

Wohnbauland in Niedersachsen

Ergebnisse der 16. Umfrage



NBank
Wir fördern Niedersachsen

WOHNBAULANDUMFRAGE 2022

Inhalt

Einführung	3
Ergebnisse im Überblick.....	4
Neuausweisungen von Wohnbauland	6
Wohnbaulandreserven	19
Nachhaltigkeit der Wohnbaulandentwicklung	25
Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen.....	31

Einführung

Seit 1992 wird alle zwei Jahre die aktuelle Baulandsituation in Niedersachsen erfasst. Mit dem vorliegenden Bericht werden die Ergebnisse der 16. Wohnbaulandumfrage vorgestellt. Die Umfrage hat dementsprechend eine lange Zeitreihe mit hoher Aussagekraft.

Auch in diesem Jahr konnte die Zeitreihe für die Jahre 2020 und 2021 basierend auf den Rückmeldungen der Städte und Gemeinden in Niedersachsen weitergeführt werden. Kern der Befragung sind die Neuausweisungen und Reserven von Wohnbauland je Gemeinde sowie die dabei verwendeten Instrumente zur Wohnbaulanderfassung und -ausweisung.

Trotz großer Herausforderungen bei zum Teil geringer Personaldecke, haben alle großen Städte und die allermeisten kreisangehörigen Gemeinden die Umfrage beantwortet. Insgesamt 16 Landkreise machten dieses Jahr vollständig Angaben und lieferten Werte für alle ihre Gemeinden. In den übrigen Landkreisen fehlten in den meisten Fällen eine oder zwei Gemeinden, in drei Landkreisen drei Gemeinden.

Mit 372 von 393 teilnehmenden niedersächsischen Städten und Gemeinden liegt die Rücklaufquote bei rund 95 %, die Ergebnisse sind empirisch valide und in hohem Maße repräsentativ.

Baulandausweisung ist eine langfristige Aufgabe der Kommunen. Sie ist oftmals in mehrjährige Planungen und Konzeptionen eingebettet. Auch wenn sich das Bild einer Wohnbaulandumfrage jeweils über zwei Jahre erstreckt und es zudem in langjährige Datenreihen eingeordnet wird, kann der jeweils aktuellste Wert immer nur eine Momentaufnahme sein. Hinzu kommen im aktuellen Betrachtungszeitraum die Auswirkungen der anhaltenden Corona-Krise und die Folgen des Krieges in der Ukraine. Steigende Nebenkosten und Zinsen entwickeln sich zu weiteren relevanten Faktoren für die hier getroffenen Befunde. Vor diesem Hintergrund können Trendaussagen anhand der erfassten Daten nur mit Vorsicht getroffen werden.

Zugleich gilt es, die Ergebnisse an den Befunden anderer Monitoringsysteme zu spiegeln. Hierfür bietet sich innerhalb des Wohnungsmarkt-Berichtswesens der NBank der Abgleich mit der Haushaltsprognose an¹. Die prognostizierte Anzahl der Privathaushalte lässt Rückschlüsse auf die künftige Entwicklungsperspektiven der einzelnen Gemeinden zu. Die entsprechende Typisierung wird in der vorliegenden Analyse erstmals integriert betrachtet.

Der Dank des Projektteams gilt den zahlreichen Gesprächspartner:innen in den Landkreisen und Gemeinden vor Ort. Sie ermöglichen durch ihre zuverlässige Mitwirkung auch im Zuge der nachträglichen Plausibilisierung alle zwei Jahre dieses langjährig etablierte Beobachtungssystem.

¹ NBank (2021) Wohnungsmarktbeobachtung 2021. Heute und in Zukunft Wohnen gestalten. Perspektiven für Niedersachsen bis 2040

Ergebnisse im Überblick

Fast 75% der Kommunen haben neues Wohnbauland geschaffen

Mit der diesjährigen Befragung endet ein langjähriger Trend: Erstmals seit 2010/2011 weisen weniger Gemeinden neues Wohnbauland aus. Dennoch haben 273 Gemeinden (73 % der teilnehmenden Gemeinden) neues Wohnbauland geschaffen. Krisen wie die Corona-Pandemie, der Ukrainekrieg, die steigenden Energiepreise oder die Inflationsentwicklung wirkten sich bisher nicht erkennbar aus. Auch für 2022/2023 sind fast flächendeckend neue Ausweisungen von Wohnbauland durch die niedersächsischen Kommunen geplant.

Zahl der Neuausweisungen auf Mittelwert der letzten 10 Jahre

Die Zahl der Neuausweisungen ging in 2020/2021 leicht zurück – mit neuem Bruttowohnbauland im Umfang von 1.678 ha und 31.566 Wohneinheiten. Die neu ausgewiesene Fläche ist gegenüber dem vorigen Befragungszeitraum um 2 % zurückgegangen. Die Anzahl der geplanten Wohneinheiten für 2020/2021 ging um 15 % zurück. Damit nähern sich beide Werte dem Mittelwert der letzten 10 Jahre an.

Ausweisungsintensität weiterhin auf hohem Niveau

Die Ausweisungsintensität liegt in Niedersachsen landesweit bei 2,2 ha je 10.000 Einwohner:innen. Dabei sind hohe Werte nicht nur den großen Städten und wachsenden Regionen zuzuordnen. Insbesondere in Gemeinden im kleinstädtischen, dörflichen Raum überschreitet die Neuausweisungsintensität den landesweiten Durchschnitt deutlich. Gerade bei den Trendwechselgemeinden² mit perspektivisch rückläufiger Prognose der Wohnhaushalte erscheint der Reflex sehr ausgeprägt, auf einen künftigen Rückgang der

Einwohner:innen mit Neuausweisungen von Wohnbauland zu reagieren.

Weniger Wohnbauland für Geschosswohnungsbau neu ausgewiesen

Ein Großteil der Neuausweisungen entfällt weiterhin auf Familienheime. Auf den Geschosswohnungsbau entfallen 2020/2021 lediglich knapp 17 % der neu ausgewiesenen Flächen (284 ha) und 41 % der geplanten Wohneinheiten (12.955 WE). Sowohl im Anteil der Flächen als auch der geplanten Wohneinheiten wird in der diesjährigen Umfrage ein Rückgang des Geschosswohnungsbaus gegenüber 2018/2019 sichtbar.

