbasis: NBank-Wohnbaulandumfrage 2024

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

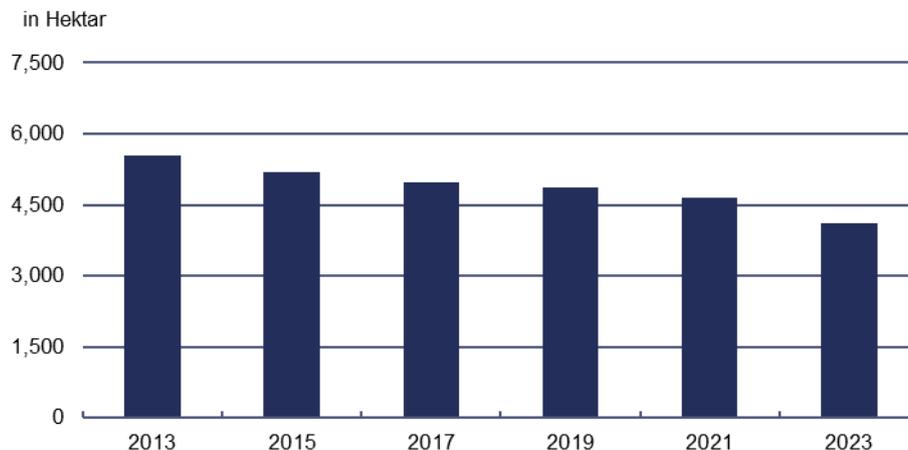
Tab. 2 Übersicht der Reserven Ende 2023

Landkreise bzw. kreisfreie Städte	Reserven in ha	FH-Anteil in ha (%)	§ 34-Anteil in ha (%)	§ 30-Anteil in ha (%)	in ha/ 10.000 EW	Reserven in WE
Land Niedersachsen	4,109.9	84.0%	26.0%	77.0%	5.6	70,369
Braunschweig, kreisf. Stadt	37.7	20.0%	4.0%	96.0%	1.5	2,520
Salzgitter, kreisf. Stadt	19.2	92.0%	7.0%	93.0%	1.8	288
Wolfsburg, kreisf. Stadt	82.5	49.0%	0.0%	100.0%	6.5	2,137
LK Gifhorn	27.6	69.0%	48.0%	83.0%	1.7	657
LK Goslar	13.9	100.0%	32.0%	76.0%	1.1	182
Goslar, Stadt*	0.8	100.0%	0.0%	100.0%	0.2	18
LK Helmstedt	40.1	95.0%	9.0%	94.0%	4.4	472
LK Northeim	179.0	97.0%	42.0%	60.0%	15.3	1,596
LK Peine	51.3	89.0%	29.0%	71.0%	4.1	1,042
LK Wolfenbüttel	46.2	86.0%	45.0%	59.0%	4.5	815
LK Göttingen	144.5	95.0%	29.0%	71.0%	5.7	2,252
Göttingen, Stadt*	7.0	61.0%	0.0%	100.0%	0.6	258
Region Hannover	285.2	65.0%	26.0%	77.0%	2.5	9,159
Hannover, Landeshauptstadt*	68.0	26.0%	0.0%	100.0%	1.2	4,100
LK Diepholz	160.5	86.0%	32.0%	70.0%	8.5	2,343
LK Hameln-Pyrmont	133.8	80.0%	30.0%	71.0%	9.5	1,454
Hameln, Stadt*	27.5		24.0%	76.0%	4.8	350
LK Hildesheim	69.4	92.0%	25.0%	79.0%	2.9	892
Hildesheim, Stadt*	5.9			100.0%	0.6	
LK Holzminden	41.2	100.0%	24.0%	76.0%	7.5	494
LK Nienburg (Weser)	40.2	94.0%	42.0%	62.0%	3.7	389
LK Schaumburg	47.9	92.0%	31.0%	69.0%	3.8	709
LK Celle	68.4	96.0%	50.0%	53.0%	4.0	557
Celle, Stadt*	2.8		1	0	0.4	
LK Cuxhaven	193.7	92.0%	37.0%	67.0%	9.6	3,092
Cuxhaven, Stadt*	57.0	93.0%	53.0%	47.0%	11.7	868
LK Harburg	85.5	92.0%	41.0%	59.0%	4.4	1,381
LK Lüchow-Dannenberg	7.8	100.0%	5.0%	95.0%	2.8	72
LK Lüneburg	106.2	88.0%	18.0%	82.0%	6.0	3,041
Lüneburg, Hansestadt*	15.0		7.0%	93.0%	1.9	1,800
LK Osterholz	177.0	88.0%	29.0%	71.0%	17.0	1,000
LK Rotenburg (Wümme)	111.1	87.0%	40.0%	63.0%	8.1	1,510
LK Heidekreis	65.0	97.0%	2.0%	99.0%	5.3	786
LK Stade	85.9	66.0%	27.0%	77.0%	4.1	1,114
LK Uelzen	63.3	94.0%	54.0%	46.0%	9.3	739
LK Verden	53.2	83.0%	40.0%	61.0%	4.2	1,005
Delmenhorst, kreisf. Stadt	33.0	76.0%	6.0%	94.0%	4.2	480
Emden, kreisf. Stadt	-					-
Oldenburg, kreisf. Stadt	195.0	77.0%	17.0%	83.0%	11.2	6,360
Osnabrück, kreisf. Stadt	140.0	94.0%	9.0%	91.0%	8.4	3,460
Wilhelmshaven, kreisf. Stadt	29.0	82.0%	21.0%	79.0%	3.8	200
LK Ammerland	57.6	64.0%	14.0%	97.0%	5.1	1,261
LK Aurich	128.1	72.0%	34.0%	69.0%	6.9	1,466
LK Cloppenburg	298.6	92.0%	20.0%	86.0%	16.7	3,493
LK Emsland	239.2	96.0%	13.0%	89.0%	7.3	3,608
Lingen (Ems), Stadt*	5.6	7.0%	0.0%	100.0%	1.0	130
LK Friesland	25.4	96.0%	7.0%	95.0%	2.9	404
LK Grafschaft Bentheim	26.2	99.0%	19.0%	84.0%	3.0	498
LK Leer	113.2	75.0%	32.0%	70.0%	7.0	2,090
LK Oldenburg	51.6	93.0%	10.0%	95.0%	4.0	538
LK Osnabrück	147.0	77.0%	8.0%	93.0%	4.9	2,459
LK Vechta	103.0	84.0%	7.0%	96.0%	8.6	1,086
LK Wesermarsch	32.6	59.0%	13.0%	93.0%	3.6	575
LK Wittmund	53.2	96.0%	43.0%	58.0%	9.1	693

Datenbasis: NBank-Wohnbaulandumfrage 2024

Anmerkung: \* Die genannten Flächen der einzelnen Städte fließen auch in die Angaben des jeweiligen Landkreises mit ein

Abb. 13 Umfang der Wohnbaulandreserven 2013 bis 2023



Datenbasis: NBank-Wohnbaulandumfrage 2024

**Entwicklung der Baulandreserven**

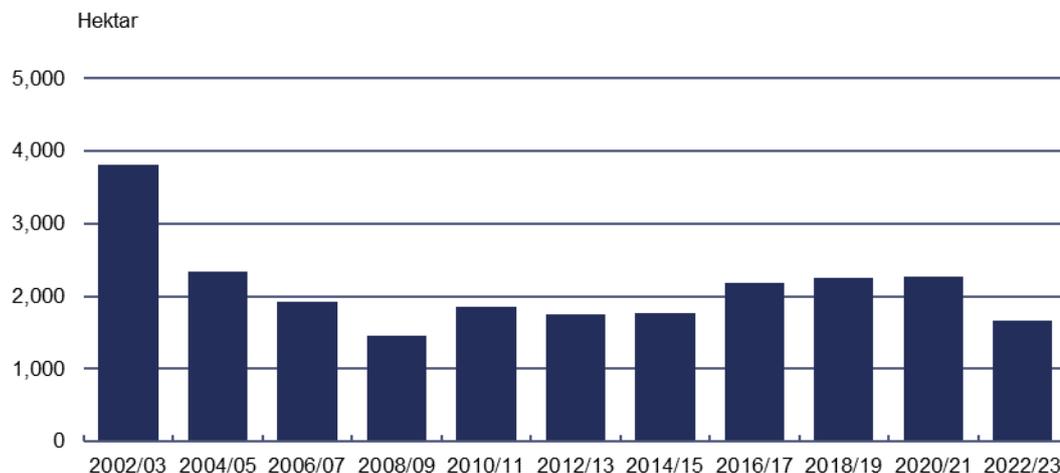
Der landesweite und langjährige Trend von abnehmenden Baulandreserven setzt sich fort (Abb. 13). Zum Jahresende 2023 wurde ein Rückgang gegenüber 2021 um 543 ha verzeichnet.

