

Wohnbaulandumfrage 2014

WOHNRAUM

NBank

Wir fördern Niedersachsen

Impressum

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

Bearbeitung/Text — STADTREGION – Büro für Raumanalysen und Beratung,
Prof. Dr. Ruth Rohr-Zänker, Stef Borgman

Hannover, Oktober 2014

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

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



Niedersachsen

Wohnbaulandumfrage 2014

- 05 — EINFÜHRUNG
- 06 — KURZFASSUNG
- 09 — NEUAUSWEISUNGEN VON WOHNBAULAND
- 23 — WOHNBAULAND-RESERVEN
- 30 — INANSPRUCHNAHME VON WOHNBAULAND
- 30 — BRACHFLÄCHEN-POTENZIALE
- 35 — FLÄCHENMANAGEMENT
- 37 — FAZIT

Wohnbaulandumfrage 2014

Einführung

Die niedersächsischen Städte und Gemeinden werden im Abstand von zwei Jahren detailliert nach ihren Neuausweisungen und Reserven von Wohnbauland befragt. Die Baulandumfrage 2014 ist die zwölfte in Folge; der Erhebungszeitraum umfasst die Jahre 2012 und 2013.

Wie in den vergangenen Jahren war die Bereitschaft, an der Befragung teilzunehmen, sehr hoch. 406 der 416 niedersächsischen Städte und Gemeinden haben sich beteiligt; damit liegt die Rücklaufquote bei 98%. Alle kreisfreien Städte, alle großen selbständigen Städte und fast alle Landkreise sind vollständig erfasst. Allein für den Landkreis Celle weisen die Angaben größere Lücken auf. Dort haben sich erstmals vier Gemeinden nicht an der Umfrage beteiligt; in ihnen lebt fast ein Viertel der Bevölkerung des Landkreises. Die übrigen sechs nicht erfassten Kommunen verteilen sich über die Landkreise Diepholz, Göttingen, Northeim, Rotenburg (Wümme) und Verden. Drei dieser sechs Städte und Gemeinden haben schon bei früheren Umfragen nicht teilgenommen.

Bei der Rücklaufquote von 98% ist die Belastbarkeit der empirischen Ergebnisse sehr hoch und die Neuausweisungen der Jahre 2012 und 2013 in Niedersachsen sind nahezu vollständig erfasst.

Kurzfassung

Umfang der Neuausweisungen leicht angestiegen

In den Jahren 2012 und 2013 wurden in Niedersachsen 1.100 Hektar Wohnbauland für 17.000 neue Wohnungen ausgewiesen. Damit hat der Umfang der Neuausweisungen nach Jahren rückläufiger Entwicklung erstmals wieder zugenommen. Gegenüber 2010/2011 betrug der Anstieg 20%. Er ist ausschließlich auf die Zunahme von Bauland für Familienheime zurückzuführen.

Baurechte fast nur für Familienheime

Das neue Bauland war niedersachsenweit zu 93% für den Familienheimbau vorgesehen. Zwei Drittel der Städte und Gemeinden, die Baurechte schufen, haben die Flächen ausschließlich für Familienheime reserviert. Die für Geschosswohnungen ausgewiesenen Flächen summierten sich auf 76 Hektar für knapp 4.400 Wohnungen. Mehr als die Hälfte davon liegt im Hamburger Umland und in den Regionen Hannover und Osnabrück.

Geplante Flächenausnutzung für den Geschosswohnungsbau gestiegen

Der mittlere Wert von etwa 625 qm Bruttowohnbauland je Wohneinheit entspricht weitgehend dem der letzten Baulandumfrage. Damit hat sich die gegenüber der ersten Hälfte des Jahrzehnts intensivere Flächenausnutzung stabilisiert. Sie ist allerdings ausschließlich auf die hohen Dichten für den Geschosswohnungsbau zurückzuführen, die durchschnittlich unter 200 qm Bruttowohnbauland je Wohneinheit liegen. Das ist weniger als ein Viertel der Fläche, die für den Familienheimbau vorgesehen ist und der geringste Wert seit Einführung der Wohnbaulandumfrage im Jahr 1992.

Innenentwicklungspotenziale für Wohnungsbau genutzt

22% der neuen Wohnbauflächen wurden im vereinfachten Planungsverfahren nach § 13a BauGB ausgewiesen, 16% auf ehemaligen Brachflächen. Damit wurde ein nennenswerter Beitrag zur Innenentwicklung und zur Ressourcenschonung geleistet. Gleichwohl wurden für deutlich mehr als zwei Drittel des neuen Wohnbaulands Freiflächen am Siedlungsrand oder im Außenbereich herangezogen. Ihre Erschließung wird die Ausdehnung der Siedlungsfläche in Niedersachsen deutlich vorantreiben.

Muster der Ausweisungsintensität differenziert sich weiter aus

Die Varianz in der Ausweisungsintensität hat weiter zugenommen. 2012 und 2013 wurden landesweit 1,4 Hektar Bruttowohnbauland je 10.000 Einwohner geschaffen. Weit höher lagen die Werte im Raum Hamburg und im Westen, weit niedriger im Süden Niedersachsens. Parallel zu den großräumigen Disparitäten haben sich aber auch die Unterschiede zwischen Raumtypen verstärkt. Cluster von ausweisungsaktiven Kommunen finden sich fast nur noch in den Verdichtungsräumen der Großstädte. In den ländlichen Regionen dagegen setzt sich die Zurückhaltung in der Flächenausweisung immer stärker durch.

Große Unterschiede in den längerfristigen Ausweisungsaktivitäten

Fast 20% der Städte und Gemeinden haben seit mindestens sechs Jahren kein Wohnbauland mehr ausgewiesen und greifen für Neubauaktivitäten, soweit sie überhaupt stattfinden, ausschließlich auf die Reserveflächen zurück. Diese Kommunen sind in Südniedersachsen und auf dem Gebiet zwischen den Landkreisen Lüchow-Dannenberg und Rotenburg (Wümme) konzentriert. Der Anteil der Städte und Gemeinden mit kontinuierlichen Ausweisungsaktivitäten seit 2008 beträgt knapp 30%. Diese Gruppe findet sich vor allem in den bevölkerungsdynamischen Regionen, zudem sind die größeren Städte überproportional stark vertreten.

Inanspruchnahme von Wohnbauland niedersachsenweit auf stabil niedrigem Niveau

2012 und 2013 wurden in Niedersachsen etwa 1.750 Hektar Bruttobauland für den Wohnungsneubau in Anspruch genommen; das entspricht in etwa dem Umfang von 2010/2011. Der Baulandverbrauch fand konzentriert in den wachstumsdynamischen Regionen statt; in den strukturschwachen Räumen dagegen war er sehr gering.

Steigender Umfang von Neuausweisungen für 2014 und 2015 geplant

In den nächsten Jahren wird in Niedersachsen voraussichtlich erheblich mehr Bauland geschaffen. Nach dem Planungsstand der Städte und Gemeinden soll der Umfang der Neuausweisungen in den Jahren 2014/2015 das Niveau von 2012/2013 um 70% überschreiten. Diese hohe Steigerungsrate ist vor allem auf die Planungen in den wachstumsdynamischen Regionen zurückzuführen. Insbesondere in der Region Hannover, im Raum Braunschweig/Gifhorn und im Umland von Hamburg werden kurzfristig offenbar weit umfangreichere Baulandentwicklungen geplant als in den vergangenen zwei Jahren umgesetzt wurden. Im Süden und im Nordosten, also in Regionen, in denen Siedlungsflächenerweiterungen schon seit längerem nur noch sehr zurückhaltend stattfinden, ist dagegen keine Veränderung in der Ausweisungspraxis geplant. Auch wenn die Absichten der Städte und Gemeinden nicht eins zu eins realisiert werden, ist doch von steigenden Flächenausweisungen auszugehen.

Wohnbaulandreserven weiter abgebaut

Zu Beginn des Jahres 2014 beliefen sich die Wohnbaulandreserven in Niedersachsen auf gut 5.300 Hektar für 84.000 Wohnungen. Gegenüber 2012 ist das ein Rückgang um 500 Hektar bzw. acht Prozent. Er erklärt sich aus der Tatsache, dass der Umfang der Neuausweisungen von 1.100 Hektar deutlich unter dem Umfang des in Anspruch genommenen Wohnbaulands lag.

Baulandreserven sehr unterschiedlich verteilt

Landesweit belaufen sich die Wohnbaulandreserven auf 7 Hektar je 10.000 Einwohner. Jeweils ein Drittel der Städte und Gemeinden liegen deutlich oberhalb bzw. unterhalb dieses Durchschnittswerts. Insbesondere in den strukturschwachen Regionen gibt es zahlreiche überversorgte Kommunen, für die wenig Aussicht besteht, dass sie ihre umfangreichen Reserven mittelfristig merklich reduzieren könnten.

Baulandreserven vorrangig für Familienheime

Die Flächenreserven in Niedersachsen sind zu mehr als 90 Prozent für Familienheime reserviert, in vielen Kommunen, darunter auch kreisfreie Städte und ganze Landkreise, sogar zu 100 Prozent.

Wiedernutzungspotenzial der Brachflächen eingeschränkt

Ende 2013 betrug der Umfang der Brachflächen, die sich aus Sicht der Kommunen grundsätzlich für Wohnzwecke eignen, gut 1.400 Hektar. Allerdings befindet sich nur ein Viertel davon innerhalb der Siedlungsbereiche. D.h., dass der größte Teil der Brachflächen schon allein aufgrund seiner Außenlage wahrscheinlich nur über ein geringes Wiedernutzungspotenzial verfügt.

Geringe Zunahme bei der systematischen Erfassung von Baulandpotenzialen

Die Zahl der Städte und Gemeinden in Niedersachsen, die ihre Baulücken systematisch erfassen, hat sich in den vergangenen zwei Jahren nur geringfügig erhöht: sie stieg von 72 auf 83. Damit beträgt der Anteil der Kommunen, die dieses für die Förderung der Innenentwicklung wichtige Instrument nutzen, nur 20 Prozent. Die Aktivierung von Flächenpotenzialen spielt in der kommunalen Baulandpolitik offenbar nach wie vor keine besondere Rolle.

Neuausweisungen von Wohnbauland

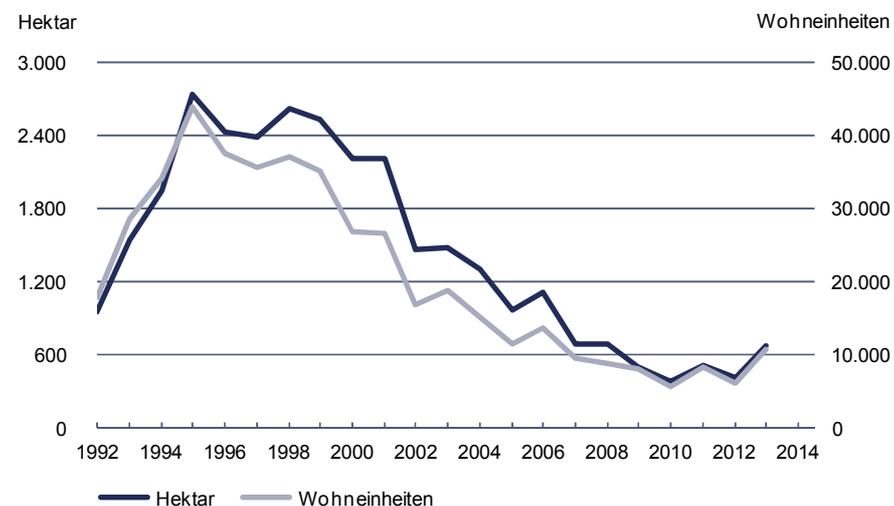
Erstmals in diesem Jahrhundert wurde der kontinuierliche Rückgang von Neuausweisungen in Niedersachsen gestoppt. Gemessen am vorangegangenen Untersuchungszeitraum ist sowohl der Umfang der Neuausweisungen gestiegen als auch die Zahl der Städte und Gemeinden, die Baurechte geschaffen haben.

Umfang des neu ausgewiesenen Wohnbaulands

In den Jahren 2012 und 2013 wurden in Niedersachsen etwa 1.100 Hektar Wohnbauland ausgewiesen. Von den 406 Städten und Gemeinden, die an der Befragung teilgenommen haben, wurden 1.094 Hektar gemeldet; auf diesen Flächen sind mehr als 17.000 Wohnungen vorgesehen. Damit liegt der Umfang der jüngsten Flächenausweisungen um 20% über dem Niveau des Erhebungszeitraums 2010/2011.

Das neu ausgewiesene Bauland verteilt sich auf 248 der 406 Städte und Gemeinden; damit haben 61% der Kommunen Baurechte geschaffen. Das sind deutlich mehr als im vorherigen Berichtszeitraum. 2010/2011 lag die Quote nur bei gut 50%.

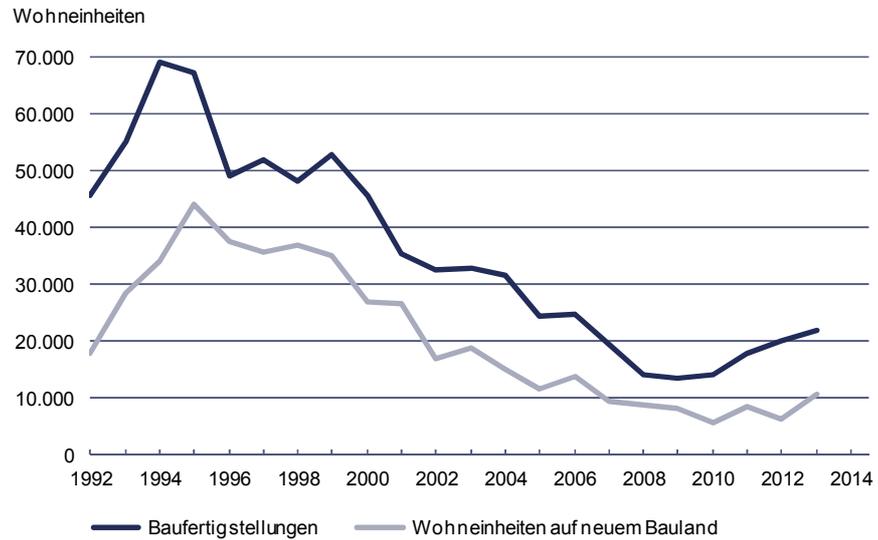
Neuausweisungen von Wohnbauland 1992 bis 2013 (Abb. 1)



Datenbasis: NBank-Wohnbaulandumfragen 1994 bis 2014

Mit der Zunahme von Neuausweisungen reagierten die Städte und Gemeinden auf die angezogene Nachfrage nach Neubauwohnungen, die sich auch in den Bauaktivitäten in Niedersachsen widerspiegelt. 2012/2013 ist die Zahl der Fertigstellungen im Wohnungsbau gegenüber den beiden Vorjahren um 30% gestiegen (vergl. Abb. 2). Die Parallelität von Bauaktivitäten und Neuausweisungen hat sich damit weiter fortgesetzt.