Die rechnerische Bebauungsdichte im Geschosswohnungsbau erreicht 2020/2021 einen leicht erhöhten Wert von 204 qm Wohnbauland je Wohneinheit. Die Ausweisungen von neuem Wohnbauland im Geschosswohnungsbau konzentrieren sich aktuell auf die Großstadtreionen. Mehr als jede Dritte Gemeinde (141 Gemeinden) weist kaum (unter 1 ha) bis gar keine Wohnbauflächen für diesen Gebäudetyp aus.

Knapp 85 % der Wohnbaulandreserven für Familienheime

Die vorhandenen Wohnbaulandreserven nehmen auch im Betrachtungszeitraum 2020/2021 weiter stetig ab und sind landesweit auf 4.653 ha gesunken. Fünf von sechs bestehenden Wohnbaulandreserven sind weiterhin für Familienheime vorgesehen. Auf den Geschosswohnungsbau entfallen 640 ha.

Beschleunigtes Planungsverfahren bei Kommunen etabliert

40 % der neu ausgewiesenen Flächen in Niedersachsen wurden 2020/2021 im beschleunigten Verfahren nach § 13 a bzw. § 13 b BauGB genehmigt. Der Flächenwert des neu-

² Städte und Gemeinden, die zunächst noch eine wachsende oder stabile Entwicklung erwarten können (2025), aber langfristige Haushalte verlieren (2040), gehören zum Typ Trendwechsel.

ausgewiesenen Wohnbaulands im Innenbereich (§13a BauGB) verzeichnet einen leichten Rückgang gegenüber den Vorjahren. Beschleunigte Planungsverfahren für Ausweisungen im Außenbereich (§ 13b BauGB) wurden erstmalig erfasst. Diesen Paragraphen nutzten insbesondere Gemeinden im kleinstädtischen Raum zur Ausweisung von 305 ha in 2020/2021.

Ein gutes Drittel aller Kommunen nutzt Instrumente des Flächenmanagements

144 Gemeinde und Städte gaben an, Bauflächenkataster als Instrument des Flächenmanagements zu nutzen. Auch Leerstandskataster (67 Gemeinden) und Brachflächenkataster (32 Gemeinden) sind vielerorts als Instrumente zur Erfassung von Baulandpotenzialen etabliert.

Bedarfsgerechte Wohnbaulandausweisung

Die Ausweisungsintensität liegt in Niedersachsen landesweit bei 2,2 ha je 10.000 Einwohner:innen. Gemeinden im kleinstädtischen oder dörflichen Raum weisen die höchste Ausweisungsintensität auf – selbst unter Schrumpfungsbedingungen mit perspektivischem Rückgang der Wohnhaushalte. Eine einseitige Angebotsplanung droht zu einem Überangebot an Bauland und letztlich Wohnraum zu führen, mit den entsprechenden Implikationen von wachsender Zersiedlung, sinkenden Bewohnerdichten und – nicht zuletzt – steigenden Kosten für den Erhalt von Infrastrukturen.

Neuausweisungen von Wohnbauland

Mit der Erhebung und Analyse der Wohnbauland-Neuausweisung in Niedersachsen werden folgende Fragestellungen beantwortet:

- Wie intensiv und in welchem Umfang wurde Bauland neu ausgewiesen?
- Für welche Gebäudetypen werden Flächen ausgewiesen?
- Wie ist die geplante Flächenausnutzung?
- Welche Innen- und Wiedernutzungspotenziale bestehen?
- Mit welchem Gebäudetyp werden die neu ausgewiesenen Flächen beplant?
- Wie sind Frequenz und Kontinuität der Baulandausweisungen?
- Welche Planungsabsichten haben die Kommunen?

Umfang des neu ausgewiesenen Wohnbaulandes

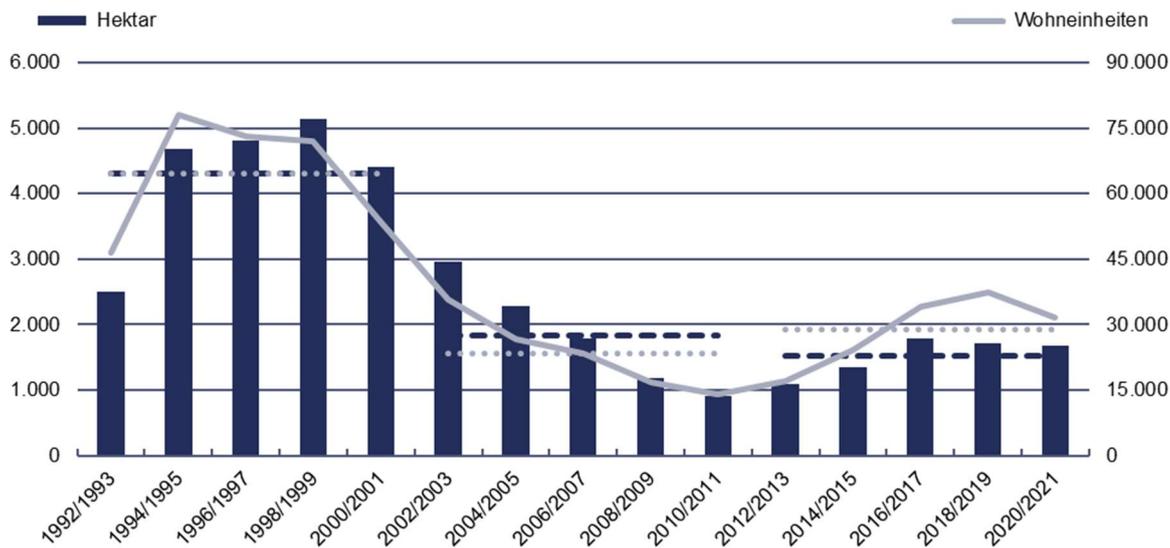
273 der 372 teilnehmenden Gemeinden haben im Betrachtungszeitraum 2020/2021 neues Wohnbauland ausgewiesen. Die Gemeinden geben in der Umfrage die jährlichen Neuausweisungen in Hektar und geplanten

Wohneinheiten³ an. In der Auswertung werden zumeist die zwei Jahreszeiträume der Umfrage betrachtet, um Schwankungen / Ausreißer zu verringern.