**Inanspruchnahme von Wohnbauland**

Auf Grundlage der Angaben zu den Wohnbaulandreserven von Ende 2021 und Ende 2023 sowie der Daten zu neuen Ausweisungen der letzten zwei Jahre kann der jährliche Ver-

brauch von Bauland näherungsweise bestimmt werden. Demnach wurden in den Jahren 2022 und 2023 ungefähr 1.663 ha Bruttowohnbauland bebaut. Erstmals scheint sich seit 2008/2009 der Trend von erhöhter Inanspruchnahme von Wohnbauland nicht fortzusetzen. Nach sechs Jahren fast gleichbleibend hohem Wohnbaulandverbrauch wurden in den letzten zwei Jahren fast 600 ha weniger Fläche für Wohnungsneubau aktiviert.

Abb. 14 Inanspruchnahme von Wohnbauland in Niedersachsen 2002/2003 bis 2022/2023



Datenbasis: NBank-Wohnbaulandumfrage 2024

## Gemeinde im Fokus: Stadt Lohne

*Die Stadt Lohne, eine mittelstädtische Gemeinde im Landkreis Vechta mit rund 28.000 Einwohnerinnen und Einwohnern und hat sich als attraktiver Wohnstandort zwischen den Großstädten Bremen, Oldenburg und Osnabrück etabliert. Neben ihrer verkehrsgünstigen Lage trägt auch die Ansiedelung bedeutender Kunststoffunternehmen zur hohen Nachfrage nach Wohnraum in Lohne bei. Trotz eines allgemeinen Rückgangs der Wohnbaulandausweisungen in Niedersachsen verfolgt Lohne weiterhin eine aktive Ausweisungspolitik und mobilisierte 2022/2023 etwa 10,7 ha Wohnbauland – 8,3 ha davon für den Geschosswohnungsbau. Insgesamt wurden rund 850 neue Wohneinheiten geschaffen, womit die Stadt Spitzenwerte im Landkreis Vechta erreicht.*

### **Interview mit Rebekka Graw**

*Rebekka Graw leitet die Abteilung Planung und Umwelt im Bauamt der Stadt Lohne und ist stellvertretende Amtsleiterin. Sie berichtet im Folgenden über die Hintergründe der hohen Ausweisungszahlen im Geschosswohnungsbau und die künftigen Herausforderungen und Chancen in der Wohnraumentwicklung der Stadt.*

**Können Sie uns mehr zu den Hintergründen der hohen Ausweisungszahlen im Geschosswohnungsbau und dem Bedarf danach erzählen?**

In der Fortschreibung des Wohnraumversorgungskonzepts für den Landkreis Vechta vom Mai 2024 wird für die Stadt Lohne ein Bevölkerungszuwachs von 11,5 % prognostiziert. Ebenso geht man im gleichen Zeitraum von einer Erhöhung der privaten Haushalte um rund 13,6 % aus. Daraus ergibt sich ein hoher Neubaubedarf für die Jahre 2021-2040.

Die Stadt strebt zunehmend eine Mischung aus Einfamilienhäusern, Reihenhäusern und

Geschosswohnungsbau an, um den begrenzten Raum effizienter zu nutzen. Besonders für kleine Familien auf der Suche nach einer Wohnung gibt es kaum Angebote in der Kommune. Im Geschosswohnungsbau begrenzen sich die Angebote derzeit auf viele Einzimmerwohnungen für Singles.

Im jüngsten Neubaugebiet wurden 13 Einfamilienhäuser neu ausgewiesen – die Nachfrage überstieg hier bei weitem das Angebot. Trotz hoher Nachfrage, ist die Aktivierung von Flächen aufgrund des hohen Flächenendrucks und der hohen Grundstückspreise, insbesondere im Innenstadtbereich, für die Kommune schwierig. Daher begrüßt die Stadt es, wenn Investoren im Innenstadtbereich Wohnungsbau-Projekte realisieren. Aktuell wird ein Rahmenkonzept für ein 30 Hektar großes Gebiet im Norden der Stadt entwickelt, das für den Wohnungsbau vorgesehen ist. Geplant sind verschiedene Bauformen, darunter Geschosswohnungen, Einfamilien- und Reihenhäuser. Das Gebiet könnte sich zu einem neuen Stadtteil entwickeln.

**Sind die neu ausgewiesenen Flächen schon im Bau und welche Art von Wohnungen sind dort geplant?**

Die neu ausgewiesenen Flächen sind bereits in der Bauphase. Es handelt sich um Mietwohnungen, die im Besitz mehrerer Eigentümer sind.

Die letzten Gebäude sollen Anfang nächsten Jahres fertiggestellt sein, und einige Mieter sind bereits eingezogen. Die Durchschnittskaltmiete im Geschosswohnungsbau liegt in Lohne bei 9 bis 10 €/m<sup>2</sup>. Für die letzten sechs Grundstücke für Mietwohnungsbau im Jahr 2021 gab es pro Grundstück zwischen 3 und 11 Bewerbungen. Während der Bedarf an Wohnraum weiterhin hoch ist, nehmen die Bauanträge durch die hohen Baukosten, besonders im Einfamilienhausbereich, ab.

**Welche Erfahrungen hat Ihre Gemeinde mit Instrumenten zur Innenentwicklung gemacht und planen Sie, weitere Maßnahmen zur Baulandmobilisierung oder zur Erreichung von Klimaschutzzielen zu nutzen?**

Unsere Stadt hat gute Erfahrungen mit Nachverdichtungen auf großen Grundstücken gemacht, indem sie ein festes Schema für Einfamilienhausgebiete nutzt. Es wurde bewusst entschieden, nicht jeden Bereich einzeln zu bewerten, sondern generell zu erlauben, dass in Einfamilienhausgebieten zwei Wohneinheiten zur Straße und eine zusätzliche Wohneinheit im rückwärtigen Bereich entstehen dürfen. Zusätzlich verbessert die Gemeinde kontinuierlich ihre Bebauungspläne mit Klimaschutzfestsetzungen und fördert nachhaltige Mobilität durch das sogenannte "5-Minuten-Grün"-System. Wir versuchen in jedem Bebauungsgebiet seit den 90er Jahren ein grünes Wegesystem zu etablieren, das es ermöglicht, in kürzester Zeit über Rad- und Fußwege zur Innenstadt zu gelangen.

## Nachhaltigkeit der Wohnbaulandentwicklung

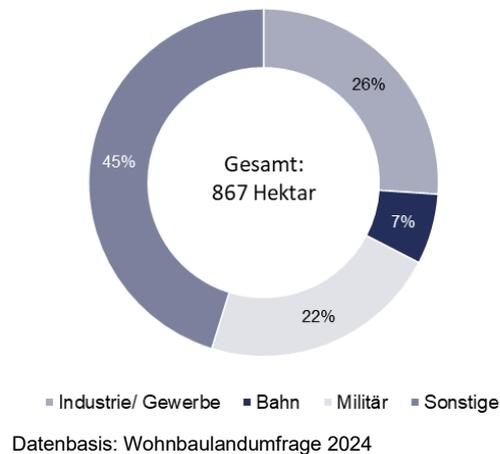
Im Rahmen einer nachhaltigen Wohnbaulandentwicklung steht die Bereitstellung und Sicherung von Wohnbauland für die aktuellen Flächenbedarfe dem Erfordernis einer Reduzierung des Flächenverbrauchs gegenüber. Die Nachhaltigkeitsstrategie des Landes Niedersachsen hat das zentrale Ziel, den täglichen Flächenverbrauch bis 2030 landesweit auf unter vier Hektar zu reduzieren<sup>3</sup>. Im Rahmen des Gesetzes zur Umsetzung des „Niedersächsischen Weges“<sup>4</sup> soll die Neuversiegelung von Böden bis Ende 2030 sogar auf unter drei Hektar pro Tag begrenzt und bis zum Ablauf des Jahres 2050 beendet werden. Dieses Ziel wurde auch in den Entwurf des Landes-Raumordnungsprogramms aufgenommen<sup>5</sup>.

Wichtige Einblicke zur Umsetzung der niedersächsischen Nachhaltigkeitsziele auf kommunaler Ebene kann die Wohnbaulandumfrage durch die Befragung der Gemeinden auch hinsichtlich der Aktivierung von Brachflächen und künftigen Nutzung und Entwicklung der Wohnbauflächen geben. Unter dem Aspekt einer nachhaltigen Wohnbaulandentwicklung werden die Städte und Gemeinden daher auch zur Förderung der Innenentwicklung und zur Anwendung von Instrumenten des Flächenmanagements befragt.