Baufertigstellungen und Anzahl geplanter Wohnungen auf neu ausgewiesenen Bauland 1992 bis 2013 (Abb. 2)



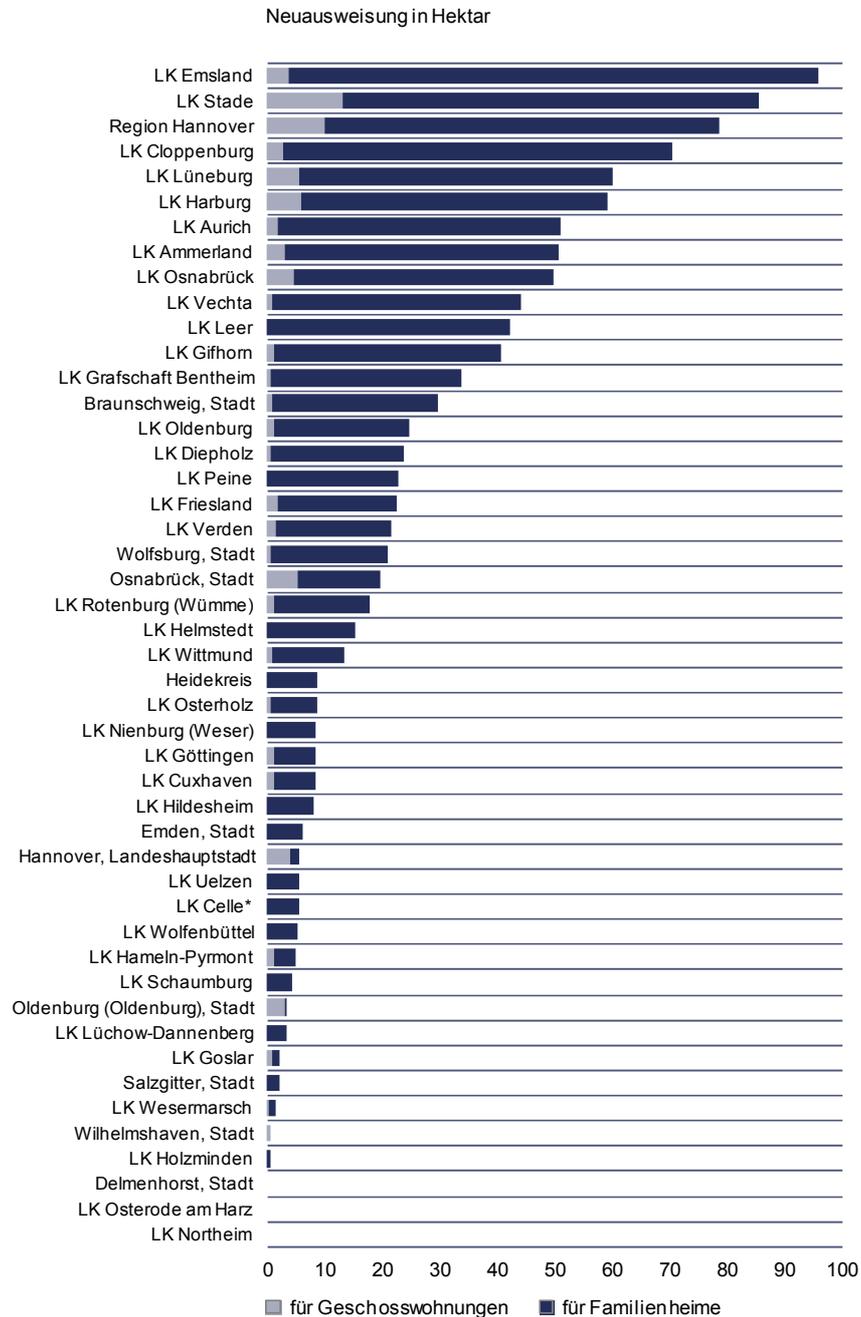
Datenbasis: NBank-Wohnbaulandumfragen 1994 bis 2014, LSN 2014

Das neu geschaffene Wohnbauland ist räumlich sehr ungleichmäßig verteilt und konzentriert sich weitgehend auf die bevölkerungsreichen und bevölkerungsdynamischen Landesteile.

Jeweils 20% entfallen auf den Westen mit den Landkreisen Emsland (96 Hektar), Cloppenburg (71 Hektar) und Vechta (44 Hektar) bzw. auf die Landkreise Stade (86 Hektar), Harburg (59 Hektar) und Lüneburg (65 Hektar), also den Einzugsbereich von Hamburg. Zusammen mit der Region Hannover (79 Hektar) bringen es diese sieben Regionen auf die Hälfte der gesamten neu ausgewiesenen Bauflächen.

Am unteren Ende der Skala befinden sich die Landkreise Osterode am Harz und Northeim, sowie die Stadt Delmenhorst; dort sind in den Jahren 2012 und 2013 gar keine neuen Baurechte geschaffen worden. Aber auch in Wilhelmshaven und dem Landkreis Holzminden (jeweils 0,5 Hektar), sowie in Salzgitter und den Landkreisen Wesermarsch und Goslar (jeweils 1 bis 2 Hektar) wurde sehr wenig Wohnbauland ausgewiesen.

Neuausweisungen von Wohnbauland 2012/2013 (Abb. 3)



* Landkreis Celle unvollständig erfasst
 Datenbasis: NBank-Wohnbaulandumfrage 2014

Die auf Landesebene im Vergleich zu den Vorjahren um fast 190 Hektar umfangreicheren Neuausweisungen sind stark auf Aktivitäten im Raum Hamburg zurückzuführen. In den Landkreisen Stade und Lüneburg wurden in den Jahren 2012/2013 über 100 Hektar mehr ausgewiesen als 2010/2011. Aber auch in den Landkreisen Cloppenburg, Ammerland und Osnabrück sowie im Raum Braunschweig/Wolfsburg/Landkreis Gifhorn haben zahlreiche Städte und Gemeinden

ihre Neuausweisungen deutlich gesteigert. Die meisten Regionen haben jedoch wenig oder gar nicht zu dem höherem Umfang der Neuausweisungen beigetragen.

Die wachsenden Großstädte haben sich sehr unterschiedlich verhalten: in Braunschweig beläuft sich das neue Bauland auf 30 Hektar, in Wolfsburg auf 21 Hektar und in Osnabrück auf 20 Hektar. Oldenburg dagegen kam 2012/2013 nur auf gut 3 Hektar und Hannover auf knapp 6 Hektar. In Braunschweig und Wolfsburg lassen sich die Ausweisungsaktivitäten auf die Ausgangssituation Anfang 2012 zurückführen. Beide Städte hatten sich im vorangegangenen Berichtszeitraum mit Neuausweisungen zurückgehalten und verfügten Ende 2011 nur noch über sehr geringe Reserven; sie benötigten offenbar dringlich neue Wohnbauflächen. Auch in Oldenburg erklärt sich die jüngste Ausweisungspraxis mit den vorangegangenen Aktivitäten; die Stadt hatte in der zweiten Hälfte des letzten Jahrzehnts Baurechte in so großem Umfang geschaffen, dass sie immer noch über sehr große Reserven verfügt und offenbar kaum neues Bauland benötigt. In Hannover ist die Situation weniger eindeutig; auch dort waren 2010 und 2011 in relativ großem Umfang Baurechte geschaffen worden. Aber die Flächen sind mittlerweile offenbar weitgehend bebaut, so dass die geringen Neuausweisungen der beiden letzten Jahre kurzfristig zu Engpässen im Angebot führen könnten.

Ausweisungsintensität

Da das Land sehr unterschiedlich dicht besiedelt ist, werden für den räumlichen Vergleich nicht die absoluten, sondern relative Werte herangezogen. 2012 und 2013 wurden landesweit 1,4 Hektar neuen Brutto-Wohnbaulands je 10.000 Einwohner ausgewiesen.

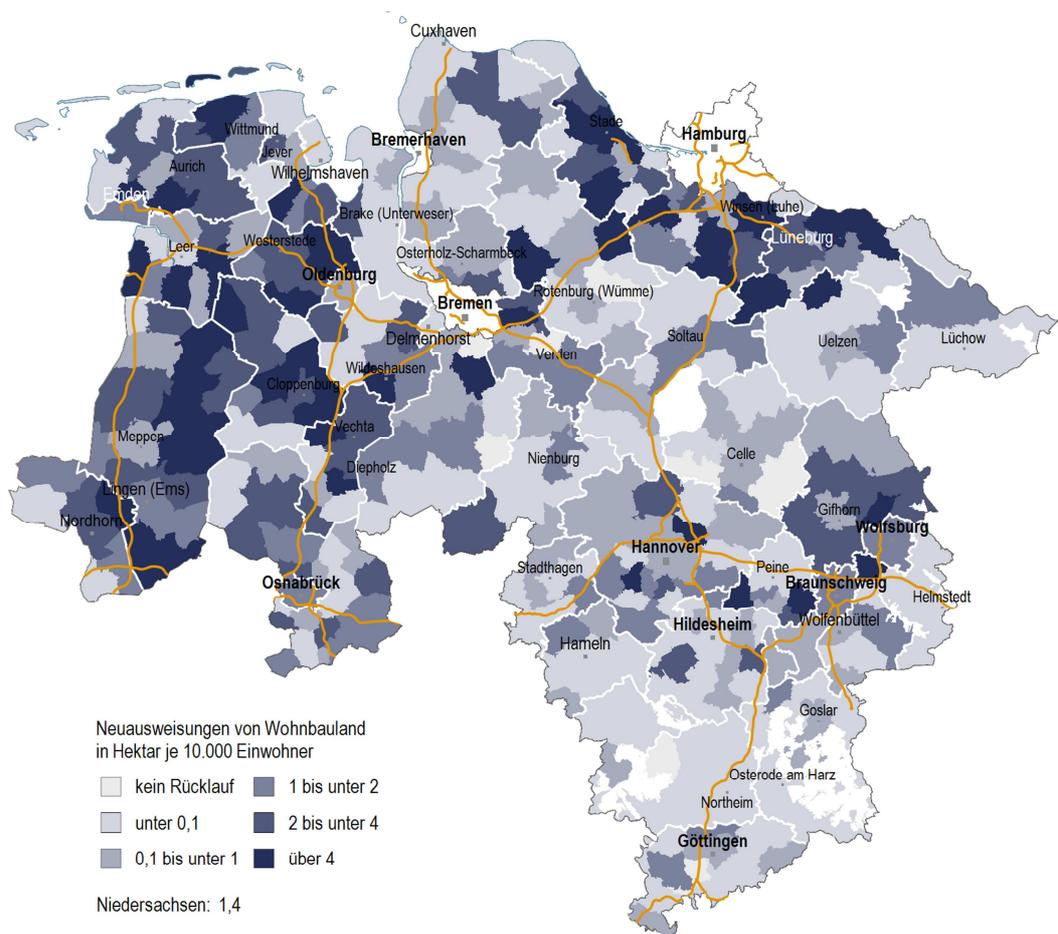
Erwartungsgemäß sind die Unterschiede zwischen den Teilräumen sehr groß und wie in den vorangegangenen Untersuchungsperioden war die Ausweisungsintensität im strukturschwachen Süden Niedersachsens am geringsten und im wirtschaftsdynamischen Westen sowie im Raum Hamburg am größten. In den Landkreisen Northeim, Osterode am Harz, Goslar und Holzminden beliefen sich die Neuausweisungen auf max. 0,1 Hektar je 10.000 Einwohner, in den Landkreisen Cloppenburg, Ammerland und Stade auf 4,3 bis 4,4 Hektar je 10.000 Einwohner.

Auf der Ebene der Städte und Gemeinden ist die Spanne deutlich größer; Neuausweisungen zwischen 5 und 10 Hektar je 10.000 Einwohner sind keine Ausnahme. Die Spitzenwerte reichen bis über 15 Hektar; allerdings handelt es sich bei diesen Ausreißern durchweg um kleinere Gemeinden, die vermutlich aufgrund ihrer zyklischen Ausweisungspraxis zu so hohen Werten kommen.

Aus dem räumlichen Muster der Karte in Abb. 4 lässt sich auch erkennen, dass zusätzlich zu den gegenläufigen Entwicklungen im Westen und Süden Niedersachsens die Polarisierung zwischen den Siedlungstypen zunimmt. Cluster von ausweisungsaktiven Städten und Gemeinden finden sich fast nur noch in den Verdichtungsräumen, d.h. im Raum Hannover/ Braunschweig/ Wolfsburg, im Umland von Bremen, im Raum Osnabrück und im Umland von Hamburg.

Abgesehen vom Westen, wurden in den meisten ländlichen Regionen dagegen weiterhin kaum neue Baurechte geschaffen. Dabei sind es längst nicht mehr nur kleine Städte und Gemeinden, sondern auch zahlreiche Kreisstädte bzw. Mittelstädte, die von Neuausweisungen absehen. Die größten Vertreterinnen dieser Gruppe sind Hameln mit 56.000 und Hildesheim mit 99.000 Einwohnern.

