

3.3 Wohnungswirtschaftliche Rahmenbedingungen für verdichtetes Bauen in Niedersachsen

(Verfasser: Investitions- und Förderbank Niedersachsen - NBank)

Der Rat der Immobilienweisen stellt in seinem Frühjahrsgutachten 2017 fest, dass die Themen „bezahlbarer Neubau von Wohn- und Wirtschaftsimmobilen, die Beschleunigung von Baugenehmigungsverfahren und Grundstücksvergaben in Regionen mit Engpässen, aber auch Grundlagen für eine passende Infrastruktur in strukturschwachen Regionen [...] die immobilienpolitische Diskussion im Wahljahr 2017 prägen werden“. So zeigt sich der Blick auf die Wohnungsmärkte in Deutschland wie in Niedersachsen denn auch zweigeteilt. Während die Groß- und Universitätsstädte deutlich Einwohner hinzugewinnen und zwingend auf bezahlbaren Neubau angewiesen sind, sinkt im ländlichen Raum in vielen Gebieten die Bevölkerungszahl weiter.

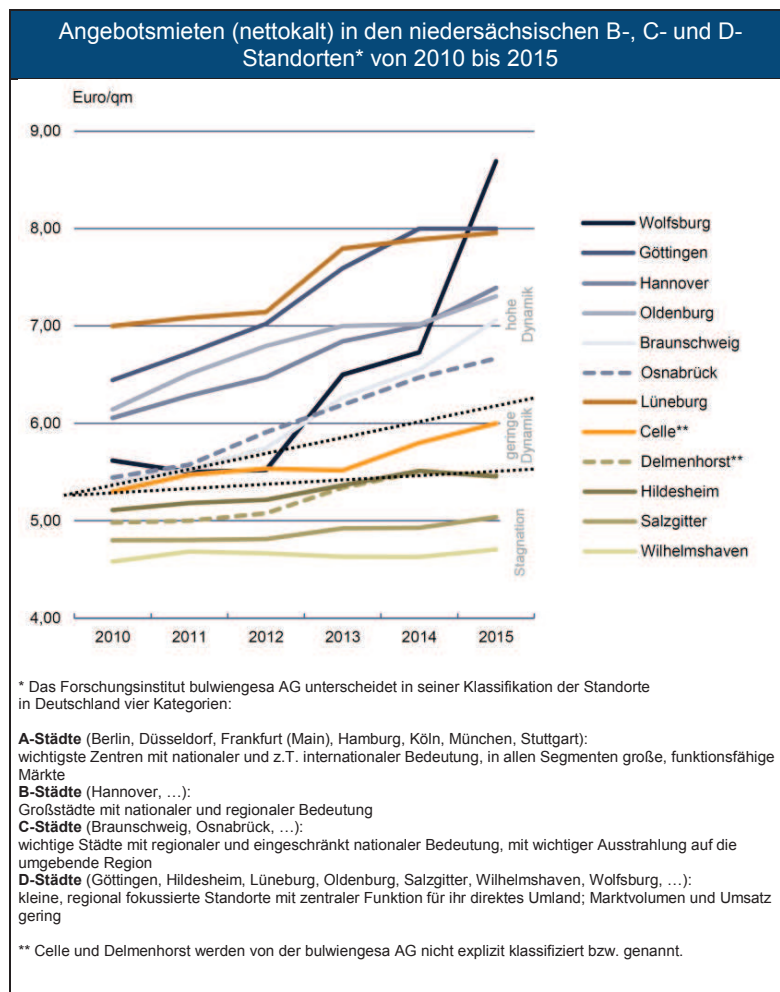
Dabei treffen die oft dynamischen Veränderungen in der Wohnungsnachfrage auf ein Wohnungsangebot oder auch auf einen Wohnungsbestand, der nur langsam durch Neubau und Bestandsanpassungen erweitert oder verkleinert werden kann. Steht einer steigenden Nachfrage - mindestens zeitweise - zu wenig Wohnraum gegenüber, steigen die Preise für Wohnen. Dagegen sinken die Wohnpreise, wenn das Angebot längerfristig höher ist als die Nachfrage. Förderlich für einen schnellen Wohnungsneubau sind geringe Kosten für Fremdkapital, Herstellung der Gebäude und geeignetes Bauland. Umgekehrt hemmen hohe Baukosten die Bestandserweiterung. Sollen wie jetzt in vielen dynamischen Märkten neue Wohnungen in hoher Zahl an den Markt gebracht werden, spielt auch die Auslastung der beteiligten Gewerke und Dienstleister eine wichtige Rolle. In der Phase sich entspannender und entspannter Wohnungsmärkte zu Beginn der Nuller-Jahre haben Bau-Handwerksbetriebe, -Projektentwickler und Architekten, aber auch Kommunalverwaltungen Kapazitäten deutlich abgebaut. Diese lassen sich jetzt nicht von heute auf morgen wieder hochfahren - bei deutlich erhöhter Nachfrage ein weiterer Kostentreiber.