Gegenüber der vorangegangenen Umfrage ist der Anteil der niedersächsischen Gemeinden, die neues Wohnbauland ausgewiesen haben, von 75 % auf 73 % zurückgegangen. Von 2010/2011 bis 2018/2019 stieg dieser Anteil kontinuierlich.

In dem Zeitraum 2020/2021 wurden insgesamt 1.678 ha neues Bruttowohnbauland in Niedersachsen ausgewiesen (2018/2019: 1.715 ha). Nach Angaben der Gemeinden können auf diesem Gebiet rechnerisch 31.566 Wohneinheiten entstehen. Trotz erwarteter Einflüsse der Corona-Pandemie sind die Neuausweisungen seit 2016/2017 insgesamt weitgehend stabil geblieben (vgl. Abb. 1). Der einmalige Anstieg der Zahl der Wohneinheiten im Zeitraum 2018/2019 ist maßgeblich auf die Ausweisungen einer Vielzahl von Geschosswohnungen der Landeshauptstadt Hannover zurückzuführen. Im langfristigen Trend nähern sich die Werte für Hektar und

Abb. 1 Neuausweisungen von Wohnbauland 1992/1993 bis 2020/2021



Datenbasis: NBank-Wohnbaulandumfragen 1994 bis 2022

³ Als „geplante Wohneinheiten“ werden im Folgenden die Abschätzungen der Gemeinden hinsichtlich der baulich möglichen Wohnungszahl bezeichnet.

Wohneinheiten wieder dem Mittelwert der letzten 10 Jahre an.

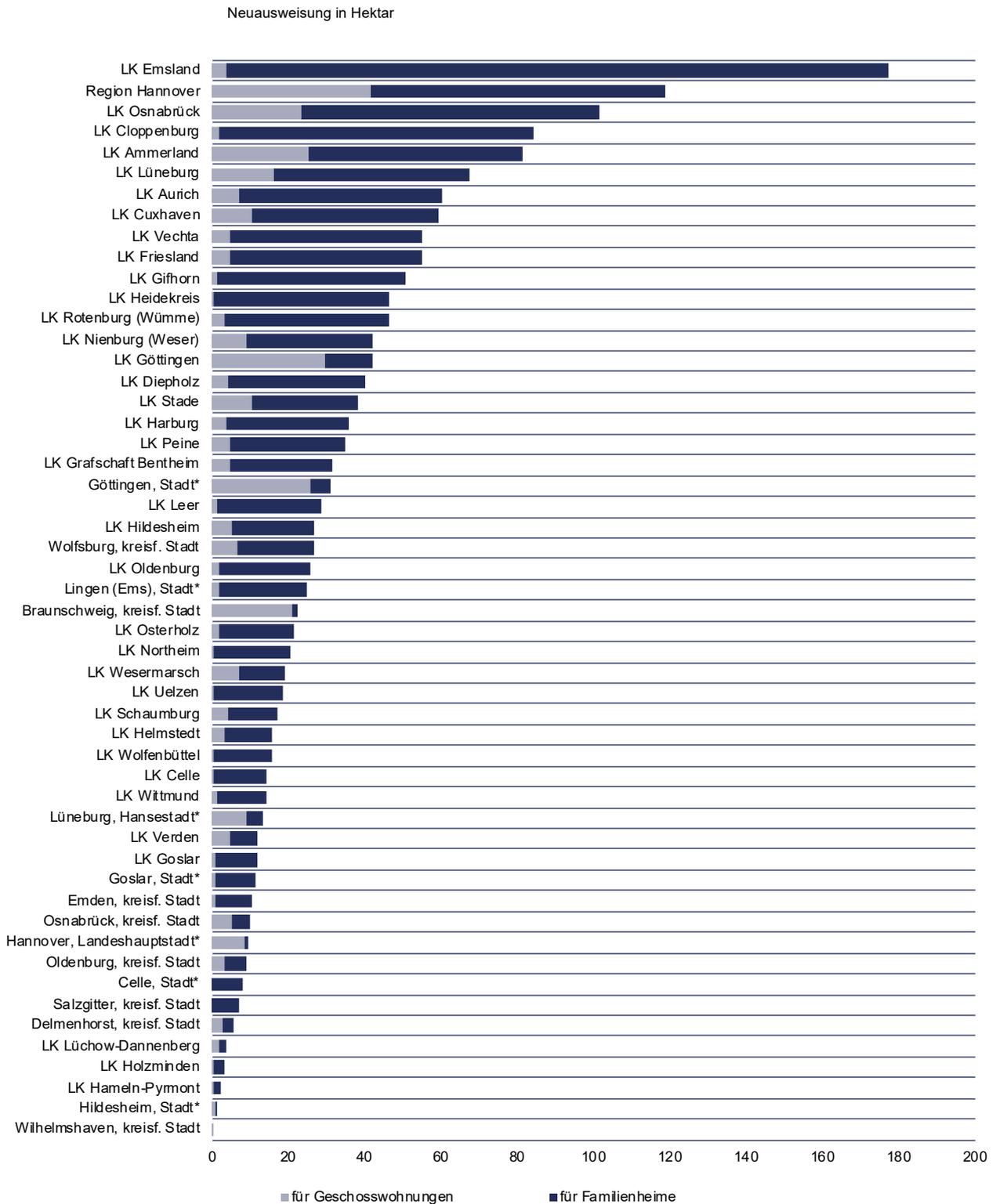
Neuausweisungen in den Landkreisen und Städten