Neuausweisungen von Wohnbauland je 10.000 Einwohner 2012/2013 (Abb. 4)



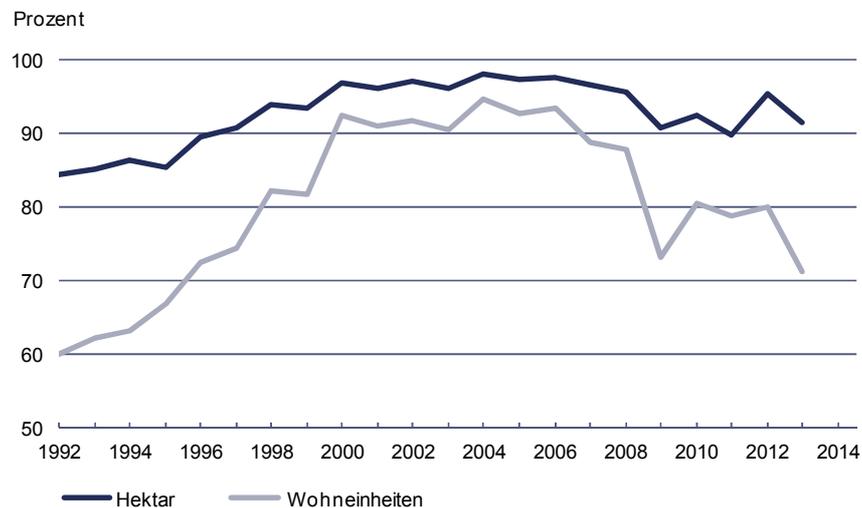
Neuausweisungen nach Gebäudetyp

Die aktuelle Entwicklung folgt weiterhin dem Muster, Baurechte in erster Linie für Ein- und Zweifamilienhäuser zu schaffen. Auf 93 Prozent des neuen Wohnbaulands wurde der Bau von Ein- und Zweifamilienhäusern, auf sieben Prozent der Bau von Geschosswohnungen vorgesehen.

Die für den Geschosswohnungsbau reservierten Flächen von 76 Hektar haben den gleichen Umfang wie 2010/2011. Der gegenüber der vorangegangenen Periode 2010/2011 um knapp 190 Hektar höhere Umfang der Neuausweisungen ist ausschließlich auf den Anstieg der Flächen für den Familienheimbau zurück zu führen.

Obwohl nur sieben Prozent des neuen Wohnbaulands für Geschosswohnungen vorgesehen sind, können auf diesen Flächen aufgrund der sehr hohen Dichtewerte ein Viertel der vorgesehenen Wohnungen entstehen.

Anteile für Familienheime bei neu ausgewiesenem Wohnbauland 1992 bis 2014 (Abb. 5)



Datenbasis: NBank-Wohnbaulandumfragen 1994 bis 2014

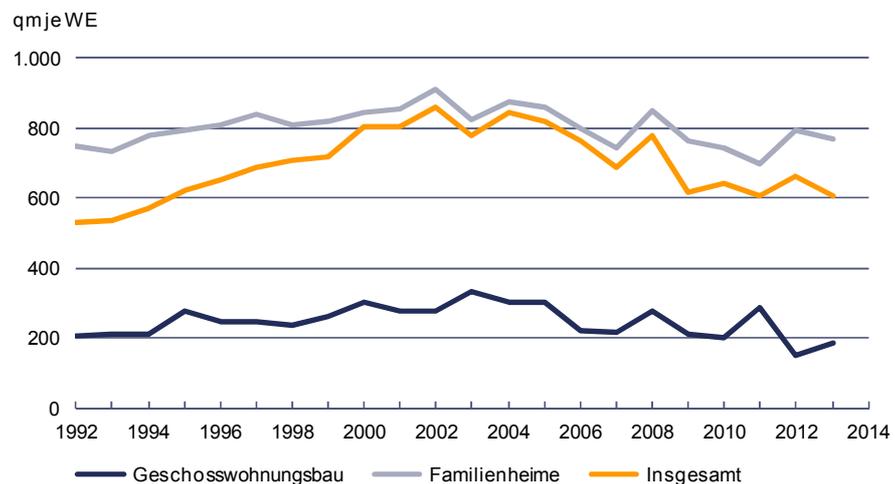
Wie oben in Abb. 3 ersichtlich, konzentriert sich das neue Bauland für Geschosswohnungen auf wenige Regionen: 60 Prozent dieser Flächen liegen in den z.T. hoch verdichteten Landkreisen Stade, Harburg und Osnabrück, der Region Hannover und den Städten Osnabrück und Lüneburg. Vielerorts aber spielte der Geschosswohnungsbau keine Rolle und in zwei Drittel der Städte und Gemeinden, die 2012/2013 Baurechte schufen, beschränkten sich die Neuausweisungen zu einhundert Prozent auf den Familienheimbau. Zu dieser Gruppe gehören auch die kreisfreien Städte Emden und Salzgitter, und selbst in Braunschweig und Wolfsburg machten die Flächen für Mehrfamilienhäuser weniger als ein Hektar bzw. weniger als 3% der Neuausweisungen aus.

Geplante Flächenausnutzung auf neuem Bauland

Der mittlere Wert der geplanten Bebauungsdichte beträgt 624 qm Bruttowohnbauland je Wohneinheit und entspricht weitgehend dem der letzten Baulandumfrage. Damit hat sich die Entwicklung zu einer höheren Flächenausnutzung stabilisiert. Anfang des Jahrhunderts waren durchschnittlich noch mehr als 800 qm Bauland pro Wohneinheit vorgesehen.

Die intensivere Flächenausnutzung ist vor allem auf die hohen Dichten in den Planungen für den Geschosswohnungsbau zurückzuführen. Während der mittlere Wert für Familienheime bei fast 800 qm liegt, ist er für den Geschosswohnungsbau auf unter 200 qm gesunken, den niedrigsten Wert seit 1992, dem ersten Jahr der niedersächsischen Wohnbaulandumfrage. Dieser sehr hohe Dichtewert ist zumindest z.T. darauf zurückzuführen, dass sich viele der neu ausgewiesenen Flächen für den Geschosswohnungsbau in zentralen Lagen befinden und die Grundstücke intensiv genutzt und zu einem hohen Maß überbaut werden sollen. Zudem trägt ein hoher Anteil kleiner Wohnungen zu der hohen Dichte bei.

Geplante Bebauungsdichten auf neuem Wohnbauland 1992 bis 2013 (Abb. 6)



Datenbasis: NBank-Wohnbaulandumfragen 1994 bis 2014

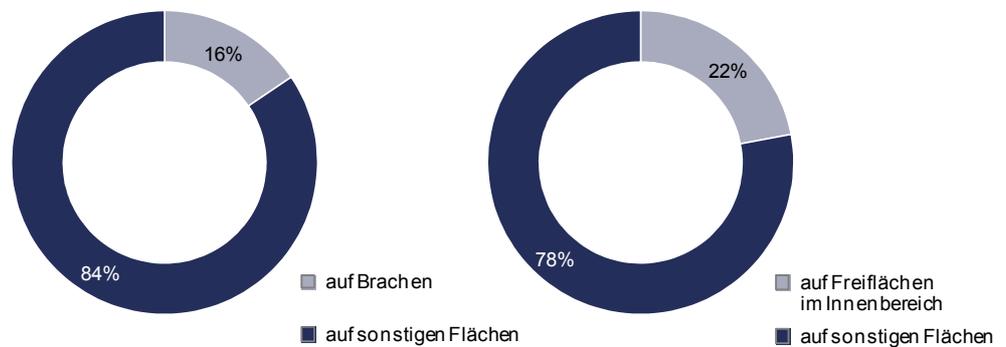
Bei der regionalen Differenzierung zeigt sich, dass die geplanten Bebauungsdichten wiederum stark variieren (vergl. Tab. 1). Eine Erklärung dafür ist der jeweils vorgesehene Anteil der Flächen für Familienheime und für Geschosswohnungen. So ergibt sich die hohe geplante Ausnutzung der Wohnungsbauflächen in den Städten Hannover, Oldenburg, Wilhelmshaven, Cuxhaven, Göttingen und Lüneburg sowie im Landkreis Wesermarsch weitgehend aus der Orientierung auf den Geschosswohnungsbau.

Der Faktor ‚Gebäudetyp‘ ist aber nicht hinreichend, um die großem regionalen Unterschiede zu erklären, und sie scheinen auch nicht das Ergebnis von Grundsätzen einer kommunalen Flächenpolitik zu sein. Vielmehr hängen die geplanten Bebauungsdichten offenbar sehr stark von fallspezifischen Planungen ab. Für diese Annahme spricht, dass sich das räumliche Muster im Dichte-Ranking in jeder Wohnbaulandumfrage anders darstellt; die meisten Kommunen, die aktuell mit den geringsten bzw. den höchsten Dichten planen, gehörten vor zwei Jahren nicht zu der jeweiligen Gruppe.

Nutzung von Innenentwicklungs- und Wiedernutzungspotenzialen

Von den 1.100 Hektar neu ausgewiesenen Wohnbaulands der Jahre 2012 und 2013 waren 162 Hektar Brachflächen, und für 230 Hektar wurde das Baurecht im vereinfachten Planungsverfahren nach § 13a BauGB gesichert. Zum Teil handelt es sich dabei um dieselben Flächen (Planungsverfahren nach § 13 a BauGB auf ehemaligen Brachflächen).

Neuausweisungen von Wohnbauland 2012/ 2013 auf Brachflächen und auf Flächen im Innenbereich nach § 13a BauGB (Abb. 7)



Datenbasis: NBank-Wohnbaulandumfrage 2014

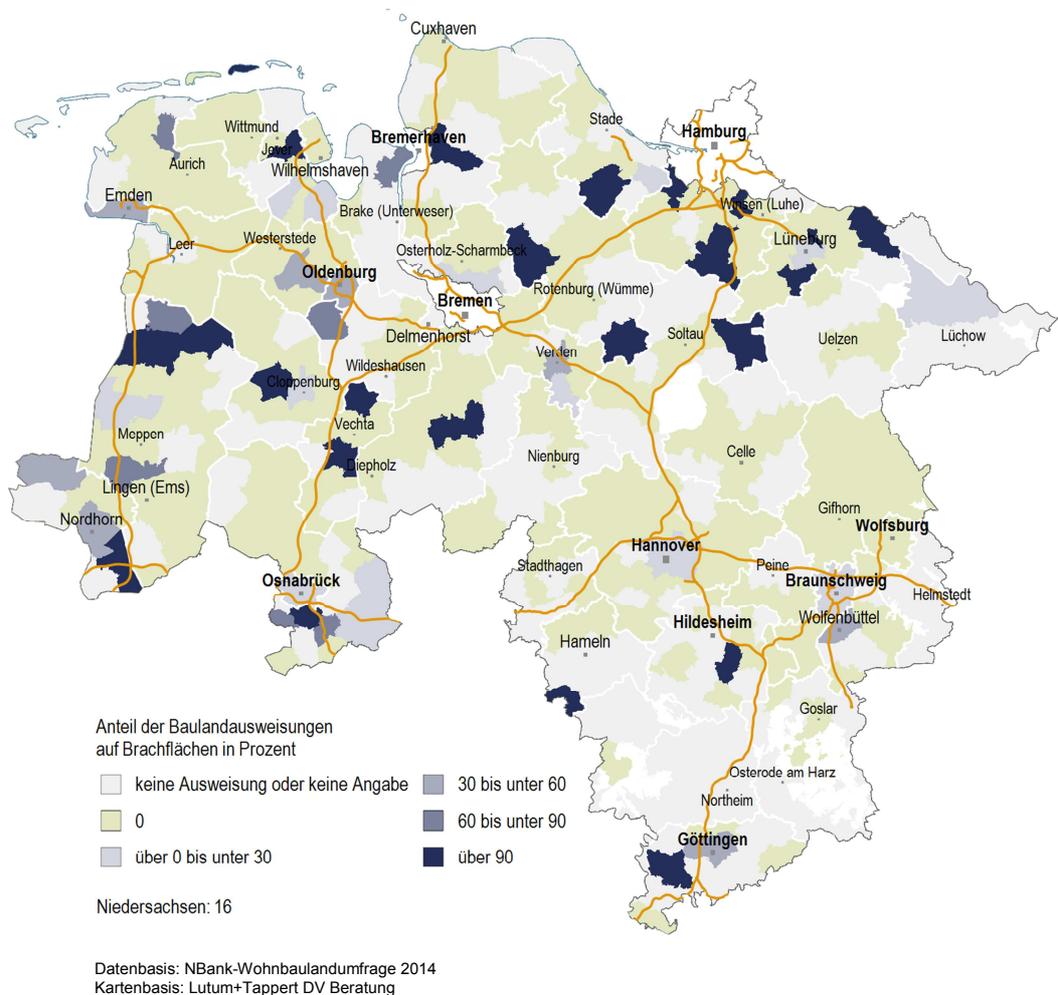
Mit den Neuausweisungen auf Innenbereichs- und Brachflächen leisteten die Städte und Gemeinden in Niedersachsen einen wichtigen Beitrag zur Ressourcenschonung. Gleichwohl machen diese Flächen aber nur den geringeren Teil der Neuausweisungen aus; für mehr als zwei Drittel des neuen Baulands wurden Freiflächen am Rand der Siedlungsbereiche oder Freiflächen im Außenbereich herangezogen.

Der Umfang von 162 Hektar Brachflächen, die in den Jahren 2012/2013 zu Wohnbauland umgewidmet wurden, liegt um 30 Hektar über dem Wert der vorangegangenen zwei Jahre und erreicht damit wieder den vergleichsweise hohen Anteil von 16% der gesamten Neuausweisungen. Zudem ist die Zahl der beteiligten Kommunen gestiegen: 54 Städte und Gemeinden haben Neuausweisungen auf Brachflächen vorgenommen, das entspricht 20% der Kommunen, die neue Baurechte geschaffen haben. 2010/2011 waren es nur 30 Städte und Gemeinden bzw. 14% der ausweisungsaktiven Kommunen.

Der größte Teil der umgewidmeten ehemaligen Brachflächen befindet sich in den ausweisungsintensiven Regionen (vergl. Abb. 8); nahezu zwei Drittel der 162 Hektar liegen in Städten und Gemeinden der Landkreise Stade (36 Hektar) und Harburg (20 Hektar) sowie Emsland (15 Hektar), Vechta (11 Hektar) und Grafschaft Bentheim (11 Hektar).