### Brachflächenpotenziale

Ein Viertel (94) der Städte und Gemeinden verfügen über Brachflächen, die sich zum Ende des Jahres 2023 landesweit auf 867 ha Brachflächen summierten. Damit hat sich der Umfang an potenziell als Wohnbauland geeigneten Flächen im Vergleich zur letzten Erhebung leicht erhöht (850 ha zum Ende des Jahres 2021).

Abb. 15 Brachflächenpotenziale mit Eignung für Wohnnutzung zum 31.12.2023



Mit Blick auf die vormalige Nutzung der Brachflächen entfallen 226 ha auf ehemalige Industrie- und Gewerbeflächen, gefolgt von 192 ha Militärbrachen und 57 ha Bahn- und Postflächen (Abb. 15). Der weitaus größte Anteil (45 %) entfällt auf sonstige Flächen (392 ha).

Im Vergleich zur vorherigen Umfrage ist bei ehemaligen Militärfächen eine Zunahme um etwa 32 ha zu beobachten. Insbesondere der Rückzug von militärischen Flächen im Landkreis Gifhorn (+50 ha) sowie Landkreis Cuxhaven (+12 ha) ist hierfür ursächlich. Auch die sonstigen Flächen verzeichnen im Saldo eine Zunahme um 28 ha. Die größte Zunahme an sonstigen Brachen gab es im Landkreis Hildesheim (+22 ha) und Landkreis Friesland (+14 ha). Hingegen verzeichnen Industrie- und Gewerbeflächen (-29 ha) und Bahn- und Postflächen (-13 ha) einen Rückgang. Bedingt ist das u. a. durch den Rückgang der vormals durch Industrie und Gewerbe genutzten Brachflächen in der Landeshauptstadt Hannover (-42 ha) und im Landkreis Emsland (-8,5 ha). Ein Rückgang der Brachflächenpotenziale von Post und Bahn zeigt sich

<sup>3</sup> Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz (2017)

<sup>4</sup> Niedersächsischer Landtag (2020) Gesetz zur Umsetzung des „Niedersächsischen Weges“ im Naturschutz-, Gewässerschutz- und Waldrecht vom 11. November 2020 GVBl. Nr. 43/2020

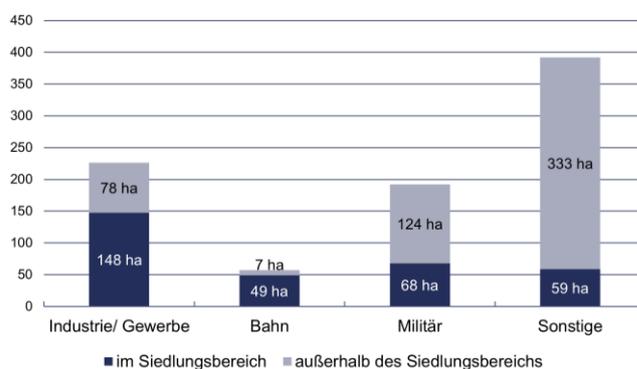
<sup>5</sup> Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz (2022) Jahresbericht 2022. Der Niedersächsische Weg

im Landkreis Osnabrück (-12 ha), in der Landeshauptstadt Hannover (-7 ha) und in der Stadt Hildesheim (-6 ha).

Entscheidend für eine Aktivierung von Brachflächen für Wohnzwecke, ist die siedlungs-räumliche Einbindung.

Diese differenziert sich nach der Art der vorherigen Nutzung: 65 % der Flächen mit industrieller oder gewerblicher Vornutzung befinden sich innerhalb von Siedlungsbereichen, bei den ehemaligen Bahnflächen sind es sogar 87 % (Abb. 16). Ehemalige Militärflächen befinden sich hingegen überwiegend außerhalb der Siedlungsbereiche und sind aufgrund der Lage und hohem Konversionsaufwand eher unattraktiv für künftige Wohnzwecke. Militärflächen im Siedlungsbereich gehen stark zurück. Bei der flächenanteilig größten Gruppe der sonstigen Brachflächen liegen 333 ha im Außenbereich, knapp 17 % (59 ha) werden dem Siedlungsbereich zugeordnet

Abb. 16 Lage der Brachflächen mit Eignung für Wohnnutzung Ende 2023



Datenbasis: Wohnbaulandumfrage 2024

#### Brachflächen innerhalb des Siedlungsbereichs

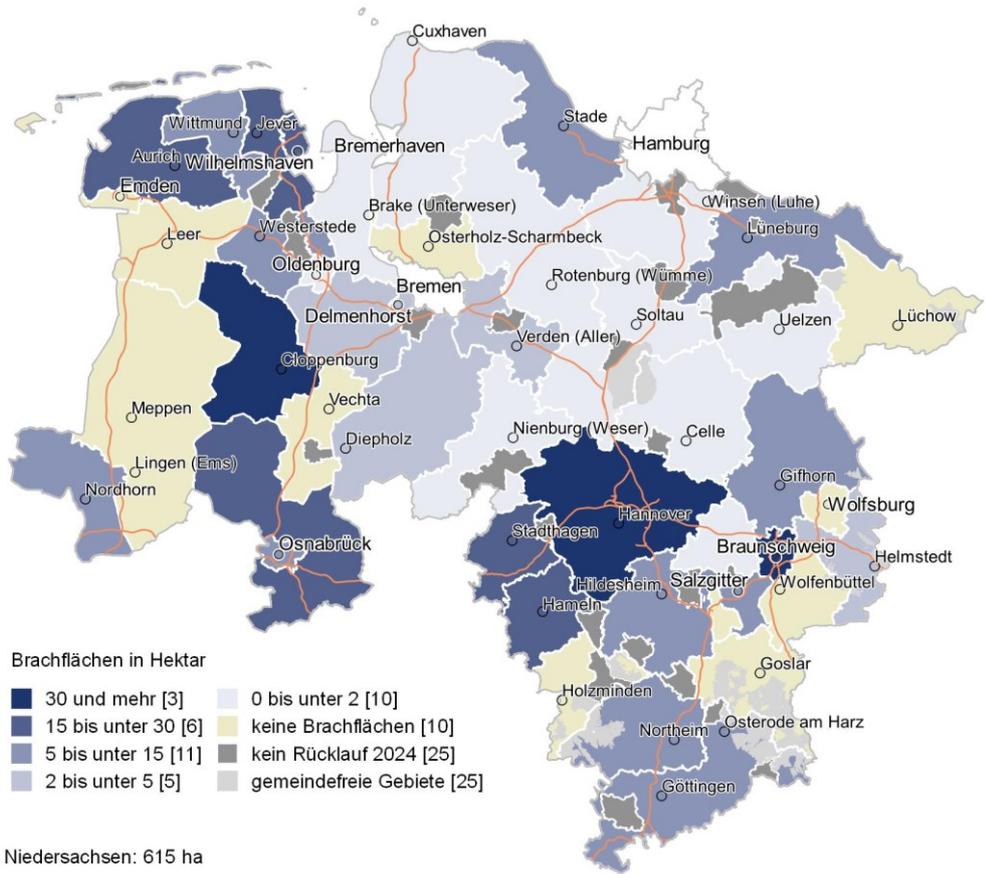
Mit Blick auf Nachhaltigkeit können gerade Brachflächen bedeutsame Entwicklungspotenziale für die Gemeinden zur künftigen Stadt- bzw. Ortsentwicklung darstellen. Das entsprechende Potenzial ist jedoch ungleichmäßig verteilt. Lediglich 67 Städte und Gemeinden verfügen über geeignete Brachflächen im Siedlungsbereich. In mehr als 83 % der Städte und Gemeinden gibt es gar keine Brachflächen innerhalb des Siedlungsbereichs.

Große Brachflächen für eine potenzielle Wohnnutzung innerhalb von Siedlungsgebieten weisen die Stadt Braunschweig (39 ha), die Region Hannover (30 ha), die Stadt Wilhelmshaven (20 ha) und die Landkreise Aurich (24 ha), Osnabrück (22 ha) und Schaumburg (21 ha) auf. In den Landkreisen im Nordosten Niedersachsens sind keine bis sehr wenig Brachflächen im Siedlungsbereich aufzufinden (Abb. 17). Auch die Gemeinden im wachstumsstarken Landkreis Emsland gaben an, über keine Brachflächen im Siedlungsbereich zu verfügen.