Vor diesem Hintergrund werden nachstehend einerseits die Marktdynamik anhand der Angebotsmieten und andererseits die erwartbare Neubautätigkeit anhand der Ergebnisse der regelmäßigen NBank-Wohnbaulandumfragen und der Baugenehmigungen in den niedersächsischen Städten und Gemeinden beleuchtet.

Hohe Nettokaltmieten in den Groß- und Universitätsstädten

Auch wenn die durchschnittlichen Angebotspreise für zu vermietende Wohnungen in Niedersachsen 2015 noch durchweg unter neun Euro je Quadratmeter lagen, zeigte sich in den meisten Groß- und Universitätsstädten eine hohe Dynamik seit 2010. Während die Mieten landesweit um durchschnittlich 13 % zulegten, zogen die Preise in den sechs größten Städten Hannover, Braunschweig, Oldenburg, Osnabrück, Wolfsburg und Göttingen um ein Fünftel und mehr an. Die höchsten durchschnittlichen Vermietungsangebote wurden 2015 in Wolfsburg (8,70 Euro/m²), Göttingen und Lüneburg (je 8,00 Euro/m²), Hannover (7,40 Euro/m²), Oldenburg (7,30 Euro/m²) und Braunschweig (7,10 Euro/m²) aufgerufen. Auch für viele Gemeinden im südlichen Hamburger Umland galt diese Größenordnung. Mit größer werdendem räumlichen Abstand zu den großen Arbeitsmarkt- und Ausbildungszentren sinken auch die Mieten. In den ländlich peripheren Regionen - mit dem Eigenheim als dominierende Wohnform - wurden mit drei bis fünf Euro je Quadratmeter die preiswertesten Mietangebote registriert.

Hohe Mietpreise und eine hohe Preisdynamik zeigen sich damit in den verdichteten Städten und Gemeinden mit hoher Bevölkerungsdynamik.



Niedersachsen bleibt „Eigenheimland“ ...