Abgesehen von Einzelfällen, handelt es sich bei den Umwidmungen meist um relativ kleine Flächen, die allerdings häufig einen großen Anteil der Neuausweisungen ausmachen. In fast der Hälfte der beteiligten Städte und Gemeinden deckten die ehemaligen Brachflächen über 90% des gesamten neuen Baulands ab.

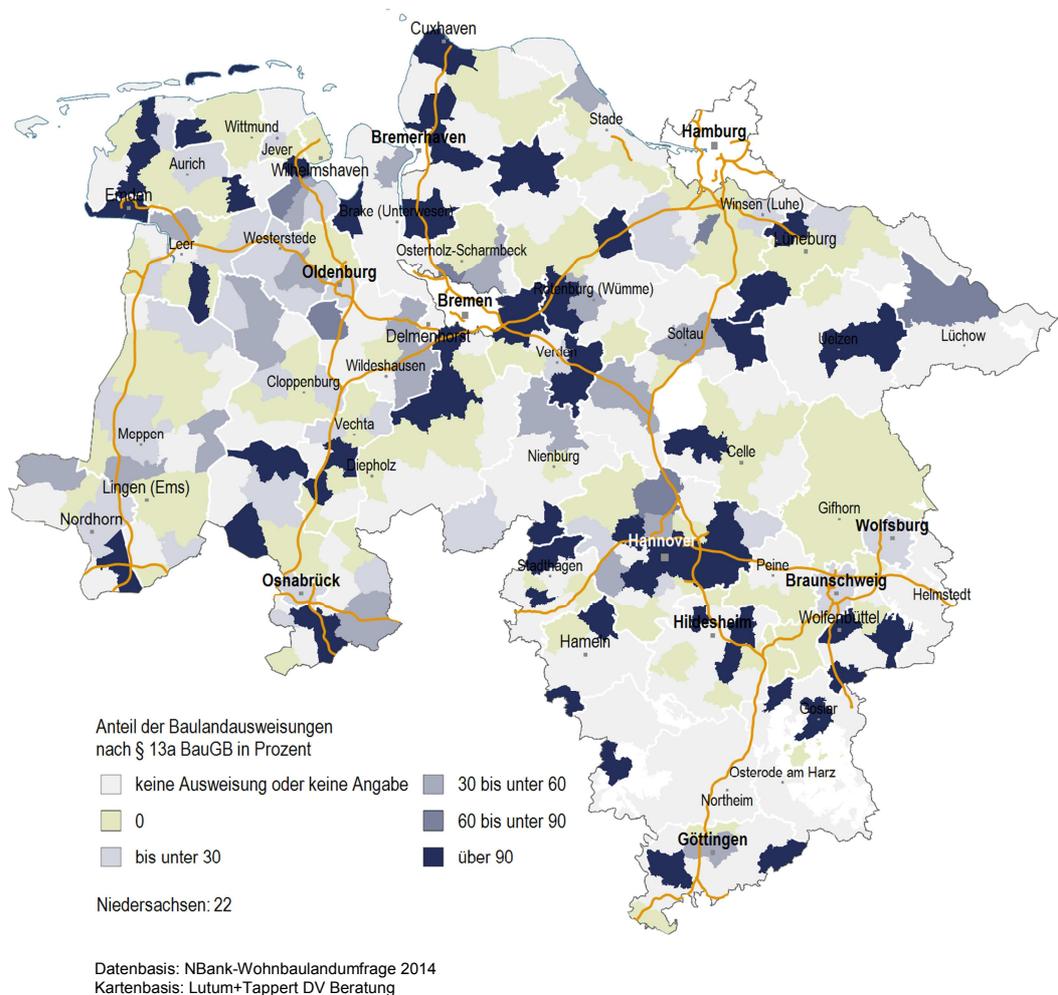
Neuausweisungen auf Brachflächen 2012/2013 (Abb. 8)



Auch die Aktivierung von Wohnbauland im Innenbereich hat ein größeres Ausmaß erreicht als in den vorangegangenen Jahren. Die 230 Hektar Wohnbaulandflächen, die 2012/2013 nach § 13 a BauGB ausgewiesen wurden, überschreiten den Wert von 2010/2011 um 40 Hektar. Seit der Novellierung des Baugesetzbuches vom 01.01.2007 hat sich dieses Instrument breit etabliert und das Verfahren nach § 13 a BauGB wird in allen Regionen und allen Stadt- bzw. Gemeindegrößenklassen gleichermaßen angewandt.

133 Städte und Gemeinden, das sind über 50% derer, die 2012/2013 Baurechte schufen, haben das vereinfachte Planungsverfahren genutzt. Die Hälfte dieser Kommunen haben mehr als 90% ihrer neu ausgewiesenen Flächen über dieses Verfahren gesichert.

Neuausweisungen im Innenbereich 2012/2013 (Abb. 9)



Trotz des hohen Anwendungsgrades machen die Neuausweisungen nach § 13a BauGB landesweit aber nur gut 20% aus. Der weitaus größte Teil der neu geplanten Wohngebiete liegt folglich weiterhin außerhalb der Innenbereiche.

Bebauung der neu ausgewiesenen Flächen

Ende 2013 waren fast 30% der in den Jahren 2012 und 2013 ausgewiesenen Wohnbauflächen bereits bebaut oder mit Baugenehmigungen versehen. Auf diesen insgesamt 312 Hektar sind knapp 5.400 Wohnungen erstellt worden.

Dabei fällt auf, dass auf Flächen, die für den Geschosswohnungsbau vorgesehen waren und Flächen, die nach § 13a BauGB ausgewiesen worden waren, deutlich höhere Anteile der Planungen bereits realisiert worden sind, nämlich 45% bzw. 36% statt der durchschnittlich knapp 30%. Vermutlich werden Baurechte im Innenbereich und speziell für Geschosswohnungen häufig erst dann geschaffen, wenn konkrete Bauabsichten vorliegen.

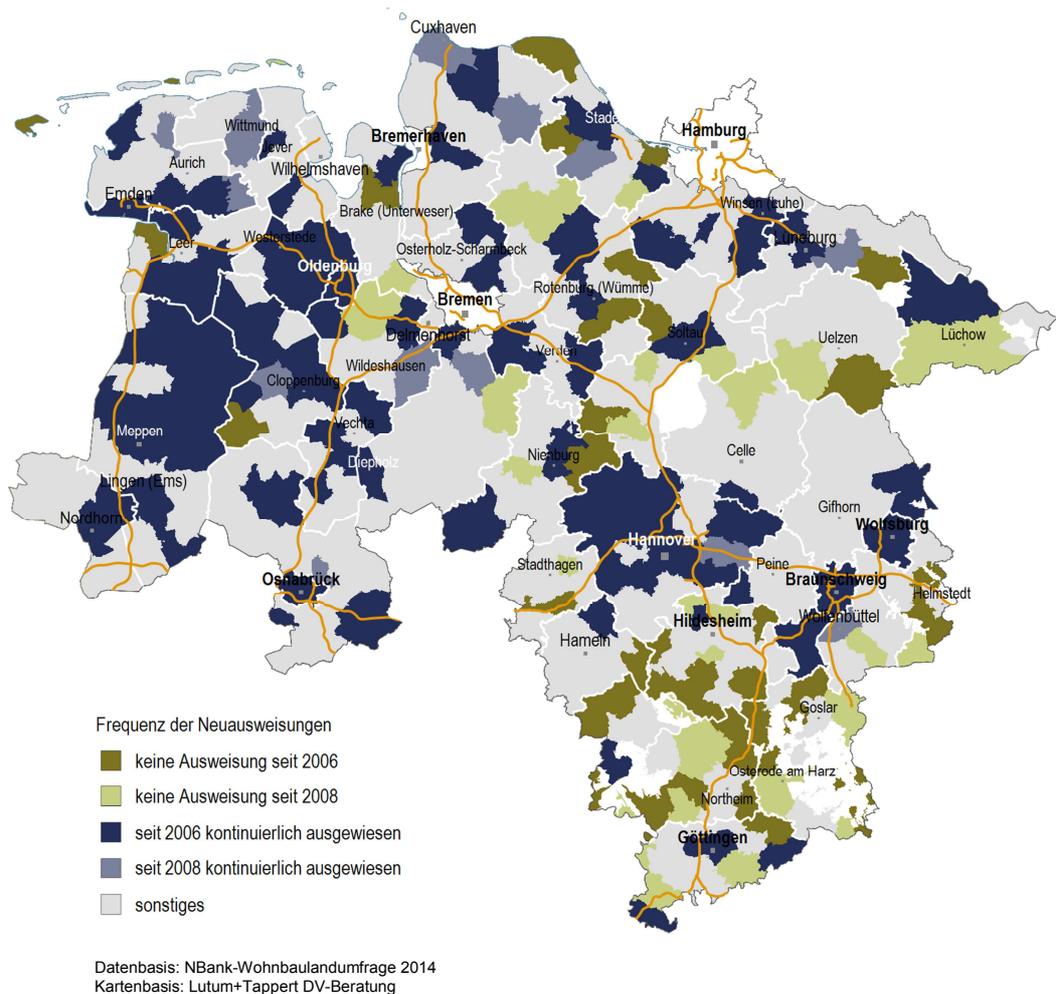
Größere Flächen für Ein- und Zweifamilienhäuser im Außenbereich brauchen dagegen eine längere Zeit, bis sie vermarktet und bebaut sind. Ihre deut-

lich geringere Realisierungsquote zeigt aber auch, dass die Praxis der Angebotsplanungen in vielen Städten und Gemeinden weiterhin vorherrscht.

Ausweisungshistorie

158 Städte und Gemeinden haben in den vergangenen zwei Jahren kein Wohnbauland ausgewiesen. Wenngleich zyklische Flächenausweisungen immer dazu geführt haben, dass einzelne Kommunen für die jeweils zwei Berichtsjahre keine Neuausweisungen meldeten, so fällt doch auf, dass mehr als die Hälfte von ihnen schon seit 2008, und ein gutes Viertel sogar schon seit 2006 kein Bauland mehr ausgewiesen haben. Damit speiste sich die Bautätigkeit, wenn sie denn überhaupt stattfand, von fast 20% der niedersächsischen Städte und Gemeinden schon seit mindestens sechs Jahren aus den Reserven.

Ausweisungshistorie der Städte und Gemeinden 2006 bis 2013 (Abb. 10)



Kommunen, die schon seit Jahren keine Baurechte mehr geschaffen haben, sind in Südniedersachsen und in dem Raum zwischen den Landkreisen Lüchow-Dannenberg und Rotenburg (Wümme) konzentriert (vergl. Abb. 10). Mehr als drei Viertel von ihnen sind kleine Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern, aber mit Bad Harzburg, Osterode, Hann.Münden, Lüchow und Einbeck sind auch fünf Städte mit 20.000 bis 35.000 Einwohnern darunter.

Gleichzeitig gibt es zahlreiche Kommunen, die kontinuierlich Baurechte schaffen. Seit 2008 haben 112 Städte und Gemeinden (knapp 30%) in jedem der zweijährigen Untersuchungszeiträume neues Bauland ausgewiesen, 99 davon auch seit 2006. In dieser Gruppe sind die größeren Städte mit ihrem Umland sowie die Mittelstädte überproportional stark vertreten, aber es gehören auch zahlreiche kleinere Städte und Gemeinden im ländlichen Raum dazu. Wenngleich die kontinuierliche Aufstockung des Wohnbaulands vor allem in den Wachstumsräumen stattfand, so haben sich doch auch zahlreiche Kommunen in schrumpfenden Regionen daran beteiligt.

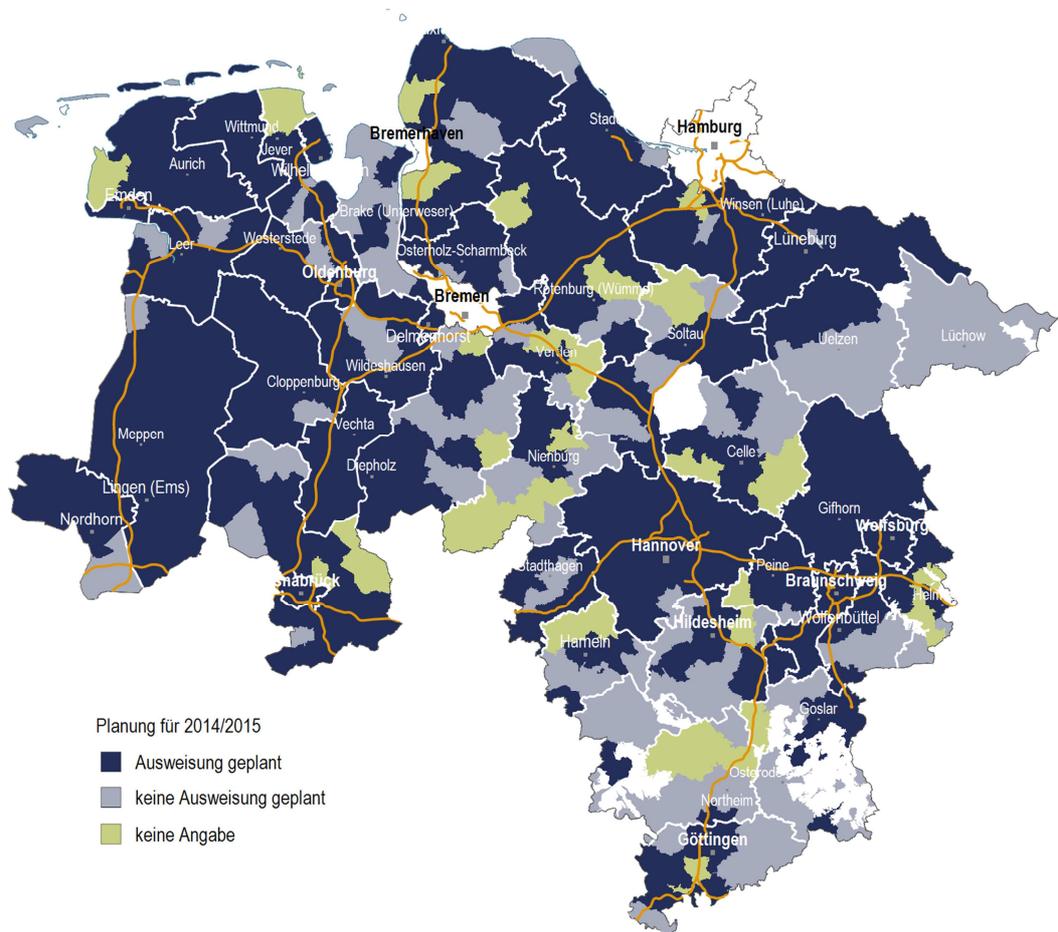
Planungsabsichten

Die Zahl der Kommunen, die zukünftig neues Bauland schaffen wollen, und insbesondere der Umfang an Neuausweisungen nehmen voraussichtlich weiter zu. Mehr als zwei Drittel gaben an, in den kommenden zwei Jahren neues Bauland auszuweisen, und der Umfang der geplanten Neuausweisungen wurde niedersachsenweit mit 1.870 Hektar beziffert. Kommunen, die in den nächsten zwei Jahren keine Neuausweisungen planen (insgesamt knapp 30%), liegen wiederum konzentriert im Süden und im Nordosten, also in Regionen, in denen Siedlungsflächenerweiterungen schon seit längerem nur noch sehr zurückhaltend stattfinden.