#### Umwidmung von Brachflächen in Wohnbauland

In den Jahren 2022/2023 wurden in Niedersachsen insgesamt 222 ha Brachflächen zu Bruttowohnbauland umgewandelt. Besonders machten sich der Landkreis Cloppenburg (77 ha) und die Region Hannover (44 ha, davon 36 ha Landeshauptstadt Hannover) diese Flächen zu Nutze. Auch in den Landkreisen Emsland (15 ha), Friesland (13 ha) und Vechta (10 ha) wurden relativ viele Brachflächen zu Wohnbauland umgewandelt.

Abb. 17 Brachflächenpotenziale mit Eignung für Wohnnutzung und innerhalb der Siedlungsbereiche Ende 2023



Datenbasis: NBank-Wohnbaulandumfrage 2024

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

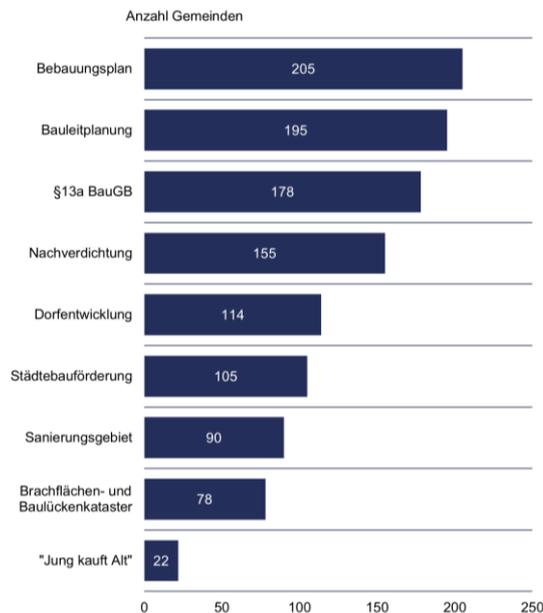
### Förderung der Innenentwicklung

Seit 2010 werden die Gemeinden zur Nutzung von Instrumenten zum Flächenmanagement und zur Innenentwicklung befragt. In den Jahren 2022/2023 nutzen 228 Gemeinden Instrumente zur Förderung der Innenentwicklung oder planen laut Angabe diese zukünftig zu nutzen. Gegenüber der vorherigen Umfrage ist damit die Anzahl der Gemeinde, die ihre Innenentwicklung fördern, um 54 Gemeinden angestiegen. Dies verdeutlicht die zunehmende Relevanz der Innenentwicklung bei der Aktivierung von Flächen für den Wohnungsbau.

Während zur letzten Erhebung der § 13a BauGB das am häufigsten genutzte Instrument war, ist es jetzt die Nutzung von Bebauungsplänen (in 205 Gemeinden), gefolgt von Bauleitplanung (in 195 Gemeinden) (Abb.

18). Danach erst folgt die Aktivierung der Potenziale im Innenbereich im beschleunigten Verfahren nach § 13a BauGB (178 Gemeinden). Daraufhin folgt die Nutzung der Instrumente Nachverdichtung (155 Gemeinden), Dorfentwicklung (114 Gemeinden), Städtebauförderung (105 Gemeinden), Sanierungsgebiet (90 Gemeinden) und Brachflächen- und Baulückenkataster (78 Gemeinden). Eine deutliche Abnahme verzeichnet die Nutzung des Instruments „Jung kauft alt“ (von 33 Gemeinden zu 22).

Abb. 18 Maßnahmen zur Förderung der Innenentwicklung

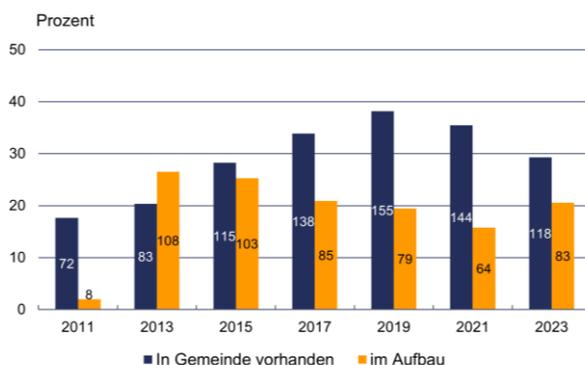


Werte in den Balken: absolute Zahl der Städte und Gemeinden  
Datenbasis: Wohnbaulandumfrage 2024

### Instrumente des Flächenmanagements

Flächenmonitoring ist eine Voraussetzung für ein erfolgreiches Flächenmanagement und wichtig für die angestrebte Reduzierung der Flächenversiegelung. 118 Gemeinden nutzten in den Jahren 2022/2023 dafür aktiv ein Bauflächenkataster (Abb. 19). Damit ist ein Rückgang der aktiven Nutzung um 6 % aller Städte und Gemeinden zu verzeichnen. In 83 Gemeinden befindet sich ein Bauflächenkataster im Aufbau. Die Anzahl der Bauflächenkataster im Aufbau steigt hingegen wieder um 5 % an.

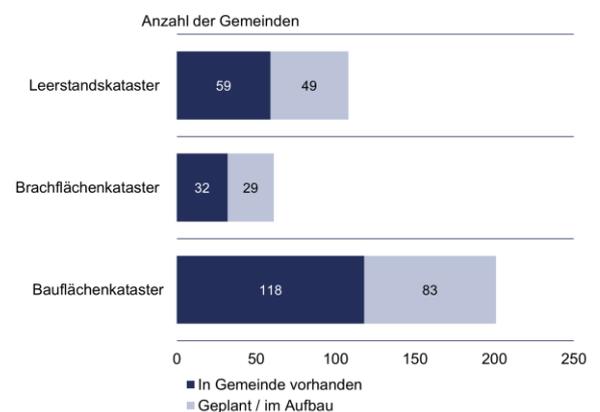
Abb. 19 Städte und Gemeinden mit Bauflächenkataster 2011 bis 2023



Werte in den Balken: absolute Zahl der Städte und Gemeinden  
Datenbasis: Wohnbaulandumfrage 2024

In einigen Gemeinden werden die Baulandpotenziale durch Leerstandskataster und Brachflächenkataster erfasst (Abb. 20). Hier ist jedoch eine weitere Abnahme der Nutzung von Leerstandskatastern von 67 auf 59 Gemeinden zu festzustellen (um 2 %) und auch die Anzahl der Gemeinden mit Leerstandskataster im Aufbau sinken um 3 % von 60 auf 49. Ähnlich ist es bei der Nutzung von Brachflächenkatastern, wobei zwar die aktive Nutzung in 32 Gemeinden vorhanden bleibt, aber nur noch 29 Gemeinden planen, Brachflächenkataster wieder aufzubauen (zuvor noch 39, Rückgang um 2 %). Die Brachflächenerfassung wird weiterhin am wenigsten für das Flächenmanagement in Gemeinden benutzt.

Abb. 20 Überblick – Instrumente des Flächenmanagements in den Städten und Gemeinden Ende 2023



Werte in den Balken: Anzahl der Städte und Gemeinden  
Datenbasis: Wohnbaulandumfrage 2024

Die entsprechenden Potenziale der Gemeinden scheinen weniger langfristig erfasst zu werden, obwohl das Land Niedersachsen den Aufbau und die Nutzung eines systematischen Flächenmanagements durch verschiedene Angebote fördert:

- Das Landesamt für Geoinformation und Landesvermessung Niedersachsen (LGLN) bietet eine Software für Baulücken- und Leerstandskataster an (> [www.lgln.niedersachsen.de](http://www.lgln.niedersachsen.de)).
- Bei der systematischen Erfassung und Verwaltung von Brachflächen unterstützt das Landesamt für Bergbau,

Energie und Geologie (LBEG) mit einer Datenbank für den Aufbau eines Brachflächenkatasters (> [www.lbeg.niedersachsen.de](http://www.lbeg.niedersachsen.de)).

- Darüber hinaus unterstützt die NBank-Wohnungsmarktbeobachtung die Städte und Gemeinden 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](http://www.nbank.de)).
- Vor dem Hintergrund des demographischen Wandels sollten Städte und Gemeinden bei der Planung von neuen Baugebieten die langfristigen Kosten bedenken. Das Umweltbundesamt informiert auf der Internetplattform Aktion Fläche (> [www.aktion-flaeche.de](http://www.aktion-flaeche.de)) über verschiedene Planungstools zur Abschätzung der Folgekosten neuer Baugebiete. Diese Tools helfen Städte und Gemeinden, Kosten und Nutzen abzuwägen.

**Schaffung von Bauland für preiswerten Wohnraum**

Auch der Einsatz unterschiedlicher Instrumente zur Schaffung von Wohnbauland für preiswerten Wohnraum wurde in den teilnehmenden Gemeinden erfragt. Insgesamt haben 164 Gemeinden angeben Instrumente bereits zu nutzen oder zukünftige Nutzung zu planen. Die meistgenutzten Instrumente zur Schaffung preiswerten Wohnraums sind städtebauliche Verträge, die in 115 Gemeinden angewandt werden (-2 %), gefolgt vom Erwerb und Verkauf von Grundstücken (104 Gemeinden, -4 %) (Abb. 21). Weniger Gemeinden verwenden städtebaurechtliche Instrumente wie das Vorkaufsrecht (51 Gemeinden, -1 %).