In der Aufstellung nach Landkreisen und Städten (vgl.) decken die fünf Landkreise Emsland (178 ha), Region Hannover (119 ha), Osnabrück (101 ha), Cloppenburg (84 ha) und Ammerland (82 ha) rund ein Drittel aller neu ausgewiesenen Flächen ab. Wie in den Vorjahren entfällt ein Großteil auf den Landkreis Emsland, wobei dieser nochmals mehr Neuausweisungen von Bruttowohnbauland verzeichnet als noch 2018/2019 (+51 ha). Während die Region Hannover (119 ha) und der Landkreis Osnabrück (101 ha) bereits in der vorangegangenen Umfrage 2018/2019 zur Spitzengruppe gehörten, sind die Neuausweisungen in den Landkreisen Ammerland (+ 42 ha) und Cloppenburg (+23 ha) deutlich gestiegen. Ebenso verzeichnen die Landkreise Friesland (+31 ha), Lüneburg (+24 ha), Aurich (+12 ha) und Cuxhaven (+10 ha) eine deutliche Zunahme bei den Neuausweisungsaktivitäten. Die Landkreise Harburg (-21 ha) und Gifhorn (-11 ha) weisen dagegen zum zweiten Mal in Folge weniger Wohnbauland aus. Entgegen dem Bild der letzten Wohnbaulandumfrage wurden in den Landkreisen Stade (-27 ha), Göttingen (-24 ha), Diepholz (- 18 ha) und Rückgänge verzeichnet.

Unter den niedersächsischen Städten weist die Stadt Göttingen (31 ha) nach der aktuellen Umfrage die meisten Flächen aus, gefolgt von Stadt Wolfsburg (27 ha), Lingen (Ems) (25 ha) und Braunschweig (22 ha). Die Landeshauptstadt Hannover verzeichnet mit 10 ha neu ausgewiesenen Wohnbauland in den Jahren 2020/2021 hingegen einen deutlichen Rückgang an Neuausweisungen (- 44 ha) gegenüber 2018/2019, als das größte niedersächsische Neubaugebiet „Kronsrode“ in Hannover geplant wurde.

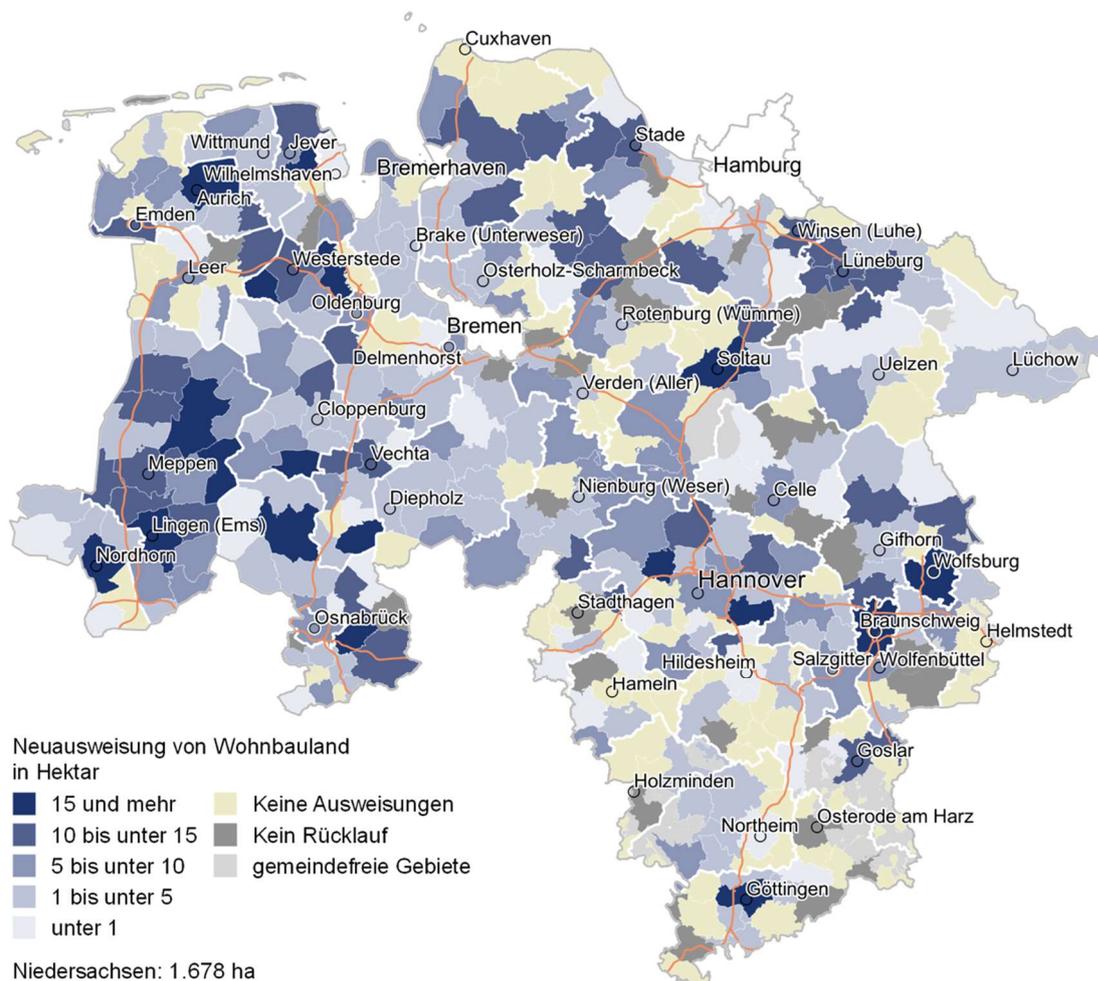
Die Städte Cuxhaven und Hameln wiesen in den Jahren 2020/2021 kein neues Wohnbauland aus.