Gegenüber der Wohnbauumfrage 2012 hat sich die Zahl der Städte und Gemeinden mit Ausweisungsabsichten zwar nur um sechs Prozent erhöht, der Umfang der von ihnen geplanten Neuausweisungen aber um 40%. Diese hohe Steigerungsrate ist also vor allem darauf zurückzuführen, dass die einzelnen Kommunen umfangreichere Neuausweisungen planen als vor zwei Jahren: 2012 nannte nur ein Drittel einen Flächenumfang von mehr als 5 Hektar, 2014 war es die Hälfte.

Auffällig ist auch der große Unterschied zwischen dem Umfang der Neuausweisungen in den Jahren 2012/2013 (1.100 Hektar) und den Planungen für 2014/2015 (1.870 Hektar); das entspricht einer Steigerung von 70%. Sie ist vor allem auf die Planungen in den wachstumsdynamischen Regionen zurückzuführen. Insbesondere in der Region Hannover, im Raum Braunschweig/ Gifhorn und im Umland von Hamburg werden kurzfristig offenbar weit umfangreichere Baulandentwicklungen geplant als in den vergangenen zwei Jahren umgesetzt wurden. Darüber hinaus gibt es aber auch in den strukturschwachen und schrumpfenden Regionen etliche Kommunen, die umfangreiche Siedlungsflächenerweiterungen vorhaben.

Planungsabsichten der Städte und Gemeinden für 2014/ 2015 (Abb. 11)



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

Allerdings zeigt die Erfahrung, dass die Ausweisungsabsichten nicht immer mit der Planungspraxis übereinstimmen. Fast 20% derer, die in der Wohnbaulandumfrage 2012 Planungsabsichten bekundet hatten, haben bis Ende 2013 keine Baurechte geschaffen; andererseits wies ein Viertel derer, die Anfang 2012 Planungsabsichten explizit verneint hatten, in den folgenden zwei Jahren dennoch neues Bauland aus. So wurden in der Summe nur 85% des zwei Jahre zuvor angezielten neuen Baulands ausgewiesen. Gleichwohl stimmen für die große Mehrheit der Städte und Gemeinden Ausweisungsabsichten und tatsächliches Verhalten annähernd überein, so dass die Angaben der Planungsabsichten ein guter Indikator für zukünftige Entwicklungen sind.

Neuweisungen von Wohnbauland 2012 und 2013 (Tab. 1)

Landkreise bzw. kreisfreie Städte	in ha für		in WE für		insgesamt		Anteil FH in % in ha	in ha/ 10.000 EW	in qm je WE	auf Brach- flächen in ha	nach § 13a in ha
	GWB	FH	GWB	FH	in ha	in WE					
Land Niedersachsen	75,8	1.013,8	4.340	12.650	1.094,3	16.990	93	1,4	623	161,6	229,6
Braunschweig, Stadt	0,8	29,1	38	242	29,9	280	97	1,2	1.066	0,6	1,9
Salzgitter, Stadt	0,0	2,0	0	25	2,0	25	100	0,2	800	0,0	0,0
Wolfsburg, Stadt	0,7	20,3	60	241	20,9	301	97	1,7	695	0,0	1,0
LK Gifhorn	1,1	39,6	24	427	40,8	451	97	2,4	904	0,0	0,0
LK Göttingen	1,2	7,1	220	150	8,3	370	86	0,4	224	2,5	3,4
LK Goslar	0,8	1,3	120	11	2,0	131	63	0,1	1.000	0,0	1,5
LK Helmstedt	0,0	15,3	0	136	15,3	136	100	1,7	1.124	0,0	0,0
LK Northeim	0,0	0,0	0	0	0,0	0	-	-	-	-	-
LK Osterode am Harz	0,0	0,0	0	0	0,0	0	-	-	-	-	-
LK Peine	0,0	22,8	0	277	22,8	277	100	1,7	822	0,0	0,0
LK Wolfenbüttel	0,0	5,2	0	86	5,2	86	100	0,4	607	0,4	2,7
Region Hannover	10,1	68,6	851	852	78,9	1.703	87	0,7	462	0,7	36,8
Hannover, Stadt	3,9	1,7	593	48	5,6	641	31	0,1	87	0,7	5,6
LK Diepholz	0,7	23,2	20	136	23,8	156	97	1,4	767	1,3	4,2
LK Hameln-Pyrmont	1,1	3,9	51	50	5,0	101	78	0,3	490	1,6	2,6
LK Hildesheim	0,0	8,0	0	123	8,0	123	100	0,3	647	0,5	1,0
LK Holz Minden	0,0	0,4	0	8	0,4	8	100	0,1	538	0,0	0,4
LK Nienburg (Weser)	0,0	8,4	0	89	8,4	89	100	0,7	939	0,0	1,6
LK Schaumburg	0,0	4,3	0	63	4,3	63	100	0,3	686	0,0	1,1
LK Celle*	0,0	5,5	0	69	5,5	69	100	0,4	776	0,0	0,1
LK Cuxhaven	1,1	7,2	60	108	8,3	168	87	0,4	472	0,6	1,9
LK Harburg	5,9	53,2	263	622	59,1	885	90	2,4	668	20,4	6,6
LK Lüchow-Dannenberg	0,0	3,3	0	4	3,3	4	100	0,7	8.125	0,8	2,5
LK Lüneburg	5,6	54,6	530	627	64,7	1.157	91	3,7	520	9,4	23,9
LK Osterholz	0,5	8,1	30	97	8,6	127	94	0,8	679	0,5	4,3
LK Rotenburg (Wümme)	1,3	16,4	77	211	17,7	288	93	1,2	604	11,0	5,4
Heidekreis	0,0	8,8	0	122	8,8	122	100	0,6	723	2,5	5,2
LK Stade	13,1	72,4	392	827	85,5	1.219	85	4,3	684	36,3	1,8
LK Uelzen	0,0	5,5	0	66	5,5	66	100	0,6	833	0,0	2,5
LK Verden	1,6	20,0	74	262	21,7	336	93	1,8	644	2,2	15,3
Delmenhorst, Stadt	0,0	0,0	0	0	0,0	0	-	-	-	-	-
Emden, Stadt	0,0	6,1	0	70	6,1	70	100	1,2	871	2,7	6,1
Oldenburg, Stadt	2,9	0,4	245	14	3,3	259	13	0,2	129	1,2	0,8
Osnabrück, Stadt	5,4	14,4	130	166	19,8	296	73	1,3	669	5,0	3,7
Wilhelmshaven, Stadt	0,5	0,0	24	0	0,5	24	0	0,1	208	0,0	0,0
LK Ammerland	3,0	47,7	145	692	50,6	837	94	4,3	605	2,4	5,6
LK Aurich	1,7	49,4	72	631	51,1	703	97	2,7	687	1,8	15,5
LK Cloppenburg	2,6	68,0	130	1.018	70,6	1.148	96	4,4	615	5,3	5,2
LK Emsländ	3,6	92,3	153	1.135	95,9	1.288	96	3,1	711	15,4	10,5
LK Friesland	1,9	20,6	97	271	22,5	368	92	2,3	611	2,9	7,0
LK Grafschaft Bentheim	0,6	33,1	49	573	33,7	622	98	2,5	542	10,7	8,0
LK Leer	0,0	42,3	0	442	42,3	442	100	2,6	899	0,0	3,1
LK Oldenburg	1,1	23,4	26	340	24,5	366	95	1,9	671	3,3	7,8
LK Osnabrück	4,8	44,9	287	705	49,6	992	90	1,4	500	8,2	14,1
LK Vechta	0,9	43,4	76	477	44,3	553	98	3,3	659	11,1	9,5
LK Wesermarsch	0,3	1,2	32	36	1,5	68	80	0,2	221	0,2	1,3
LK Wittmund	1,0	12,4	64	149	13,3	213	93	2,4	626	0,3	3,5
Große Selbständige Städte											
Göttingen	1,2	2,6	220	87	3,8	307	68	0,3	124	1,2	1,6
Goslar	0,8	0,2	120	k.A.	0,9	120	19	0,2	-	0,0	0,9
Hameln	0,0	0,0	0	0	0,0	0	-	-	-	-	-
Hildesheim	0,0	0,0	0	0	0,0	0	-	-	-	-	-
Celle	0,0	2,5	0	35	2,5	35	100	0,4	714	0,0	0,0
Cuxhaven	0,2	0,0	20	0	0,2	20	0	< 0,1	75	0,0	0,2
Lüneburg	5,4	13,2	510	180	18,6	690	71	2,6	270	4,4	0,0
Lingen (Ems)	1,2	5,1	55	106	6,2	161	81	1,2	386	0,0	0,0

* Landkreis Celle unvollständig erfasst
Datenbasis: NBank-Wohnbaulandumfrage 2014, LSN 2014

Wohnbauland-Reserven

Als Baulandreserve gilt unbebautes Brutto-Wohnbauland mit bestehenden Bau-rechten. Stichtag für die Angaben zu den Reserveflächen war der 31.12.2013.

Umfang der Wohnbaulandreserven

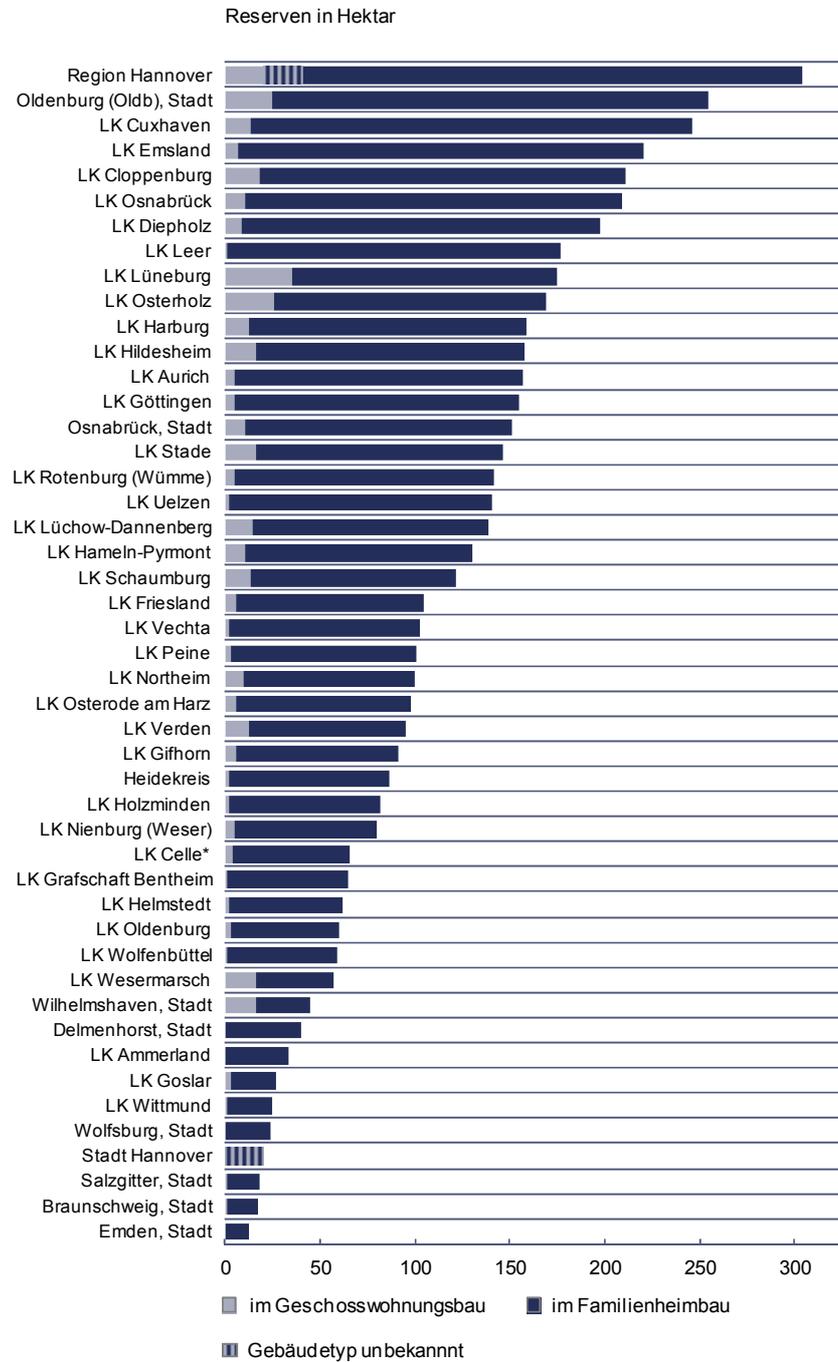
Zu Beginn des Jahres 2014 beliefen sich die Wohnbaureserven in Nieder-sachsen auf gut 5.300 Hektar mit einer Kapazität für etwa 84.000 Wohnungen. Etwa 15% der Fläche und 14% der Wohnungen (780 Hektar für 11.600 Wohneinheiten) sind in den vorangegangenen zwei Jahren ausgewiesen wor-den. D.h., dass sich 85% der Reserven schon länger im Reserve-Pool befinden.