Im Gegensatz zur Umfrage von 2022 ist die Zusammenarbeit mit kommunalen Wohnungsunternehmen oder Genossenschaften beliebter geworden (in 49 Gemeinden, +1 %) und wird nun häufiger angewandt als die Konzeptvergaben (in 48 Gemeinden). An sechster Stelle steht in den Gemeinden die Umwidmung und Umnutzung von Flächen für den Wohnungsbau, gefolgt vom Zwischenerwerb von Flächen. 38 Gemeinden nutzen laut eigenen Angaben Quoten für geförderten Wohnungsbau, 35 Gemeinden setzen ein kommunales Flächenmanagement ein (+1 %) und 33 Gemeinden machen Gebrauch vom kommunalen Erbbaurecht (+3 %). Kommunale Qualitätsstandards sowie die Gründung einer Genossenschaft/Stiftung oder eines kommunalen Wohnungsunternehmens werden von 18 Kommunen genutzt.

Abb. 21 Instrumente und Maßnahmen zur Schaffung von Bauland für preiswerten Wohnraum

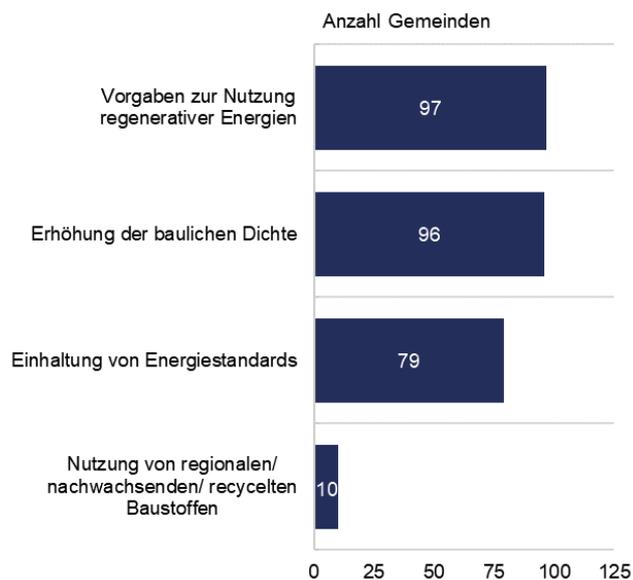


Datenbasis: Wohnbaulandumfrage 2024

### Maßnahmen zum klimagerechten Bauen und Wohnen

Vorgaben zur Nutzung von regenerativen Energien wurden in 97 Gemeinden als häufigstes Instrument oder Maßnahme zur Schaffung von klimagerechtem Wohnraum angegeben (Zunahme von 5 % der Städte und Gemeinden), dicht gefolgt von der Erhöhung der baulichen Dichte durch 96 Gemeinden (Zunahme von 4 %). Die Einhaltung von Energiestandards zur Schaffung von klimagerechtem Wohnraum wird durch 79 Gemeinden als Maßnahme verwendet (Anstieg um 3 % zum Vorjahr). Zunehmend ist auch die Vorgabe zur Nutzung von regionalen, nachwachsenden oder recycelten Baustoffen (Anwendung von 6 auf 10 Gemeinden gestiegen).

Abb. 22 Instrumente und Maßnahmen zur Schaffung von klimagerechtem Wohnraum



Datenbasis: Wohnbaulandumfrage 2024

## Gemeinde im Fokus: Stadt Wolfenbüttel

*Die Mittelstadt Wolfenbüttel liegt im gleichnamigen Landkreis im Südosten Niedersachsens, nahe der Großstadt Braunschweig. Mit rund 53.000 Einwohnerinnen und Einwohnern hat sich Wolfenbüttel in den letzten Jahren zu einem attraktiven Wohnstandort entwickelt. Viele Menschen aus Braunschweig, Wolfsburg und Salzgitter ziehen hierher, da sie ein ruhigeres Wohnumfeld in Stadtnähe suchen.*

*In der Vergangenheit hat die Stadt vor allem Wohnbauland für Einfamilienhäuser ausgewiesen, um der hohen Nachfrage nach individuellem Wohnraum gerecht zu werden. In der aktuellen Wohnbaulandumfrage 2024 zeigt sich jedoch eine bemerkenswerte Veränderung: 2022/2023 wurde mit 2,7 ha deutlich weniger Wohnbauland als in den Jahren zuvor ausgewiesen, die zudem vollständig für den Geschosswohnungsbau vorgesehen sind.*

*Deutet diese Umorientierung auf veränderte Wohnraumbedürfnisse oder neue städtebauliche Strategien hin? Um mehr darüber zu erfahren, haben wir mit Frank Niemeyer gesprochen, der als Leiter der Abteilung Stadtentwicklung und Umwelt in der Stadt Wolfenbüttel für die Gestaltung neuer Wohnbauflächen verantwortlich ist.*

### **Interview mit Frank Niemeyer**

**Handelt es sich bei den Wohnbaulandausweisungen 2022/2023 um eine einmalige Reaktion auf die aktuellen Rahmenbedingungen oder strebt die Stadt Wolfenbüttel ein umfassendes Umdenken in ihrer Wohnbaulandpolitik an?**

Die Fortschreibung des Siedlungsentwicklungskonzept der Stadt Wolfenbüttel 2023 hat gezeigt, dass allein aufgrund demografischen Wandels in den nächsten 30 Jahren jährlich etwa 120 Einfamilienhäuser aus dem Bestand wieder auf den Markt kommen werden – deutlich mehr als in den vergangenen Dekaden p.a. im Neubau entstanden ist. Dies

liegt daran, dass die Erstbewohnenden dieser Häuser, meist ältere Menschen, ihre Immobilien verlassen oder in kleinere Wohnungen beziehungsweise Pflegeeinrichtungen umziehen. Dadurch werden diese Häuser für neue Familien verfügbar.

Politisch wurde erkannt, dass im Bestand viel Bewegung bevorsteht. Der zukünftige Einfamilienhausbau wird eher kleinteilig bleiben, vor allem im Kernstadtbereich. Es wird noch zu weiteren Ausweisungen für freistehende Einfamilienhäuser kommen, allerdings in deutlich geringerem Umfang. Vorrangig wird darauf geachtet, den Bestand zu stabilisieren, um ein Leerlaufen alter Einfamilienhausgebiete zu verhindern. Auf den jetzt neu mobilisierten Flächen sollen 150 Wohneinheiten im Geschosswohnungsbau hinzukommen sowie 130 Pflegeplätze in einem Altenheim und 155 Studierendenapartments.

**Woraus setzt sich in Wolfenbüttel der Wohnraumbedarf zusammen und was sind die Haupttreiber für den Bedarf, vor allem für das Segment des Geschosswohnungsbaus?**

Ein erheblicher Teil der aktuell hinzuziehenden Bewohnerinnen und Bewohner – insbesondere Zuwandernde – verfügen schlicht nicht über die finanziellen Mittel, um ein neues Einfamilienhaus zu bauen und sind so auf anderen Wohnraum angewiesen. Daher wird erwartet, dass die Nachfrage nach Neubau im Einfamilienhaussektor auch angesichts steigender Preise tendenziell zurückgehen dürfte. Zugleich kommen, wie bereits erwähnt, in den kommenden Jahren vermehrt Bestandsimmobilien auf den Markt. Die Konzentration auf den Bau von weiteren Einfamilienhäusern könnte dazu führen, dass langfristig die Bestandsimmobilien leer stehen. Um jedoch sicherzustellen, dass der Bedarf an Einfamilienhäusern aus dem Bestand gedeckt werden kann, müssen alternative Wohnangebote für ältere Menschen geschaffen werden. Bereits in der Wohnraum- und Bevölkerungsprognose der 2010er Jahre wurde festgestellt, dass es an geeigneten Geschosswohnungen

mangelt, und es besteht ein Nachholbedarf, da in den letzten Jahren kaum neue Entwicklungen in diesem Bereich stattgefunden hatten. Dennoch kann man insgesamt noch nicht von einem angespannten Wohnungsmarkt für Mietwohnungen sprechen.