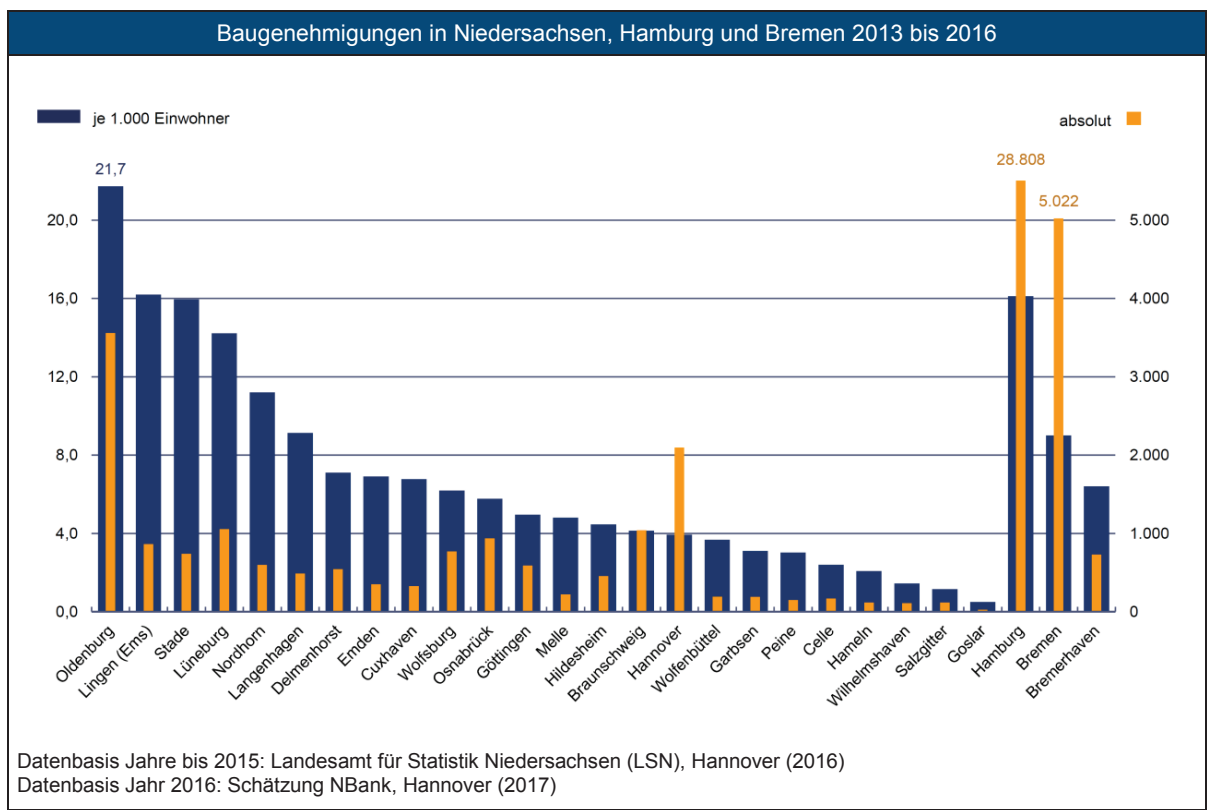
Mit einem Anteil in Höhe von 61 % an allen Wohnungen prägen Ein- und Zweifamilienhäuser Niedersachsen deutlich stärker als im Vergleich zum Bundesgebiet (47 %). Vor allem in Westniedersachsen, aber auch in vielen weiteren ländlichen Regionen gehören teilweise neun von zehn Wohnungen zur Kategorie „Eigenheime“. Geschosswohnungen machten dagegen 2015 einen Anteil in Höhe von 39 % aus (Bund: 53 %). Insbesondere in den größeren Städten wie Hannover, Braunschweig, Oldenburg und Osnabrück ist das Wohnraumangebot stark durch Mehrfamilienhäuser geprägt. Die Neubautätigkeit der Vergangenheit festigte dieses Verhältnis. Seit Anfang der 1980er-Jahre wurden doppelt so viele Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern fertig gestellt wie in Mehrfamilienhäusern.

... aber aktuell wieder mehr Geschosswohnungsneubau

Mit dem Anziehen der Baukonjunktur erreichte die Zahl genehmigter Geschosswohnungen in 2016 beinahe die der „Eigenheime“. Zuletzt war dies zu Beginn der 1990er-Jahre der Fall, als - ähnlich wie jetzt auch - starker Zuzug das Wohnungsangebot verknappte. Damals wie heute wurde ein Großteil der Neubauleistung in den größten Städten erbracht. Die beiden wesentlichen Unterschiede zwischen den beiden Zeiträumen 1991-1995 und 2012-2016: Die damalige Neubauleistung war mit rund 240.000 Wohnungen doppelt so hoch wie heute, vor allem weil in den Städten im Geschosswohnungsbereich doppelt bis dreimal so viele neue Angebote entstanden wie im „Eigenheimbereich“. Zweitens sind heute die acht niedersächsischen Großstädte (100.000 Einwohner und mehr) nicht mehr automatisch auch die baustärksten Städte. Unter den TOP 8 finden sich heute Oldenburg, Lingen und Stade statt Göttingen, Hildesheim und Salzgitter.

Die folgende Abbildung zeigt, dass aktuell vor allem die Städte Lingen, Stade, Lüneburg und Nordhorn in Relation zu ihrer Größe die höchsten Genehmigungszahlen im Geschosswohnungsbereich verzeichnen.

Eine höhere Baugenehmigungsdichte weist nur noch Oldenburg auf. Selbst mit Hamburg können Lingen und Stade mithalten. In Hannover und Braunschweig sind die Bauaktivitäten in verdichteter Bauweise dagegen drei bis viermal geringer. In absoluten Zahlen ausgedrückt: Das dreimal größere Hamburg genehmigte 14-mal so viele Geschosswohnungen wie Hannover.