Die Reserveflächen liegen zu drei Viertel im Geltungsbereich von Be-bauungsplänen (§ 30 BauGB) und zu einem Viertel innerhalb bebauter Ortsteile (§ 34 BauGB), sind also Baulücken im Innenbereich. Dieses Verhältnis von 3:1 ist seit langem stabil und verweist darauf, dass sich die Aktivierung von Baulü-cken zwar fortgesetzt, aber offenbar nicht dynamisch entwickelt hat. Allerdings gibt es hinsichtlich der Anteile von Reserveflächen in Gebieten nach § 30 und § 34 BauGB erhebliche regionale Unterschiede. So machen Reserven im In-nenbereich in den Landkreisen Uelzen, Holzminden und Wolfenbüttel 45% bis 50% des Baulands aus, in den Landkreisen Vechta und Wittmund sowie in Braunschweig, Wolfsburg und Emden dagegen nur max. 5% (vergl. Tab. 2). Das in der Umfrage sehr häufig genannte Ziel, die Innenentwicklung zu forcieren, verlangt folglich je nach Ausgangsbedingungen sehr unterschiedliche Stra-tegien.

Die weitaus meisten Flächenreserven sind für Familienheime vorgesehen. Mit 4.665 Hektar deckt dieses Segment 93% der Wohnbaulandflächen in Nie-dersachsen ab; in vielen Städten und Gemeinden machen sie sogar 100% aus.

Die Reserveflächen für den Geschosswohnungsbau belaufen sich auf 371 Hektar. Relativ große Anteile davon befinden sich in den Landkreisen Lüne-burg (35 Hektar) und Osterholz (26 Hektar), in der Stadt Oldenburg (25 Hektar) und in der Region Hannover (20 Hektar, ohne die Flächen in der Stadt Hanno-ver) (vergl. Abb. 12). In den kreisfreien Städten Wolfsburg, Delmenhorst und Emden sowie in den Landkreisen Ammerland und Leer gibt es dagegen gar keine Flächenreserven für Geschosswohnungen. Da nicht alle Reserveflächen kurz- oder mittelfristig zu aktivieren sind, verfügen wahrscheinlich etliche wei-tere Regionen in Niedersachsen effektiv über kein Bauland für Mehrfa-milienhäuser.

Wohnbaulandreserven Ende 2013 (Abb. 12)



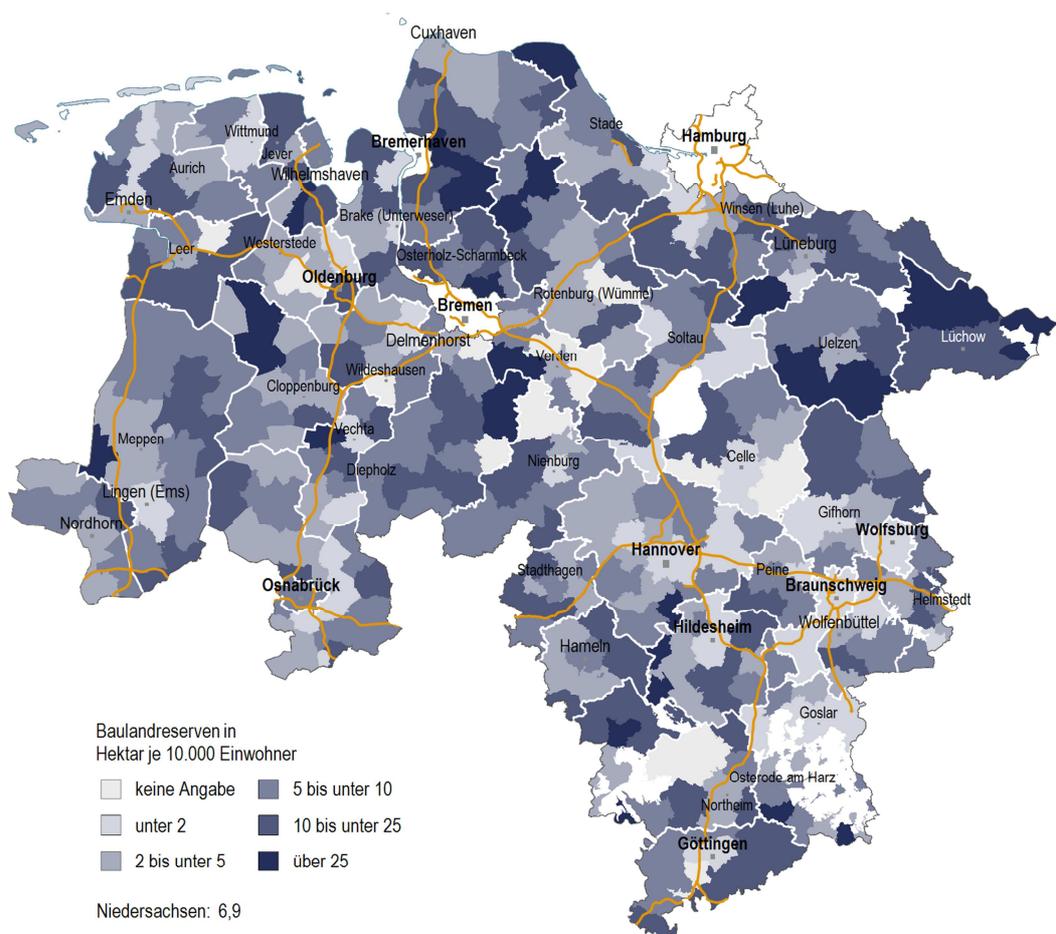
* Landkreis Celle unvollständig erfasst.
 Für die Stadt Hannover fehlen die Werte für den Gebäudetyp.
 Datenbasis: NBank-Wohnbaulandumfrage 2014

Intensität der Reservepotenziale

Relativ zur Bevölkerungszahl belaufen sich die Reserveflächen landesweit auf knapp 7 Hektar je 10.000 Einwohner. Der teilsräumliche Vergleich zeigt aber große Unterschiede. Nur knapp 30% der Städte und Gemeinden kommen diesem Durchschnittswert mit 5 bis 10 Hektar je 10.000 Einwohner nahe. Mehr als ein Drittel der Kommunen liegen darunter, das restliche Drittel darüber.

Das räumliche Muster in Abb. 13 lässt sich, anders als der Umfang der Neuausweisungen, nicht mit der Haushaltsdynamik und der Baulandnachfrage erklären. Sowohl in Regionen mit sehr geringer Nachfragedynamik als auch in den dynamischeren Regionen haben einige Kommunen sehr große Reserven aufgebaut, während andere nur noch über sehr geringe Restbestände verfügen.

Wohnbaulandreserven je 10.000 Einwohner Ende 2013 (Abb. 13)



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

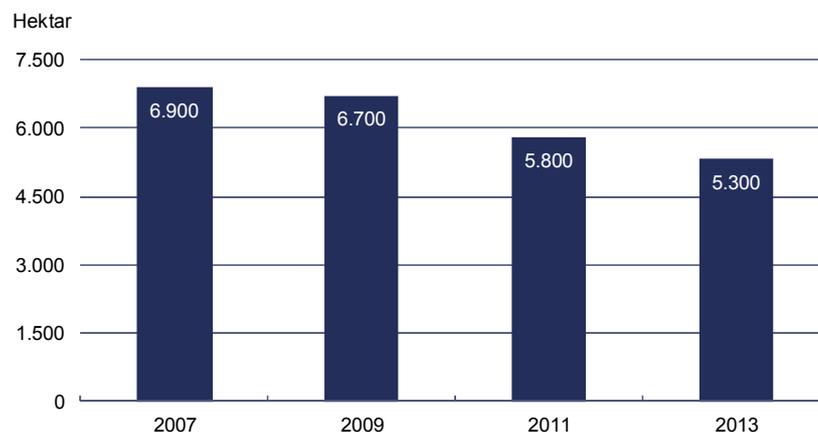
Unter den über 50 Kommunen mit besonders geringen Baulandreserven (unter 2 Hektar je 10.000 Einwohner) befinden sich relativ viele große Städte, so u.a. Hannover, Braunschweig, Salzgitter und Wolfsburg, und mit Göttingen, Goslar, Hildesheim, Celle und Lingen die meisten der kreiszugehörigen großen selbständigen Städte. In dieser Gruppe ist dort, wo die Zahl der Haushalte weiterhin dynamisch wächst, ohne die zusätzliche Ausweisung von Bauland mittelfristig mit Engpässen zu rechnen. Für die Städte und Gemeinden mit stagnierenden oder weiter sinkenden Haushaltszahlen sind die geringen Reserven dagegen Ausdruck einer angemessenen Baulandpolitik.

In 130 Städten und Gemeinden summieren sich die Wohnbaulandreserven auf mehr als 10 Hektar je 10.000 Einwohner, in 25 davon sogar auf mehr als 25 Hektar je 10.000 Einwohner. Auch wenn es sich bei letzteren überwiegend um kleine Gemeinden handelt, finden sich auch etliche mit 15.000 bis 20.000 Einwohnern darunter. Städte und Gemeinden mit den relativ zur Einwohnerzahl höchsten Flächenreserven liegen vorwiegend in den strukturschwachen und schrumpfenden Regionen. Die Aussicht, dass diese Flächen mittelfristig bebaut und die Reserven deutlich verringert werden, ist folglich sehr gering. Aber auch in den anderen Regionen stellen sehr große Reserveflächen meist ein Überangebot dar und verweisen auf eine in der Vergangenheit wenig nachhaltige kommunale Siedlungsflächenpolitik.

Entwicklung der Baulandreserven

In den Jahren 2012 und 2013 wurden die Reserveflächen in Niedersachsen weiter abgebaut. Gegenüber der Ausgangssituation Ende des Jahres 2011 belief sich der Rückgang des planungsrechtlich gesicherten Wohnbaulands auf etwa 500 Hektar bzw. 8%. Gemessen an den Neuausweisungen von knapp 1.100 Hektar hat der Abbau der Reserven einen beträchtlichen Umfang. Gleichwohl lag er deutlich unter dem Niveau von 2010/2011, als die Reserven um 900 Hektar, also um fast das Doppelte, reduziert worden waren.

Umfang der Wohnbaulandreserven 2007 bis 2013 (Abb. 14)



Am Abbau der Reserven 2012/2013 war die große Mehrheit der Kommunen beteiligt. Auch wenn einzelne Städte und Gemeinden durch zyklische Ausweisungsaktivitäten ihre Reserven erhöht haben, wurde die Nachfrage nach Wohnbauland niedersachsenweit zu einem beträchtlichen Anteil aus der Reserve bedient.

Allerdings schmolzen, wie schon in den vorangegangenen Jahren, nur die Reserven für Familienheime ab. Das Bauland für den Geschosswohnungsbau (370 Hektar) verblieben auf einem seit Jahren weitgehend konstanten Niveau.

Auf regionaler Ebene gab es eine deutliche Aufstockung der Reserven nur in den Landkreisen Stade, Lüneburg, Aurich, Oldenburg und Wittmund sowie im Umland von Hannover (Region Hannover, ohne die Stadt Hannover), also, mit der Ausnahme des Landkreises Wittmund, nur in Regionen mit einem deutlichen Haushaltszuwachs.

Übersicht der Reserven Ende 2013 (Tab. 2)

Landkreise bzw. kreisfreie Stadt	Reserven		Anteil in % (Hektar)		in ha/ 10.000 EW	in qm/WE
	in ha	in WE	für FH	nach § 34		
Land Niedersachsen	5.308	83.575	93	25	7,0	622
Braunschweig, Stadt	17	170	94	5	0,7	1.017
Salzgitter, Stadt	19	231	95	30	1,9	801
Wolfsburg, Stadt	23	295	100	0	1,9	792
LK Gifhorn	91	1.002	93	25	5,3	913
LK Göttingen	155	2.525	97	40	6,6	614
LK Goslar	27	538	88	33	1,9	494
LK Helmstedt	62	880	97	7	6,9	706
LK Northeim	100	1.555	90	28	10,7	641
LK Osterode am Harz	98	1.357	91	21	13,1	719
LK Peine	101	1.520	97	22	7,7	663
LK Wolfenbüttel	59	1.112	99	48	4,9	532
Region Hannover*	304	6.065	92	23	2,7	449
Hannover, Stadt	20	k.A.	k.A.	k.A.	0,4	-
LK Diepholz	197	2.619	95	42	11,3	754
LK Hameln-Pyrmont	131	2.216	92	27	8,8	589
LK Hildesheim	157	2.441	89	22	5,7	645
LK Holzminden	82	933	98	46	11,3	876
LK Nienburg	80	912	95	26	7,7	832
LK Schaumburg	121	1.434	87	27	7,8	845
LK Celle**	65	832	94	12	4,9	786
LK Cuxhaven	246	3.618	94	33	12,5	680
LK Harburg	159	2.023	91	24	6,5	742
LK Lüneburg-Dannenberg	139	1.574	89	38	28,5	884
LK Lüneburg	175	2.772	79	35	9,9	524
LK Osterholz	169	2.311	85	29	15,2	730
LK Rotenburg	141	1.923	97	35	9,5	678
LK Heidekreis	86	1.467	98	24	6,3	587
LK Stade	146	2.927	89	26	7,4	499
LK Uelzen	140	1.637	98	46	15,1	856
LK Verden	95	1.299	87	41	8,8	733
Delmenhorst, Stadt	40	800	100	50	5,4	500
Emden, Stadt	12	200	100	0	2,4	600
Oldenburg, Stadt	255	6.281	90	21	16,0	406
Osnabrück, Stadt	151	4.183	93	9	9,7	361
Wilhelmshaven, Stadt	44	490	65	21	5,8	904
LK Ammerland	33	529	100	9	3,7	630
LK Aurich	157	1.468	96	34	8,4	885
LK Cloppenburg	210	3.153	91	12	13,1	667
LK Emsland	220	3.403	97	28	7,0	646
LK Friesland	104	1.937	95	7	10,8	539
LK Grafschaft Bentheim	65	904	99	13	4,9	719
LK Leer	177	2.128	100	20	11,5	830
LK Oldenburg (Oldb)	59	867	95	7	5,5	685
LK Osnabrück	209	4.485	95	9	6,0	467
LK Vechta	103	1.429	98	5	7,6	718
LK Wesermarsch	57	798	72	15	6,4	716
LK Wittmund	25	332	97	4	4,4	726
Große selbständige Städte						
Göttingen	20	500	95	50	1,7	400
Goslar	6	240	69	47	1,5	248
Hameln	31	470	90	41	5,4	650
Hildesheim	13	310	13	6	1,3	410
Celle	8	117	64	49	1,2	718
Cuxhaven	22	392	90	0	4,5	550
Lüneburg	28	1.200	36	29	3,9	233
Lingen	4	99	89	0	0,8	423