**Welche Erfahrungen und Anforderungen hat die Stadt Wolfenbüttel bei der Schaffung von preiswertem Wohnraum und welche Rolle spielen ökologische und soziale Aspekte bei der Flächenvergabe?**

Die Stadt Wolfenbüttel setzt auf kommunale Qualitätsstandards, die architektonische und städtebauliche Qualität, ökologische Anforderungen und soziale Aspekte umfassen. Die Stadt ist ein wichtiger Akteur auf dem städtischen Bodenmarkt und hat hierzu auch einen Baulandbeschluss gefasst. Für kommunale Flächen wurde die Idee maximaler Verkaufserlöse aufgegeben, um stattdessen Flächen zu einem festen Preis an das beste Konzept zu vergeben und so eine zukunftsorientierte Baulandentwicklung zu fördern. Aktuell befindet sich die Stadt in der Anfangsphase der Konzeptvergabe von Baugebieten. Im Sinne der Nachhaltigkeit steht der Geschosswohnungsbau aktuell im Fokus, und die Stadt entwickelt vorrangig innerstädtische Flächen und setzt auf Verdichtung, um den Flächenverbrauch und die Erschließungskosten zu reduzieren. Der für die Konzeptvergabe erstellte Anforderungskatalog ist nicht endgültig, und die Stadt ist bereit, Kriterien je nach Wichtigkeit anzupassen. Im Bestand arbeitet die Stadt eng mit privaten Investoren zusammen, die vermehrt auch Gewerbebrachen aktivieren für den Bau von Reihen- und Doppelhäusern. Hier haben wir jedoch noch keine festen Quoten für geförderten Wohnungsbau etabliert.

**Die Ergebnisse der Umfrage für die Jahren 2022 und 2023 zeigen insgesamt einen deutlichen Rückgang der Neuausweisungen. Was würden sie sagen, hat den allgemeinen Rückgang der Neuausweisungen bewirkt?**

Entwicklungen wie die Corona-Pandemie, der Ukraine-Krieg und steigende Energiekosten haben die bereits vorher absehbaren Trends auf dem Wohnungsmarkt beschleunigt. Der demografische Wandel deutete schon zuvor darauf hin, dass viele Einfamilienhäuser auf den Markt kommen würden, da die Babyboomer-Generation nun in das Alter kommt, in dem sie ihr Eigentum verkauft oder auszieht. Die meisten unserer Einfamilienhäuser stammen aus den 1960er Jahren, und es ist erkennbar, dass der Umsatz mit Bestandsimmobilien deutlich steigt.

## Abgleich der Baulandausweisungen mit den Wohnbedarfstypen

Die Ausweisung von Wohnbauland erfolgt nicht ohne entsprechenden Kontext. Im Idealfall orientiert sie sich an konkreten Planungen und Bedarfen. Hierbei sind sehr unterschiedliche Konstellationen zu berücksichtigen. Ein differenziertes Bild der Wohnungsbedarfe wurde im niedersächsischen Wohnungsmarktbericht 2023<sup>6</sup> gezeichnet. Erstmals wurden regionale Trends bei der Entwicklung verschiedener Haushaltstypen berücksichtigt, was präzisere Aussagen zu den quantitativen und qualitativen Wohnraumbedarfen in den niedersächsischen Regionen ermöglicht. Demnach variieren die Wohnungsneubaubedarfe und -überhänge in regionaler, zeitlicher und struktureller Hinsicht stark. Basierend auf den Wohnungsbedarfen und Angebotsüberhängen wurden die niedersächsischen Städte und Gemeinden in vier Kategorien klassifiziert:

- **Typ A: Gemeinden mit allgemein hohem Neubaubedarf** sowohl im Mehrfamilienhaussektor sowie im Ein- sowie Zweifamilienhaussektor
- **Typ B: Gemeinden mit Neubaubedarf überwiegend im Mehrfamilienhaussektor** bei gleichzeitigem Angebotsüberhang im Ein- und Zweifamilienhaussektor
- **Typ C: Gemeinden mit geringem Neubaubedarf im Mehrfamilienhaussektor** (auch zur qualitativen Ergänzung fehlender Typologien) bei einem allgemein hohen Angebotsüberhang
- **Typ D: Gemeinden ohne oder mit geringem Neubaubedarf** bei allgemein großem Angebotsüberhang – also mit ausschließlich qualitativem (Zusatz-) Bedarf

Mit den Wohnbedarfen, die in dieser Weise differenziert für die Städte und Gemeinden, Niedersachsens ermittelt wurden, werden im Folgenden die zentralen Ergebnisse der Wohnbauland-Umfrage 2024 in Beziehung gesetzt. Ziel ist es, aktuelle Entwicklungen einzuordnen und den Städten und Gemeinden fundierte Handlungs- und Entscheidungsgrundlagen für eine zukunftsorientierte Wohnbauplanung an die Hand zu geben. Ein besonderes Augenmerk soll dabei auf der Frage liegen, wie bestehende Flächenreserven effizient genutzt und der benötigte Wohnungsbau trotz der aktuellen Rahmenbedingungen weiter vorangetrieben werden können. Entscheidend ist, dass die kommunalen Planungen neben den quantitativen auch qualitative Aspekte berücksichtigen. Denn nur durch eine strategische, an den regionalen Bedarfen ausgerichtete Wohnbaupolitik lässt sich die Versorgung mit bezahlbarem Wohnraum langfristig sichern, ohne ineffiziente und nicht nachhaltige Überkapazitäten an Wohnbauland aufzubauen.

Landesweit sank die Fläche der ausgewiesenen Baugebiete von 1.678 ha auf 1.222 ha, was einem Rückgang von 456 ha (27,2 %) entspricht. Dieser allgemeine Trend weist jedoch je nach regionalem Wohnungsbedarf unterschiedliche Ausprägungen auf.

In Gemeinden mit generell hohem Wohnungsbedarf (**Typ A**) ist der Rückgang der Baulandausweisungen am geringsten. Er betrug lediglich 1,1 % (von 538 ha auf 532 ha). Bemerkenswert ist, dass in diesen Gemeinden die Ausweisungen für den Geschosswohnungsbau um 103,6 % gestiegen sind, von 44 ha auf 90 ha. Allerdings entfielen allein 43 ha der neu ausgewiesenen Fläche der Jahre 2022/2023 auf die Landeshauptstadt Hannover. Das bedeutet, dass dieser starke Anstieg

<sup>6</sup> [Wohnungsmarktbericht 2023 - Zeit umzudenken](#) - Interaktive Karte: Wohnungsbedarf in den niedersächsischen Kommunen bis 2040

maßgeblich durch eine einzelne große Ausweisung und die damit verbundenen Wohnungsbauprojekte beeinflusst wurde.

In allen anderen Wohnraum-Bedarfskategorien (**Typ B-D**) sind die Wohnbaulandausweisungen indes überdurchschnittlich zurückgegangen. Auffällig ist, dass in den Gemeinden, die allein für Geschosswohnungsbau hohe Neubaubedarfe aufweisen (**Typ B**), zum einen der Rückgang der Ausweisungen (insgesamt) um 40,2 %, von 872 ha auf 522 ha, am stärksten ausfällt. Und zum anderen, mit 51,4 % (156 ha auf 76 ha) auch der Rückgang bei Ausweisungen für Geschosswohnungsbau bei diesen Gemeinden überdurchschnittlich ist.

Diese Entwicklungen zeigen einerseits positiv, dass neues Wohnbauland 2022/2023 im Vergleich zur vorherigen Erhebung häufiger dort ausgewiesen worden ist, wo der höchste Bedarf besteht. Die vergleichsweise geringeren Rückgänge der Baulandausweisungen in Gemeinden mit allgemein hohem Wohnungsbedarf (**Typ A**) deuten darauf hin, dass diese Kommunen ihre Planungen gezielt an den tatsächlichen Bedarfen ausrichten und zudem verstärkt auf den Geschosswohnungsbau setzen.

Andererseits zeigt sich ein differenziertes Bild, da insbesondere Gemeinden mit Neubaubedarf ausschließlich im Geschosswohnungsbau (**Typ B**) überdurchschnittlich starke Rückgänge verzeichnen. Dies wirft die Frage auf, ob langfristig der ermittelte Bedarf an Geschosswohnungsbau durch Neuausweisungen ausreichend gedeckt werden kann. Die Ergebnisse lassen in dieser Hinsicht keinen klaren Schluss zu, vielmehr deuten sie auf regionale Unterschiede, mögliche Hemmnisse oder auch andere Motive bei der Ausweisung von Wohnbauland hin.

## Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen

Die Neuausweisung von Wohnbauland in den niedersächsischen Städten und Gemeinden geht stark zurück – dies ist das zentrale Ergebnis der Wohnbaulandumfrage 2024. Erstmals seit zwölf Jahren verzeichnen die Gemeinden des kleinstädtischen und dörflichen Raums einen Rückgang (siehe Auswertung nach Siedlungstypen, S. 7). Allein die Gemeinden Niedersachsens, deren prognostizierter Wohnungsbedarf allgemein hoch ist (unabhängig von Gebäudetypen), bilden eine Ausnahme und haben die Zahl der Ausweisungen insgesamt weitgehend auf dem Niveau der Vorjahre gehalten (Verweis: Auswertung Wohnraumbedarfstypen, S. 40). Landesweit ist jedoch nicht nur die Ausweisungsintensität, das heißt die ausgewiesene Fläche in Hektar im Verhältnis zur Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner, deutlich gesunken, auch der Anteil kurzfristiger Bebauung, also jener neu ausgewiesenen Flächen, die bereits zeitnah nach ihrer Ausweisung bebaut wurden, erreichte einen Tiefstwert.

Diese Befunde stehen im starken Kontrast zu den Ergebnissen der vergangenen Jahre, in denen die Ausweisungen von Wohnbauland auf einem höheren Niveau lagen. Viele niedersächsische Städte und Gemeinden reagierten zum damaligen Zeitpunkt auf die starke Nachfrage nach Wohnraum mit immer mehr Neuausweisungen. Im interkommunalen Wettbewerb um neue Einwohnerinnen und Einwohner zeigten sich umfangreiche Neuausweisungen jedoch nicht nur in großen Städten und wachsenden Regionen. Auch kleinere Gemeinden und der ländliche Raum verzeichneten teilweise stark ansteigende Neuausweisungen. Hierbei konnten gerade Gemeinden im ländlichen Raum oft den strukturellen Vorteil der Verfügbarkeit von Flächen nutzen.<sup>7</sup>

Die Wohnbauland-Umfrage 2024 signalisiert nun mit einem nahezu landesweiten Rückgang der Neuausweisungen sichtlich eine Kehrtwende. Doch wie lässt sich dieser Wandel interpretieren: eher als Ausdruck eines Umdenkens oder als Reaktion auf externe Rahmenbedingungen?

Fraglos ist der deutliche Rückgang der Neuausweisungen im Kontext belastender Faktoren zu betrachten, wie steigenden Bau- und Energiekosten, einem kurzfristig erhöhten Zinsdruck, Fachkräftemangel sowie anhaltenden Problemen in den Lieferketten. Diese Entwicklungen beeinflussen die Bereitschaft privater und institutioneller Akteure, in neue Bauprojekte zu investieren, was sich offenkundig auch auf die vorgelagerten kommunalen Planungen niederschlägt. Dies gilt um so mehr, wenn noch ausreichende Reserven bestehen, um die verbleibende Nachfrage zu befriedigen.

Aber auch die zunehmende Bedeutung eines ressourcenschonenden und bedarfsgerechten Umgangs mit Flächen führt zu einem veränderten Handeln von kommunaler Planung und Politik. Freiflächen sind ein endliches Gut und stellen zugleich eine zentrale Ressource für die Schaffung von Wohnraum dar. Die unterschiedliche Nutzung von freien Flächen unterliegt damit klassischen Zielkonflikten.

Hinweise auf einen möglichen Paradigmenwechsel bei der Flächennutzung bieten die als „Gemeinden im Fokus“ vorgestellten Best-Practice-Fälle. Beispiele wie Edeweicht, Lohne und Wolfenbüttel zeigen auf, wie Kommunen mit unterschiedlichen Strategien und Maßnahmen auf die aktuellen Herausforderungen reagieren und gleichzeitig langfristige Ziele verfolgen.

Die Stadt Wolfenbüttel setzt aktiv auf eine Neuausrichtung der Flächeninanspruch-

<sup>7</sup> Knak, Alexandra (2021), Wachstumstreiber und Suffizienzhindernisse auf kommunaler Ebene. Hrsg.: Stadt Flensburg, Forschungsprojekt EHSS, Flensburg 2021

nahme, indem sie den Fokus von der Ausweisung von Einfamilienhausgebieten hin zum Geschosswohnungsbau verlagert. Die Stadt setzt auf die Stabilisierung des vorhandenen Wohnungsbestands, um Leerstände künftig zu vermeiden und die Nachfrage nach Einfamilienhäusern durch vorhandene Immobilien zu decken. Gleichzeitig fördert Wolfenbüttel neue Wohnformen im Mehrfamilienhaussegment und legt großen Wert auf ökologische und soziale Standards in der Stadtentwicklung. Die kommunale Bodenpolitik verzichtet auf maximale Verkaufserlöse zugunsten nachhaltiger Konzeptvergaben, die architektonische Qualität und ökologische Anforderungen berücksichtigen.

Ähnlich priorisiert die Gemeinde Edewecht die Innenentwicklung und nutzt innerörtliche Flächen effizienter, um die Versiegelung neuer Flächen zu minimieren und ökologische Ziele zu erreichen. Der Fokus liegt auf Geschosswohnungsbau in integrierter Lage statt Einfamilienhäusern am Stadtrand. Ebenso wie die Stadt Wolfenbüttel beobachtet die Gemeinde Edewecht eine Dynamik im bestehenden Einfamilienhaussegment durch den Auszug älterer Bewohner aus ihren Einfamilienhäusern und der Weiterentwicklung der Bestandsimmobilien durch junge Familien.

Die Beispiele zeigen, dass infolge der veränderten wirtschaftlichen, ökologischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen ihre kommunalen Strategien bei der Ausweisung und Inanspruchnahme von Bauland anpassen und neue Wege gehen, um den steigenden Wohnraumbedarf mit den Anforderungen an Nachhaltigkeit und Ressourcenschonung zu vereinen. Die Ausweisung von Wohnbauland bildet nach wie vor ein zentrales kommunales Instrument, mit dem Städte und Gemeinden die Siedlungsentwicklung kurz- und langfristig zu steuern versuchen. Gerade bei geringen Neuausweisungen und Bebauungsquoten gewinnt die gezielte und konsequente Adressierung von Wohnbedarfen jedoch an Bedeu-

tung. Strategien wie kommunaler Zwischenerwerb, kooperative Baulandentwicklung und städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen müssen in diesem Sinne geschärft und als kommunale Steuerungsinstrumente ausgerichtet werden, um Bedarfe und Baupotenziale passgenau in Einklang zu bringen. Eine reine Angebotsplanung, die sich auf die Erstellung von Bebauungsplänen beschränkt, wird für eine nachhaltige bedarfsgerechte Wohnraumversorgung künftig nicht mehr genügen.

#### **Anpassung kommunaler Baulandstrategien**

Eine gezielte, bedarfsorientierte Planung und Steuerung durch die Gemeinden und Städte ist essenziell, um die begrenzten Wohnbauflächen effizient zu nutzen und gleichzeitig den wachsenden Anforderungen an die Wohnraumversorgung gerecht zu werden. Zentrale Bausteine bei der Erarbeitung und Umsetzung einer bedarfsgerechten, nachhaltigen Wohnbaulandstrategie sind:

- Schaffung einer fundierten Wissens- und Handlungsgrundlage,
- Verständigung auf eine klare Baulandstrategie zur Umsetzung städtebaulicher Ziele,
- Auswahl geeigneter Instrumente, die individuell auf die Bedürfnisse der Gemeinde zugeschnitten werden, und deren Integration in ein passgenaues Baulandmodell.

Die Best-Practice-Beispiele geben einen Einblick, was bereits möglich ist. Folgende Handlungsempfehlungen sollen die Kompetenzen der niedersächsischen Städte und Gemeinden stärken und eine Hilfestellung für eine bedarfsorientierte und resiliente Wohnbaulandentwicklung geben.

### **Abbau von Hemmnissen bei der Flächenerfassung für eine verbesserte Wissens- und Entscheidungsgrundlage**

Die systematische Erfassung, Bewertung und Monitoring von Flächenpotenzialen und Reserven bilden für die Gemeinden und Städten eine wichtige Entscheidungs- und Handlungsgrundlage. Die aktive Nutzung von Instrumenten des Flächenmanagements verzeichnet jedoch in der Befragung einen deutlichen Rückgang, insbesondere in kleineren Gemeinden. Personalmangel, Zeitaufwand, begrenzte Budgets und unzureichende Datengrundlage müssen als Hemmnisse vermutet werden.

Um entsprechende **fachliche Kapazitäten und das Monitoring der Flächen** zu verbessern, sollten bestehende Hemmnisse identifiziert und abgebaut werden. Hilfestellung durch das Land Niedersachsen kann beispielsweise durch die Bereitstellung von **digitalen Tools** und **zentralen Datenbanken** erfolgen, die den Prozess der Flächenerfassung erleichtern (Verweis S. 35: Das Land Niedersachsen unterstützt den Aufbau und die Nutzung eines systematischen Flächenmanagements durch verschiedene Angebote).