Wohnbaulandumfrage 2016 zeigt unterschiedliche Flächenpolitik der Kommunen

Die Neubauaktivitäten in den größten niedersächsischen Zentren passen nicht zu der oben skizzierten Entwicklung der Wohnungsmieten als Gradmesser für eine Marktanspannung. In Niedersachsen schafft einzig die Stadt Oldenburg neue Wohnungsangebote in ausreichendem Maß, um der gestiegenen Nachfrage zu begegnen. Naheliegend ist die Frage, ob die nachfragestarken Wohnstandorte auch in ausreichendem Maß entsprechendes Bauland vorhalten. Eine Antwort darauf liefern die Ergebnisse der regelmäßigen Wohnbaulandumfragen der NBank.

Langfristig betreiben die niedersächsischen Städte und Gemeinden eine unterschiedliche Baulandpolitik. Ein Fünftel von ihnen hat seit mindestens sechs Jahren kein Wohnbauland ausgewiesen. Grundstücke für den Wohnungsneubau kommen in diesen meist kleinen Kommunen in Südniedersachsen, an der östlichen Landesgrenze und entlang der Oberweser ausschließlich aus dem Reserve-Pool. Dagegen hat ein gutes Drittel der Städte und Gemeinden - meist in den Wachstums- und Verdichtungsräumen - seit 2010 kontinuierlich Baurechte geschaffen. Diese Kommunen im Westen sowie im Umland von Hannover und Hamburg verzeichneten auch den höchsten Baulandverbrauch. Insgesamt wurden die Flächenreserven in Niedersachsen durch den Baulandverbrauch 2014 und 2015 um 400 ha oder sieben Prozent abgebaut. Sie beliefen sich zu Beginn des Jahres 2016 auf 5.200 Hektar für 83.000 Wohnungen.

Die Anspannung der Wohnungsmärkte in den dynamischen Wohnungsmärkten hat dazu geführt, dass die Kommunen wieder intensiver neue Flächen schaffen wollen. Dabei werden nicht nur der Umfang der Neuausweisungen, die in den einzelnen Städten und Gemeinden vorgesehen sind, sondern auch die Zahl der Kommunen, die Baurechte schaffen wollen, deutlich über dem bisherigen Niveau liegen.