Abb. 2 Neuausweisungen von Wohnbauland 2020/2021



Datenbasis: NBank-Wohnbaulandumfrage 2022
 Anmerkung: * Die genannten Flächen der einzelnen Städte fließen auch in die Angaben des jeweiligen Landkreises mit ein

Abb. 3 Neuausweisungen von Wohnbauland in Hektar 2020/2021



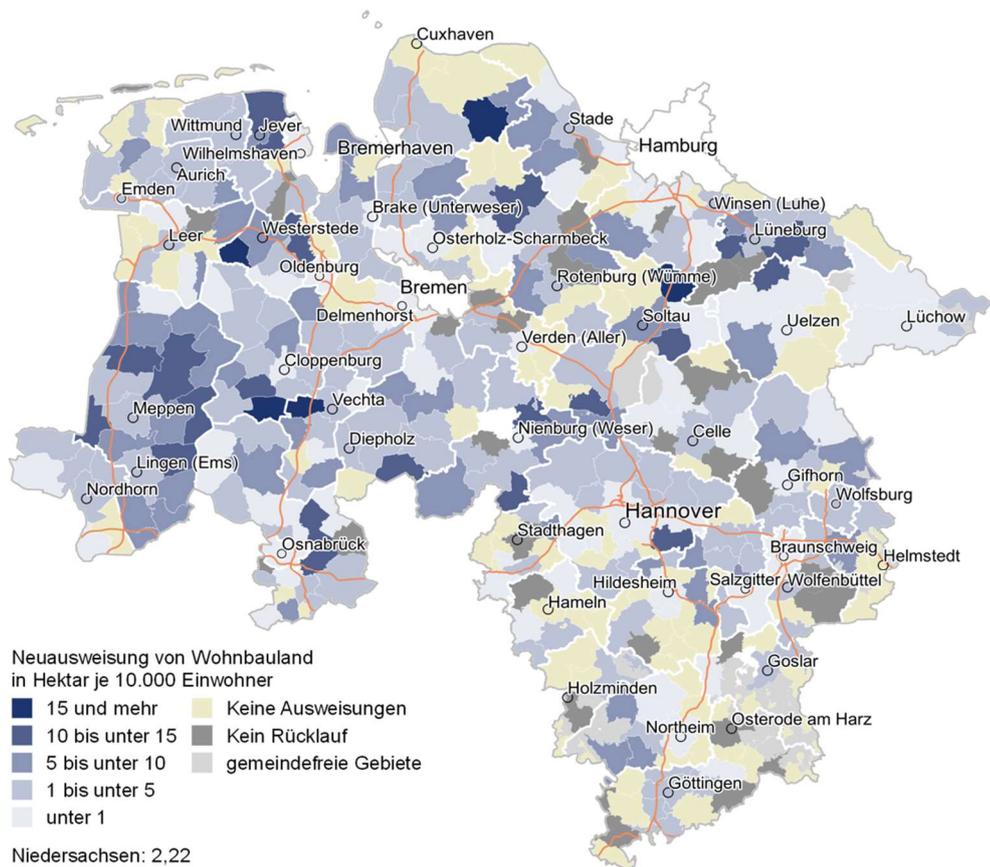
Verortung der neuausgewiesenen Flächen

Die räumliche Verteilung der Neuausweisungen in Hektar zeigt Abbildung 3. Hohe Neuausweisungen von Bruttowohnbauland – insbesondere für Familienheime – sind wie in den vorigen Umfragen in vielen Gemeinden im Westen Niedersachsens mit den Landkreisen Emsland, Cloppenburg und Ammerland zu beobachten (vgl. Abb. 3).

Erneut ist die großflächige Neuausweisung von Wohnbauland einzelnen verkehrlich gut angebundenen Gemeinden, vor allem im westlichen Niedersachsens sowie zwischen Bremerhaven und Lüneburg zuzuordnen.

Die niedersächsischen Zentren selbst verzeichnen zumeist einen Rückgang bei den Neuausweisungen. Dabei wiesen die Städte Hildesheim und Wilhelmshaven am wenigsten neues Wohnbauland neu aus (0,67 ha und 0,2 ha), Hameln und Cuxhaven wiesen in den vergangenen zwei Jahren gar kein neues Wohnbauland aus (vgl. Abb. 2). Offen bleibt, ob dies auf ausgeschöpfte Kapazitäten an Wohnbauland in den Großstädten rückschließen lässt. Lediglich die Städte Wolfsburg, Goslar, Emden und Lingen (Ems) wiesen gegenüber der vorigen Umfrage wieder mehr Bauland aus.

Abb. 4 Neuausweisungen von Wohnbauland in Hektar je 10.000 Einwohner:innen 2020/2021



Datenbasis: NBank-Wohnbaulandumfrage 2022
 Kartenbasis: Auszug aus den Geodaten des Landesamtes für Geoinformation und Landesvermessung Niedersachsen, 2020

Ausweisungsintensität

Um Vergleiche auch zwischen Gebietseinheiten unterschiedlicher Bevölkerungsdichte zu ermöglichen, wird auf die Ausweisungsintensität – die ausgewiesenen Hektar im Verhältnis zur Zahl der Einwohner:innen – zurückgegriffen. Sie liegt niedersachsenweit bei 2,2 ha je 10.000 Einwohner:innen und war damit landesweit gegenüber 2018/2019 stabil. Räumlich zeigt sich jedoch in der Gesamtschau in dieser Umfrage ein eher uneinheitliches Bild (vgl. Abb. 4). Anders als in früheren Jahren finden sich keine zusammenhängenden, großflächigen Schwerpunkte mehr. Hohe Ausweisungsintensitäten angrenzender Gemeinden gibt es nach wie vor insbesondere im Landkreis Emsland im äußersten Westen. Hier sind Ausweisungsintensitäten mit 15 ha

je 10.000 Einwohnern und mehr in den Gemeinden Bakum, Börde Lamstedt, Bispingen, Apen und Essen (Oldenburg) zu erkennen. Eine geringe Intensität lässt sich im südlichsten Landesteil feststellen. Auch in anderen Regionen des Landes gibt es stellenweise nur wenig Neuausweisungen je 10.000 Einwohner:innen, beispielsweise auch bis in den Hamburger Rand hinein. Eine verstärkte Baulandschaffung findet sich hier eher in der zweiten Reihe. Eine geringe Ausweisungsintensität lässt sich in künftig eher schrumpfenden oder ländlich geprägten Städten wie der Stadt Lüneburg (0,8 ha/10.000 EW) und der Stadt Wittingen (0,2 ha/10.000 EW) mit einer geringeren Nachfrage begründen. In dynamisch wachsenden Städten wie Hannover (0,2 ha/10.000 EW) und Osnabrück (0,6 ha/10.000 EW) ist

dies eher auf geringere Wohnbaulandpotenziale zurückzuführen, die den Neubau im Geschoss in den meisten Fällen zur Pflicht machen.