* Wohnheiten, Anteile und Dichten ohne Stadt Hannover
Datenbasis: NBank-Wohnbaulandumfrage 2014

** Landkreis Celle unvollständig erfasst

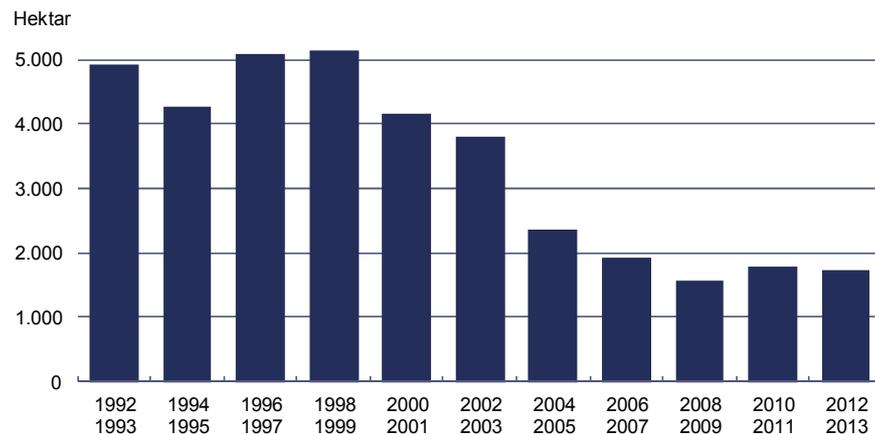
Inanspruchnahme von Wohnbauland

Der Baulandverbrauch wird nicht erfragt, sondern überschlägig aus den Reserven Ende 2011 und 2013 sowie den Neuausweisungen der letzten zwei Jahre ermittelt.

Danach wurden in den Jahren 2012 und 2013 in Niedersachsen etwa 1.750 Hektar Bruttowohnbauland für den Wohnungsneubau in Anspruch genommen. Da der Umfang der Neuausweisungen im gleichen Zeitraum deutlich geringer ausfiel, wurde ein erheblicher Anteil der in den Jahren 2012 und 2013 bebauten Flächen aus dem Reservepool aktiviert.

Der Umfang des jüngsten Baulandverbrauchs entspricht in etwa dem der vorangegangenen zwei Jahre. Trotz zunehmender Engpässe auf den Wohnungsmärkten und einer steigenden Zahl von Baufertigstellungen (vergl. Abb. 2) lässt sich für die Landesebene keine verstärkte Inanspruchnahme von Wohnbauland ablesen.

Inanspruchnahme von Wohnbauland in Niedersachsen 1992 bis 2013 (Abb. 15)



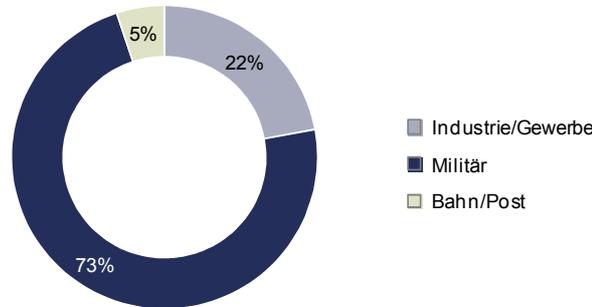
Datenbasis: NBank-Wohnbaulandumfragen 1994 bis 2014

Die regionalen Schwerpunkte bei der Inanspruchnahme von Wohnbauland lagen, wie in den vorangegangenen Jahren, in der Region Hannover, im Westen Niedersachsens und im Landkreis Harburg. Auf die fünf Landkreise bzw. Regionen mit den höchsten Verbräuchen (Region Hannover und die Landkreise Emsland, Aurich, Cloppenburg und Harburg) entfällt allein ein Drittel des gesamten Baulandverbrauchs. In Südniedersachsen, dem Nordosten und dem Unterweserraum wurden dagegen nur sehr wenige Flächen bebaut.

Brachflächen-Potenziale

Ende 2013 gab es in Niedersachsen gut 1.400 Hektar ehemals militärisch, gewerblich oder durch Bahn und Post genutzte Brachflächen, die sich für eine Wohnnutzung eignen. Fast drei Viertel davon (mehr als 1.000 Hektar) sind Flächen mit militärischer Vornutzung; Industrie- und Gewerbebrachen summierten sich auf knapp 320 Hektar, Bahn- und Postbrachen auf gut 70 Hektar.

Brachflächenpotenziale mit Eignung für Wohnnutzung Ende 2013 (Abb. 16)

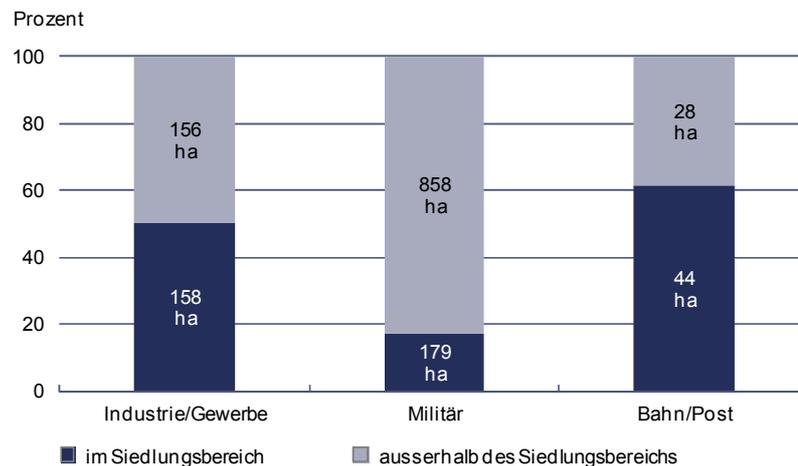


Datenbasis: NBank-Wohnbaulandumfrage 2014

Zwar haben die Vertreter der Städte und Gemeinden diese Brachflächen ausdrücklich als für Wohnzwecke geeignet bezeichnet, dennoch scheint das Nachnutzungspotenzial begrenzt zu sein, denn nur 380 Hektar der gut 1.400 Hektar, d.h. ein gutes Viertel, liegen innerhalb der Siedlungsbereiche.

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

Lage der Brachflächen mit Eignung für Wohnnutzung Ende 2013 (Abb. 17)

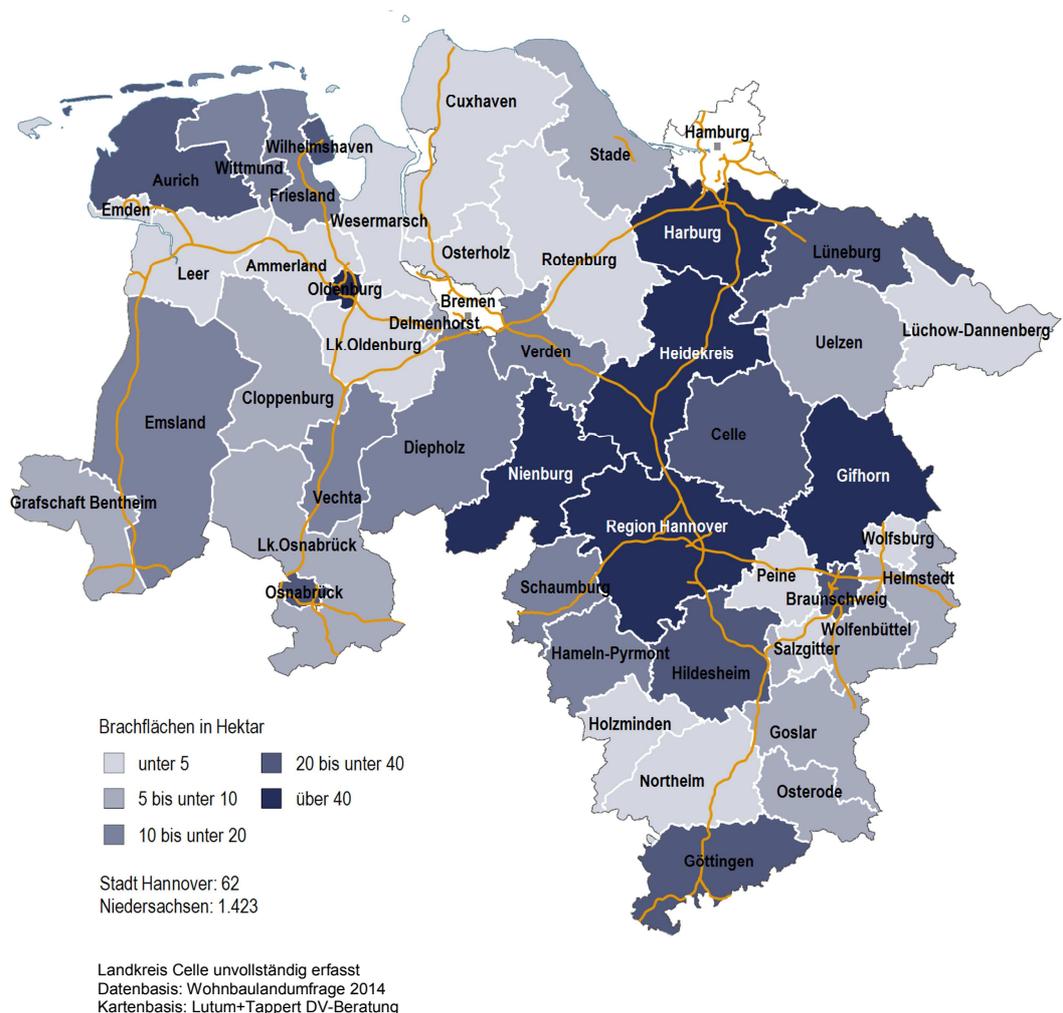


Datenbasis: NBank-Wohnbaulandumfrage 2014

Über ein höheres Nachnutzungspotenzial verfügen Industrie- und Gewerbebrachen sowie Bahn- und Postbrachen, die sich zu 50% bzw. 60% innerhalb der Siedlungsbereiche befinden. Ihre Wiedernutzung kann sowohl einen erheblichen Beitrag zur Schonung der Ressource Boden leisten als auch neue Impulse für die Ortsentwicklung auslösen.

Die Brachflächen sind sehr unterschiedlich im Land verteilt. Die Landkreise Peine, Lüchow-Dannenberg und Oldenburg sowie die Stadt Wolfsburg haben gar keine und weitere zehn Landkreise und kreisfreie Städte weniger als fünf Hektar für Wohnzwecke geeignete Brachen. Dagegen summieren sie sich im Landkreis Nienburg und im Landkreis Gifhorn auf jeweils über 300 Hektar, in der Stadt Oldenburg auf 170 und in der Region Hannover auf 100 Hektar. Damit entfallen mehr als 60% der Brachflächen auf diese vier Räume.

Brachflächenpotenziale mit Eignung für Wohnnutzung Ende 2013 (Abb. 18)



Sehr ausgedehnte Brachflächen befinden sich zudem im Heidekreis (über 80 Hektar) und im Landkreis Harburg (fast 50 Hektar). Nur in der Region Hannover und im Landkreis Harburg spielen dabei Industrie- und Gewerbebrachen innerhalb der Siedlungsbereiche eine große Rolle. In den anderen Fällen handelt es sich weitgehend um Militärbrachen im Außenbereich.

In Anbetracht ihrer Lage, aber auch ihrer räumlichen Konzentration ist die Erwartung wenig realistisch, dass diese Brachflächen in großem Umfang als Wohngebiete wiedergenutzt werden könnten. Dies umso mehr, als dass sich

insbesondere die größten Militärbrachen, die bis zu 300 Hektar erreichen, häufig in relativ kleinen Städten und Gemeinden abseits der wachstumsdynamischen Regionen befinden.

Allerdings ist der Stellenwert der Brachflächen-Potenziale auch nicht gering zu schätzen. Knapp 100, also fast ein Viertel der Städte und Gemeinden verfügen über Brachflächen, die sich grundsätzlich für Wohnzwecke eignen, und abgesehen von einigen riesigen Arealen handelt es sich dabei häufig um relativ kleine Flächen innerhalb der Siedlungsbereiche. In den vergangenen zwei Jahren wurden derartige Potenziale vielerorts planungsrechtlich umgewidmet und damit mehr als 160 Hektar neues Wohnbauland geschaffen. Durch ein konsequentes Flächenrecycling könnte also auch in den nächsten zwei Jahren die Umwidmung von Freiflächen zu Wohnbauland durch die Nachnutzung von Brachflächen merklich verringern werden.