Auch sind interkommunale Kooperationen zwischen kleineren Gemeinden mit knappen Ressourcen in Zusammenarbeit mit größeren oder benachbarten Kommunen sinnvoll. Gemeinsame Projekte und Austauschformate fördern den Wissenstransfer und stärken die regionale Entwicklung (Verweis: Interkommunale Kooperation verstärken).

### **Wohnbedarfe und Entwicklungsperspektive kennen, um zielgerichtet zu adressieren**

Die Planungen der Gemeinden sollten möglichst entlang tatsächlicher Wohnraumbedarfe ausgerichtet werden. Dies setzt entsprechendes Wissen über demographische Entwicklung Trends ebenso voraus wie hinsichtlich der künftig zu erwartenden Haushaltszahlen und -strukturen.

→ qualitative und vor allem quantitative Bedarfe unterscheiden sich stark.

→ Wichtige Informationen gibt der NBank Wohnungsmarktbericht.

→ Wohnbedarfe sollten schriftlich festgehalten werden, um auch einheitlich gegenüber Investoren und Wohnungsmarktakteuren zu kommunizieren.

### **Strategien für eine bedarfsorientierte Baulandentwicklung prüfen**

Angesichts der komplexen Herausforderungen und Anforderungen an die Siedlungsentwicklung ist eine **bedarfsorientierte Baulandentwicklung** unerlässlich. Kommunale Strategien wie der Zwischenerwerb, die kooperative Baulandentwicklung und städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen ermöglichen den Gemeinden und Städten eine wirksame und transparente Planungs- und Steuerungsgrundlage. Dabei ist zudem der Fokus auf städtebauliche Zielsetzungen zu wahren. So werden die Gemeinden und Städte in die Lage versetzt, kommunale Einfluss- und Steuerungsmöglichkeiten zu nutzen, um identifizierten qualitativen und quantitativen Wohnbedarfe sowie Nachhaltigkeitsziele in der künftigen Planung zu verankern. Zugleich bilden die kommunalen Baulandmodelle eine **flexible und adaptive Planungsgrundlage** und ermöglichen es, auf veränderte Rahmenbedingungen zu reagieren und die Wohnraumversorgung nachhaltig zu sichern.

#### Vorrang der Innenentwicklung und Qualifizierung von Bestandsgebieten

Unter dem Aspekt erhöhter Nachhaltigkeitsanforderungen sollte die Qualifizierung von Bestandsgebieten und Aktivierung von innerstädtischen Flächenreserven stets im Fokus stehen. Nur so kann die erforderliche größere Vielfalt an gut integrierten Wohnungsangeboten erreicht werden – auch dort, wo in der Vergangenheit die Ausweisung von Flächen für Eigenheime ein Selbstläufer war.

Durch Maßnahmen wie Nachverdichtung, Umnutzung oder auch energetische Sanierung wird nicht nur zusätzlicher Wohnraum geschaffen, sondern es können gezielt fehlende Wohntypologien integriert und die Lebensqualität in den Quartieren gesteigert werden. Hierfür sind die Instrumente der Innenentwicklung (Baurecht, Bauflächenkataster etc.) konsequent zu nutzen.

#### Fokus auf Geschosswohnungsbau

Mit Blick auf die im Durchschnitt immer kleineren Haushalte müssen die Gemeinden den **Bedarf an Geschosswohnungsbau** verstärkt berücksichtigen, insbesondere in Regionen mit hohem Wohnungsbedarf. Verdichtete Wohnformen ermöglichen eine effizientere Flächennutzung und tragen zur Schaffung von bezahlbarem Wohnraum bei. Planungsinstrumente sollten angepasst werden, um den Geschosswohnungsbau zu stärken, beispielsweise durch geeignete Bebauungspläne und städtebauliche Verträge. Gleichzeitig ist es wichtig, die sozialen Aspekte zu berücksichtigen und eine **soziale Durchmischung** zu gewährleisten.

#### Qualitative Ergänzung des Wohnungsbestandes für mehr Resilienz

Unter den aktuellen Vorzeichen muss die **qualitative Ergänzung des Wohnungsbestandes** im Vordergrund stehen, um die Resilienz der Wohnungsmärkte zu erhöhen und den unterschiedlichsten Lebensabschnitten und Biografien gerecht zu werden. Dies

umfasst die Schaffung von Wohnformen für Senioren, barrierefreie Wohnungen, gemeinschaftliche Wohnprojekte und flexible Grundrisse, die sich an veränderte Bedürfnisse anpassen lassen. Eine diversifizierte Wohnungsstruktur stärkt die Attraktivität der Gemeinden und fördert den sozialen Zusammenhalt.

#### Interkommunale Kooperationen verstärken

Um Synergien zu nutzen, sollten Gemeinden verstärkt auf **interkommunale Kooperationen** setzen. Die gemeindeübergreifende Erfassung und Bewertung von Wohnbaulandflächen eröffnet Möglichkeiten, Konzepte und Strategien im Umgang mit Flächenausweisungen abzustimmen. Dadurch lassen sich leerstandsinduzierende Konkurrenzen um ansiedlungswillige Einwohner und Einwohnerinnen reduzieren.

## Abbildungsverzeichnis

Abb. 1 Neuausweisungen von Wohnbauland in Hektar und Wohneinheiten seit dem Jahr 1992 .....	7
Abb. 2 Neuausweisungen von Wohnbauland 2022/2023 in den niedersächsischen Landkreisen und Städten.....	10
Abb. 3 Neuausweisungen von Wohnbauland in Hektar 2022/2023.....	12
Abb. 4 Neuausweisungen von Wohnbauland in Hektar je 10.000 Einwohnerinnen und Einwohner (EW) 2022/2023 .....	13
Abb. 5 Anteile für Geschosswohnungen auf neu ausgewiesenem Wohnbauland seit dem Jahr 1992 .....	14
Abb. 6 Neuausweisungen von Wohnbauland für Geschosswohnungsbau (GWB) in Hektar 2022/ 2023 .....	15
Abb. 7 Geplante Bebauungsdichte auf neuem Wohnbauland 1992/1993 bis 2022/2023 Flächenausnutzung in qm je Wohneinheit.....	16
Abb. 8 Anteil Neuausweisungen nach § 13a und § 13b BauGB in den Jahren 2022/2023.....	17
Abb. 9 Ausweisungshistorie der Städte und Gemeinden 2010 bis 2023.....	19
Abb. 10 Planungsabsichten der Städte und Gemeinden für die Jahre 2024/2025.....	20
Abb. 11 Wohnbaulandreserven Ende 2023 .....	26
Abb. 12 Wohnbaulandreserven in Hektar je 10.000 Einwohnerinnen und Einwohner (EW) Ende 2023.....	27
Abb. 13 Umfang der Wohnbaulandreserven 2013 bis 2023.....	29
Abb. 14 Inanspruchnahme von Wohnbauland in Niedersachsen 2002 bis 2023.....	29
Abb. 15 Brachflächenpotenziale mit Eignung für Wohnnutzung zum 31.12.2023 .....	32
Abb. 16 Lage der Brachflächen mit Eignung für Wohnnutzung Ende 2023.....	33
Abb. 17 Brachflächenpotenziale mit Eignung für Wohnnutzung und innerhalb der Siedlungsbereiche Ende 2023.....	34
Abb. 18 Maßnahmen zur Förderung von Innenentwicklung.....	35
Abb. 19 Städte und Gemeinden mit Bauflächenkataster 2011 bis 2023 .....	35
Abb. 20 Überblick – Instrumente des Flächenmanagements in den Städten und Kommunen Ende 2023.....	35
Abb. 21 Instrumente und Maßnahmen zur Schaffung von Bauland für preiswerten Wohnraum.....	36
Abb. 22 Instrumente und Maßnahmen zur Schaffung von klimagerechtem Wohnraum.....	37

## Impressum

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

**Redaktion** — NBank, Sebastian Hämker, Robert Koschitzki, Lea Vehling, Kiana Werner

**Bearbeitung, Text** — RegioKontext GmbH Berlin, Hendrik Schlichting, Julia Grünky,  
Lea Pietrek, Arnt v. Bodelschwingh

**Koordination** — Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Bauen und Digitalisierung

**Titelbild** — AdobeStock\_998817798

# NBank

Wir fördern Niedersachsen

Investitions- und Förderbank Niedersachsen – NBank  
Günther-Wagner-Allee 12–16\_30177 Hannover  
Telefon 0511 30031-0\_Telefax 0511 30031-9300  
info@nbank.de\_www.nbank.de

Die NBank ist die Investitions- und  
Förderbank des Landes Niedersachsen



**Niedersachsen**