Neuweisungen nach Gebäudetyp

Während in der aktuellen Umfrage die Neuweisungen für Familienheime bei rund 1.350 ha (254 Gemeinden) zusätzlichem Wohnbauland stagnieren, sanken die ausgewiesenen Wohnbauflächen im Geschosswohnungsbau (GWB) gegenüber der vorherigen Umfrage um 12 % auf nur noch 284 ha (144 Gemeinden). Somit ist der allgemeine Rückgang in der Baulandschaffung allein auf sinkende Flächenausweisungen im Geschosswohnungsbau zurückzuführen.

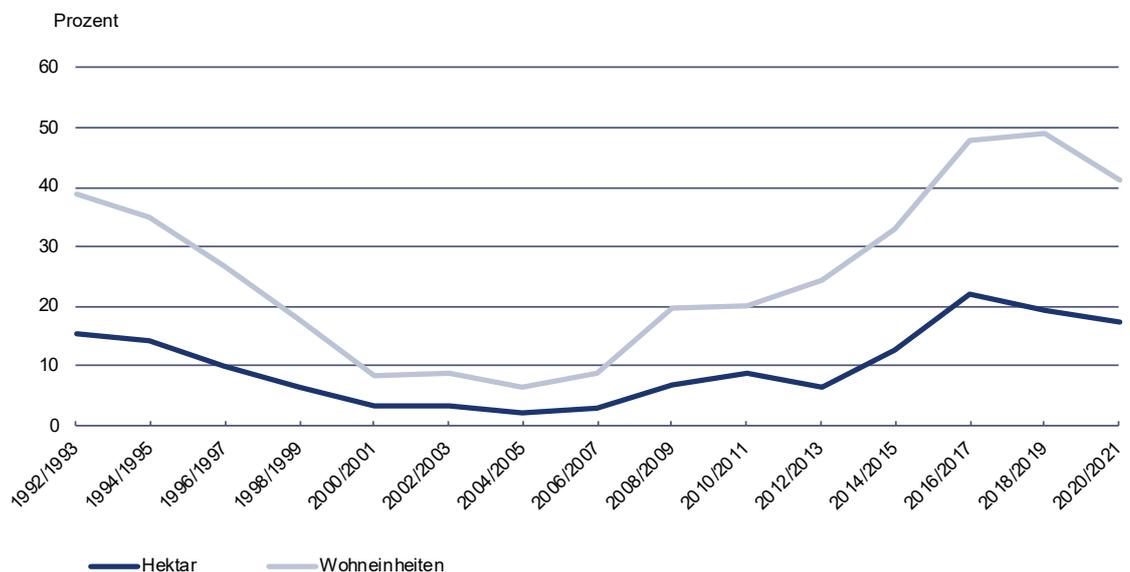
Damit ging auch der Flächenanteil, vor allem aber auch der Anteil der Wohneinheiten (WE) im Geschosswohnungsbau gegenüber den Vorjahren zurück (vgl. Abb. 5). Auf den Geschosswohnungsbau entfielen zuletzt knapp 17 % der neu ausgewiesenen Flächen (284 ha) und 41 % der geplanten Wohneinheiten (12.955 WE). Der Anteil der Wohneinheiten im Geschosswohnungsbau erreichte seinen Höchstwert 2018/2019 (48 %), der

Anteil an ausgewiesenen Hektar schon 2016/2017 (22 %). Zu beachten ist dabei, dass der zwischenzeitliche Anstieg 2018/2019 maßgeblich auf die damaligen Ausweisungen der Landeshauptstadt Hannover zurückzuführen ist.

Für den Geschosswohnungsbau stellen die Region Hannover (41 ha), die Stadt Göttingen (26 ha), der Landkreis Ammerland (25 ha), der Landkreis Osnabrück (24 ha) und die Stadt Braunschweig (21 ha) flächenmäßige Schwerpunkte der Baulandschaffung dar (137 ha von 284 ha gesamt).