Brachflächen mit Eignung für Wohnnutzung Ende 2013 (Tab. 3)

Landkreise bzw. kreisfreie Städte	in ha für				im Siedlungsbereich in % für			
	Industrie/ Gewerbe	Bahn/Post	Militär	Gesamt	Industrie/ Gewerbe	Bahn/Post	Militär	Gesamt
Land Niedersachsen	313,9	71,8	1.036,9	1.423	50	61	17	27
Braunschweig, Stadt	8,0	0,0	15,0	23	100	-	100	100
Salzgitter, Stadt	3,5	0,0	0,0	4	0	-	-	0
Wolfsburg, Stadt	0,0	0,0	0,0	0	-	-	-	-
LK Gifhorn	11,9	18,0	275,9	306	36	83	0	6
LK Göttingen	20,3	0,3	2,9	23	67	80	97	71
LK Goslar	0,0	0,0	8,3	8	-	-	100	100
LK Helmstedt	6,0	2,4	0,0	8	2	4	-	2
LK Northeim	0,2	0,0	0,0	0	100	-	-	100
LK Osterode am Harz	3,6	1,8	0,0	5	58	18	-	45
LK Peine	0,0	0,0	0,0	0	-	-	-	-
LK Wolfenbüttel	4,1	2,5	1,2	8	49	0	0	26
Region Hannover	70,9	7,1	24,3	102	44	100	59	51
Hannover, Stadt	41,3	6,6	14,3	62	14	100	100	43
LK Diepholz	12,0	0,0	0,0	12	100	-	-	100
LK Hameln-Pyrmont	10,0	0,0	0,0	10	15	-	-	15
LK Hildesheim	5,5	8,9	16,0	30	100	68	63	71
LK Holzminden	1,0	0,0	0,0	1	0	-	-	0
LK Nienburg	3,0	5,3	300,0	308	0	22	0	< 1
LK Schaumburg	10,4	0,0	0,0	10	12	-	-	12
LK Celle*	28,0	0,0	11,3	39	42	-	100	59
LK Cuxhaven	1,0	0,0	0,0	1	100	-	-	100
LK Harburg	20,6	12,0	15,0	48	100	67	0	60
LK Lüchow-Dannenberg	0,0	0,0	0,0	0	-	-	-	-
LK Lüneburg	22,9	1,7	3,0	28	17	71	100	29
LK Osterholz	0,6	0,0	0,0	1	100	-	-	100
LK Rotenburg	0,5	0,0	0,0	1	100	-	-	100
Heidekreis	3,7	0,0	80,0	84	0	-	0	0
LK Stade	4,3	4,5	0,0	9	100	22	-	60
LK Uelzen	7,9	0,3	0,0	8	24	100	-	26
LK Verden	1,4	0,0	12,0	13	36	-	100	93
Delmenhorst, Stadt	6,5	0,0	0,0	7	100	-	-	100
Emden, Stadt	2,0	0,0	0,0	2	100	-	-	100
Oldenburg, Stadt	5,0	0,0	165,0	170	100	-	11	14
Osnabrück, Stadt	0,0	0,0	21,7	22	-	-	100	100
Wilhelmshaven, Stadt	0,0	0,0	26,6	27	-	-	91	91
LK Ammerland	0,5	0,0	0,0	1	100	-	-	100
LK Aurich	2,0	0,0	26,2	28	100	-	100	100
LK Cloppenburg	5,0	0,0	0,0	5	100	-	-	100
LK Emsland	10,3	0,0	0,0	10	0	-	-	0
LK Friesland	0,0	0,0	12,0	12	-	-	100	100
LK Grafschaft Bentheim	6,5	0,6	0,0	7	100	100	-	100
LK Leer	0,0	0,0	2,0	2	-	-	0	0
LK Oldenburg (Oldb)	0,0	0,0	0,0	0	-	-	-	-
LK Osnabrück	7,9	1,5	0,0	9	20	100	-	33
LK Vechta	5,0	0,0	9,5	15	40	-	0	14
LK Wesermarsch	0,0	3,5	0,0	4	-	0	-	0
LK Wittmund	2,0	1,5	9,0	13	0	100	0	12
Große selbständige Städte								
Göttingen	11,8	0,0	0,0	12	100	-	-	100
Goslar	0,0	0,0	8,3	8	-	-	100	100
Hameln	8,5	0,0	0,0	9	-	-	-	-
Hildesheim	0,0	6,0	10,0	16	-	100	100	100
Celle	11,0	0,0	11,3	22	100	-	100	100
Cuxhaven	0,0	0,0	0,0	0	-	-	-	-
Lüneburg	2,9	1,2	0,0	4	100	100	-	100
Lingen	0,0	0,0	0,0	0	-	-	-	-

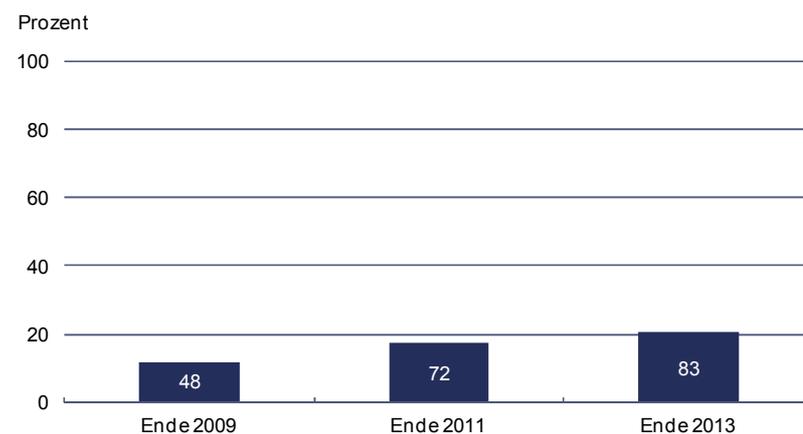
* Landkreis Celle unvollständig erfasst
Datenbasis: Wohnbaulandumfrage 2014

Aus diesem Ergebnis muss gefolgert werden, dass der großen Mehrzahl der Städte und Gemeinden der fundierte Überblick über ihre Flächenpotenziale fehlt. Immerhin wird aber in weiteren gut 100 Kommunen am Aufbau eines Systems zur Erfassung von Baulücken gearbeitet. Allerdings haben etliche von ihnen auch schon vor zwei Jahren angegeben, dass sich ihr Kataster im Aufbau befände. Wie gering die Kenntnisse über Flächenpotenziale derzeit häufig sind, ergibt sich auch daraus, dass über ein Viertel der befragten Kommunen den Umfang der Reserven im bebauten Innenbereich (nach § 34 BauGB) nicht nennen konnte und weitere elf Kommunen mit der Begründung, sie hätten keinen Überblick, gar keine Angaben zu Reserveflächen machten.

Kommunen, die ein Baulückenkataster pflegen, sind weit im Land verteilt. Ansätze von Clustern gibt es im Südwesten und im Raum Diepholz/ Nienburg. In diesen Regionen wurden Städte und Gemeinden durch interkommunale Kooperationen und regionale Aktivitäten darin unterstützt, ein derartiges Instrument zu entwickeln und einzusetzen. In Nordost- und Nordwest-Niedersachsen sowie im Raum Hamburg sind Kommunen mit einem aktiven Bauflächenmanagement dagegen stark unterrepräsentiert. Offenbar sehen die lokalen Entscheidungsträger dort nach wie vor keine Dringlichkeit, steuernd in die Flächenentwicklung einzugreifen und so die Innenentwicklung zu fördern.

Wenngleich die Zahl der Städte und Gemeinden, die ihre Flächenpotenziale systematisch erheben, nur sehr gering ist, zeigt sich über die Zeit doch eine stetige Zunahme. Gegenüber Ende 2009 hat sich die Zahl der Kommunen in dieser Gruppe fast verdoppelt.

Städte und Gemeinden mit Bauflächenkataster 2009, 2011 und 2013 (Abb. 20)



Werte in den Balken: absolute Zahl der Städte und Gemeinden
Datenbasis: NBank-Wohnbauandumfrage 2014

Fazit

Städte und Gemeinden in Niedersachsen orientieren sich wieder stärker auf die Entwicklung neuer Wohngebiete. Die seit Beginn des Jahrhunderts kontinuierliche Verringerung des neu ausgewiesenen Wohnbaulands ist erstmals gestoppt und der Abbau der Wohnbaulandreserven hat sich verringert, d.h. er vollzog sich weit weniger dynamisch als in den vorangegangenen Jahren. Gleichzeitig ist beabsichtigt, die Flächenausweisungen kurzfristig deutlich zu steigern.

Diese Entwicklung findet allerdings nicht in allen Teilräumen gleichermaßen statt. In den wachsenden Regionen ist die Orientierung auf die Entwicklung neuer Baugebiete sehr viel ausgeprägter als im Landesdurchschnitt; in den strukturschwachen Regionen dagegen hat sich die Zurückhaltung in der Siedlungsflächenentwicklung fortgesetzt. Im Effekt prägen sich die regionalen Unterschiede in der Baulandentwicklung weiter aus und verstärken damit die zunehmende Polarisierung im Land. Diese Polarisierung zeigt sich nicht nur großräumig, d.h. vorrangig zwischen dem Westen und dem Süden Niedersachsens, sondern zunehmend auch kleinteiliger zwischen den Verdichtungsräumen und ihrem ländlichen Umland.

Wie in den Vorjahren, wurde ein Teil des neuen Wohnbaulands durch die Inanspruchnahme von Flächen im Innenbereich und die Umwidmung von Brachflächen gewonnen. Gleichwohl liegt der weitaus größte Teil der Neuausweisungen am Siedlungsrand und im Außenbereich auf unbebauten Freiflächen. Offenbar wird das Prinzip „Innen vor Außen“ trotz der zunehmenden Einsicht, dass die Innenentwicklung eine wichtige Voraussetzung für eine nachhaltige Orts- bzw. Stadtentwicklung ist, vielerorts nicht konsequent verfolgt. Zudem zeichnen sich insbesondere in den ländlichen Räumen zahlreiche Kommunen nach wie vor durch eine extensive Flächenentwicklung aus, d.h. die vorgesehenen Bebauungsdichten widersprechen den Vorstellungen vom sparsamen Flächenverbrauch.

Angesichts der gestiegenen Nachfrage auf den Bauland- und Immobilienmärkten, die zumindest teilweise eine Folge der Finanzmarktkrise ist und vielerorts kurz- oder mittelfristig wieder zurückgehen wird, und angesichts der Absicht vieler Städte und Gemeinden, kurzfristig Wohnbauland in größerem Umfang auszuweisen, wächst die Gefahr, dass sich Angebotsplanungen wieder stärker durchsetzen.

Die längerfristige Perspektive für den Baulandbedarf in Niedersachsen wird aber nach wie vor von rückläufigen Einwohnerzahlen und einer alternden Bevölkerung sowie von den Veränderungen der Wohnpräferenzen bestimmt, durch die sich die Attraktivität von Wohnstandorten in nicht integrierten Lagen weiter verringert.

Entscheidungen zur Flächenentwicklung und Flächennutzung sollten daher nicht nur auf der Grundlage der momentanen Nachfrage getroffen werden, sondern sich in übergeordnete kommunalpolitische Leitbilder und Zielsetzungen einfügen. Das setzt ein kommunales Siedlungsflächenkonzept voraus, das absehbare Entwicklungen berücksichtigt und sich in ein längerfristig ausgerichtetes integriertes kommunales Entwicklungskonzept einfügt.

Zu den Vorteilen eines solchen kommunalen Konzepts zählt, dass Flächen nicht mehr aus der Perspektive von Einzelfällen entwickelt werden, sondern auf der Grundlage einer vergleichenden Betrachtung, in die sowohl Informationen über Flächenpotenziale in Form vorhandener Flächenreserven und wiedernutzbarer Brachflächen, als auch die Auswirkungen für Bestandsgebiete eingehen.

Für die meisten Städte und Gemeinden in Niedersachsen liegen die Herausforderungen weniger in der Entwicklung neuer Siedlungsflächen als in der Qualifizierung ihrer Bestandsgebiete und der Schaffung einer größeren Vielfalt im Wohnungsangebot. Dazu gehört, den Wohnungsneubau als Möglichkeit zur Anreicherung, Ergänzung und Verdichtung der Bestandsgebiete zu nutzen. Mit einer solchen Strategie ließen sich nicht nur die Investitions- und Folgekosten für die Erschließung neuer Baugebiete verringern, sondern gleichzeitig der veränderten Nachfrage durch die stark wachsende Zahl älterer Haushalte und die Zunahme kleiner auf Kosten der größeren Haushalte besser begegnen. Bislang ist aus der Ausweisungspraxis der Städte und Gemeinden nicht abzulesen, dass sie in größerem Maße auf den wachsenden Bedarf an Wohnungen für kleine Haushalte in integrierten Lagen eingehen. An der Praxis, kaum Flächen für den Geschosswohnungsbau auszuweisen hat sich ebenso wenig geändert wie an der nur mäßigen Mobilisierung von Baulücken.

Natürlich lassen sich nicht alle Wachstumsimpulse und Wohnflächenbedarfe innerhalb der Siedlungsgebiete auffangen. Vor allem die wachstumsdynamischen Städte und Gemeinden müssen auch in Zukunft neue Flächen entwickeln. Um aber die Inanspruchnahme von wertvollen Böden für Siedlungszwecke zu minimieren und geeignete Flächenpotenziale zu mobilisieren, sollten sie ein Flächenmanagement einsetzen, das genau diese Ziele verfolgt.

Zum Flächenmanagement gehört aber nicht nur die Aktivierung von Bauland- und Nachnutzungspotenzialen im Innenbereich, sondern auch, überzogene, nicht mobilisierbare und an falschen Standorten befindliche Reserveflächen bzw. Siedlungsflächenüberhänge zurückzustufen. Zahlreiche Städte und Gemeinden sind durch eine extensive Ausweisungspolitik in den vergangenen Jahrzehnten mit Wohnbauland völlig überversorgt und verfügen nur noch über begrenzte Möglichkeiten, bedarfsgerecht auf Marktveränderungen zu reagieren und die Ausdehnung der Siedlungsfläche zu minimieren. Sie werden ihre Handlungs- und Steuerungsmöglichkeiten in der kommunalen Baulandpolitik wahrscheinlich nur zurückgewinnen, wenn sie planungsrechtlich gesichertes Wohnbauland in größerem Umfang umwidmen.

Offenbar fehlen den meisten Städten und Gemeinden aber Voraussetzungen für eine gestaltende Flächenpolitik. Bei der Einführung eines kommunalen Flächenmanagements gab es in den vergangenen zwei Jahren wenig Fortschritte. Die Zahl der Kommunen, die über die angemessenen Instrumente verfügen und ihre Flächenpotenziale systematisch erfassen, ist nur geringfügig gestiegen.