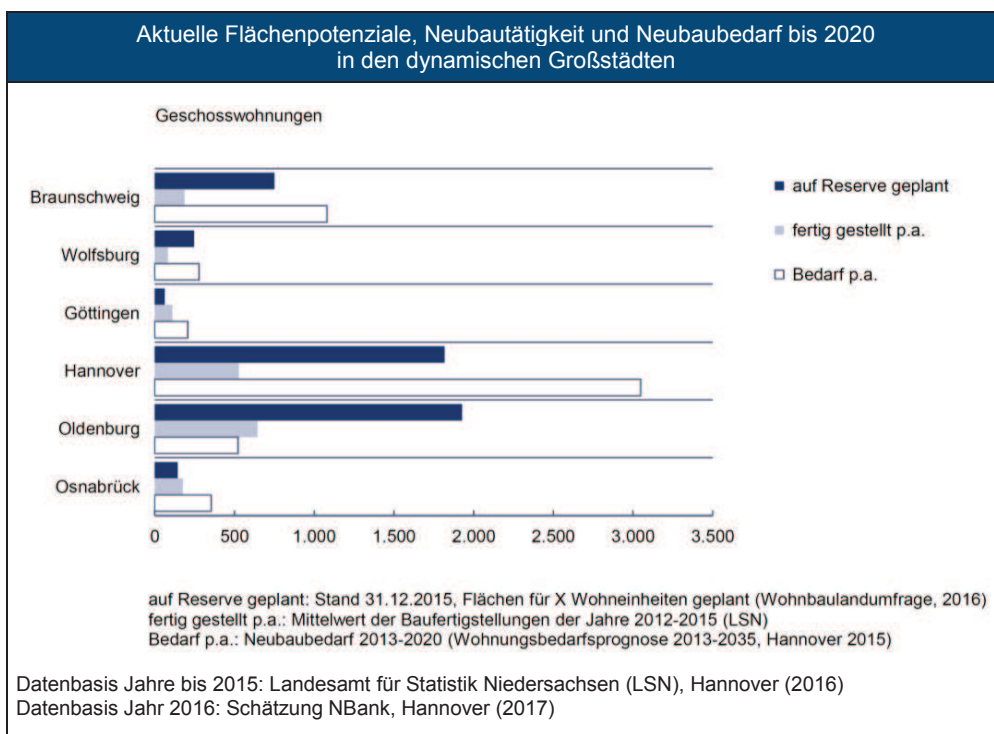


In den Jahren 2014 und 2015 wurden in Niedersachsen fast 1.350 Hektar Wohnbauland für mehr als 24.100 Wohnungen geschaffen. Damit hat der Umfang der Neuausweisungen gegenüber 2012/2013 weiter zugenommen. Knapp zwei Drittel der Städte und Gemeinden haben in den Jahren 2014 und 2015 Baurechte geschaffen. Die Schwerpunkte der Ausweisungsaktivitäten lagen in den bevölkerungsreichen und bevölkerungsdynamischen Landesteilen. Bezogen auf die Bevölkerung haben die Kommunen im Westen Niedersachsens deutlich mehr Bauland neu ausgewiesen, im Süden und im Nordosten deutlich weniger als im niedersächsischen Durchschnitt (1,7 ha je 10.000 Einwohner). Allerdings haben sich die großräumigen Disparitäten zwischen West und Ost sowie zwischen Stadt und Land gegenüber den vorangegangenen Umfragen verringert.

Vor allem aufgrund eines gestiegenen Anteils der Flächen für Geschosswohnungsneubau wird Bauland zukünftig besser ausgenutzt. Zudem sehen die Planungen vielerorts mehr kleinere und mittelgroße Grundstücke für den Bau von Ein- und Zweifamilienhäusern vor als in der Vergangenheit. Vor allem die Region Hannover und viele großen Städte zeichnen sich durch hohe Dichtewerte aus. Insgesamt liegt der Durchschnittswert von 554 qm Bruttowohnbauland je Wohneinheit damit erheblich unter dem Niveau der vergangenen Jahre.

Zu wenige Baulandreserven für Geschosswohnungen

Trotz dieser leichten Veränderungen in der Ausweisungspraxis sind die Flächenreserven in Niedersachsen noch zu mehr als neunzig Prozent für Familienheime reserviert. Flächen für neue Geschosswohnungen belaufen sich landesweit auf 440 Hektar und befinden sich überwiegend in den großen und mittelgroßen Städten. Diese Reserven sind so knapp, dass der Bedarf vielerorts nicht gedeckt werden kann, siehe folgende Abbildung. Damit besteht die Gefahr, dass der Neubau von Mehrfamilienhäusern ausgebremst wird. Dieses Defizit muss vor allem deshalb zügig behoben werden, weil die maßgeblichen Träger der Wohnungsnachfrage aktuell Zuwanderer und Haushaltsgründer sind, also Gruppen, die auf Wohnungen in Mehrfamilienhäusern angewiesen sind. Auch die Alterung der Gesellschaft lässt die Nachfrage nach kleineren Wohnungen ohne (großen) Garten und im Idealfall barrierefrei überall im Land steigen.



Herausforderungen für die nächsten Jahre

Zwar ist der Mangel an preisgünstigen Wohnungen in den Verdichtungsräumen weniger auf kurzfristige als vielmehr auf die langjährige Vernachlässigung des Geschosswohnungsbaus bei der Baulandbereitstellung zurückzuführen. Umso mehr aber müssen die betroffenen Städte und Gemeinden hier Abhilfe durch die Schaffung von Baurechten schaffen.

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

Mit dem alleinigen Bereitstellen bedarfsgerechter Flächen ist es allerdings nicht getan. Wer heute angemessenen Wohnraum in ausreichendem Maß zur Verfügung stellen will, sollte dafür sorgen, dass die Bestände energetisch einen sinnvollen Standard erreichen, möglichst wenige Barrieren aufweisen und für alle Einkommensgruppen bezahlbar bleiben. Vor allem in den Großstädten mit angespannten Wohnungsmärkten braucht es dazu einen breiten gesellschaftlichen Konsens, der z. B. eine verdichtete Bauweise, kürzere Genehmigungsverfahren, Grundstücksvergabe nach Konzept und kommunale Quoten für geförderten Geschosswohnungsneubau durchsetzt. Besonderen Erfolg versprechen alle diese Maßnahmen, wenn sie auf integrierten Stadtentwicklungskonzepten beruhen, die die Themen Wohnen, sozialer Zusammenhalt sowie Bildung und Arbeit miteinander verknüpfen.