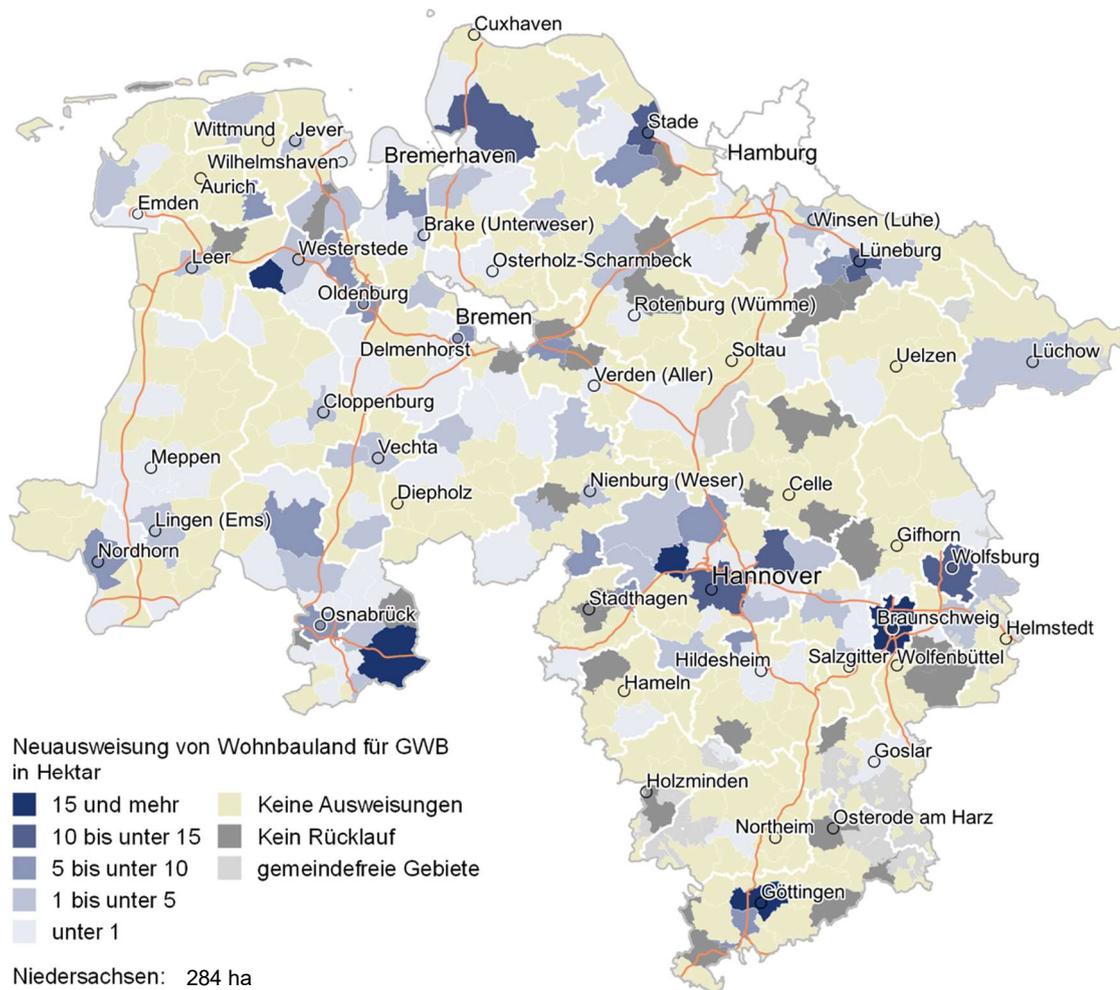
"Mehr neues Bauland für den Geschosswohnungsbau als für Familienheime" – diesen Befund zeigen die Städte Braunschweig (93 % ha für GWB), Hannover (90 %), Göttingen (83 %), Lüneburg (69 %) und Osnabrück (50%) (vgl. Abb. 2). Keine Flächen für den Geschosswohnungsbau, sondern ausschließlich Bauland für Familienheime schaffen unter den Städten nur Celle und Salzgitter (vgl. Abb. 2).

Abb. 5 Anteile für Geschosswohnungen auf neu ausgewiesenem Wohnbauland 1992/1993 bis 2020/2021



Datenbasis: NBank-Wohnbaulandumfragen 1992 bis 2022

Abb. 6 Neuausweisungen von Wohnbauland für Geschosswohnungsbau in Hektar 2020/21



Datenbasis: NBank-Wohnbaulandumfrage 2022
 Kartenbasis: Auszug aus den Geodaten des Landesamtes für Geoinformation und Landesvermessung Niedersachsen, 2020

In der räumlichen Verteilung auf Gemeindeebene wird noch deutlicher, wie stark sich die Baulandschaffung für Geschosswohnungen auf großstädtische Räume konzentriert. Schwerpunkte zeigen sich hierbei in der Region Hannover sowie Braunschweig und Wolfsburg. Im Norden weisen Räume um Oldenburg, Bremerhaven und Hamburg eher höhere Neuausweisungszahlen auf.

In der Region Osnabrück sind ebenfalls höhere Werte an Wohnbauland für Geschosswohnungen, insbesondere in Melle (11 ha). Im südlichen Niedersachsen bildet die Stadt Göttingen (26 ha) den einzigen Schwerpunkt mit neuen Wohnbauflächen für Geschosswohnungsbau. Mehr als ein Drittel aller Gemeinden (141) weist weniger als ein Hektar oder gar keine Wohnbauflächen für den Geschosswohnungsbau aus.

Geplante Flächenausnutzung auf neuem Bauland

Wohnbauland und Böden stehen nur begrenzt zur Verfügung. Mittels der Bebauungsdichte kann der Flächenverbrauch je geplanter Wohnung berechnet werden. Hierzu werden die ausgewiesenen Baulandflächen den geplanten Wohneinheiten gegenübergestellt. Nicht alle Kommunen waren in der Lage, für das gesamte geplante Wohnbauland eine genaue Anzahl an möglichen Wohneinheiten zu beziffern, daher fließen nicht alle befragten Gebietskörperschaften in diese Berechnung ein.

Über alle Bebauungsarten errechnen sich in den Jahren 2020/2021 durchschnittlich ca. 500 qm Brutto-Wohnbauland je Wohneinheit. Der rechnerische Flächenverbrauch für 2018/2019 lag mit 451 qm Wohnbauland je Wohneinheit mit 10 % etwas darunter.

Abbildung 7 betrachtet den Bruttowohnbaulandverbrauch in Quadratmeter je Wohneinheit in den einzelnen Berichtszeiträumen⁴. In der Summe wurden im Familienheimbau

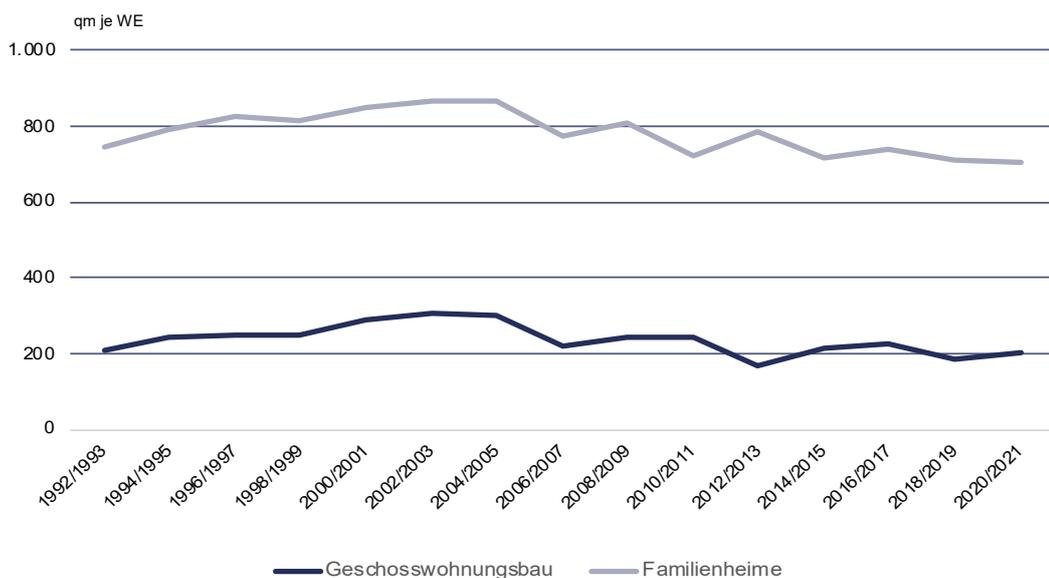
2020/2021 rund 18.600 geplante Wohneinheiten auf ca. 1.350 ha (706 qm/je WE) und im Geschosswohnungsbau rund 12.950 Wohneinheiten auf rund 280 ha (204 qm/je WE) geplant. Aufgrund der Sondersituation in 2018/2019 (Neubaugebiet „Kronsrode“ in Hannover) ist der Vergleich mit dem Zeitraum 2016/2017 zielführender. Damals wurden 20 (für Geschosswohnungen) und 35 (für Familienheime) Quadratmeter mehr Fläche je Wohneinheit geplant.

Der langjährige Trend einer höheren baulichen Dichte setzt sich also in beiden Segmenten weiter fort. Die geringste Dichte und damit Höchstwerte beim Flächenverbrauch wurden bei den Familienheimen in den Jahren 2004/2005 mit 869 qm je Wohneinheit und im Geschosswohnungsbau in den Jahren 2002/2003 mit 305 ha je Wohneinheit erreicht.

Beschleunigte Planungsverfahren zum Wohnungsbau

Die Nachfrage nach Wohnraum ist groß. Der Wohnungsneubau erfolgt dabei größtenteils

Abb. 7 Geplante Bebauungsdichte auf neuem Wohnbauland 1992 bis 2022



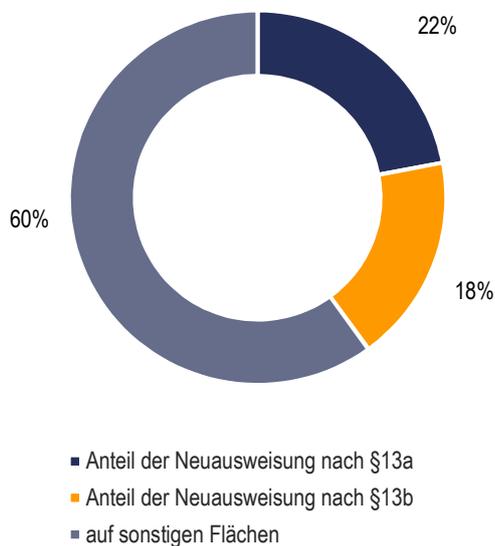
Datenbasis: NBank-Wohnbaulandumfragen 1992 bis 2022

⁴ Lesehilfe geplante bauliche Dichte: Bei einem sinkenden Flächenverbrauch je Wohneinheiten (qm je WE) steigt die bauliche Dichte. Je höher die Quadratmeter Wohnbauland je Wohneinheit sind, desto geringer ist die bauliche Dichte.

auf eigens neu ausgewiesenen Wohnbauflächen und führt damit auch zu einer Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsflächen insgesamt. Umso wichtiger ist es, Baulandpotenziale innerhalb bestehender Siedlungsstrukturen zu aktivieren. Daher wurde bei der Novellierung des Baugesetzbuchs im Jahr 2007 mit dem § 13 a BauGB ein Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung etabliert. Erklärtes Ziel ist es, durch das beschleunigte Planungsverfahren der Innenentwicklung nach § 13 a BauGB die Wiedernutzung von Flächen, Nachverdichtung und Maßnahmen der Innenentwicklung zu stärken und damit die Innenentwicklung vor Außenentwicklung zu fördern.

Um angesichts steigender Wohnbedarfe eine schnellere Aktivierung von Bauland zur Schaffung von mehr bezahlbarem Wohnraum auch am Ortsrand zu ermöglichen und nachzukommen, wurde mit der Baurechts-Novelle im Jahr 2017 § 13 b in das Baugesetzbuch aufgenommen. Der umstrittene Paragraph erleichtert befristet die Ausweisung von Wohnbauflächen am Ortsrand im beschleunigten Verfahren. D.h. die Aufstellung von Bebauungsplänen erfolgt ohne Umweltprüfung und ohne Ausgleichsmaßnahmen nach § 1a Abs. 3 BauGB. Mit der Verabschiedung des Baulandmobilisierungsgesetzes wurde die Regelung des § 13 b BauGB bis zum 31.12.2022 verlängert.

Abb. 8 Anteil Neuausweisungen nach §13a und §13b BauGB in den Jahren 2020/2021



Datenbasis: NBank-Wohnbaulandumfrage 2022

In den Jahren 2020/2021 wurden 40 % der neu ausgewiesenen Wohnbauflächen in Niedersachsen im beschleunigten Verfahren nach § 13a bzw. § 13 b BauGB genehmigt (vgl. Abb. 8). 362 ha Wohnbaufläche wurden nach § 13 a BauGB im Innenbereich ausgewiesen. Dies entspricht in der Summe weniger als einem Viertel an Neuausweisungen. Im Vergleich zur vorherigen Erfassung 2018/ 2019 sinkt damit sowohl der Anteil (-3 %-Punkte) als auch die Summe der neu ausgewiesenen Flächen nach § 13 a BauGB um ca. 30 ha (393 ha 2018/2019). 18 % oder 305 ha der Neuausweisungen fallen auf beschleunigte Verfahren im Außenbereich nach § 13 b BauGB.

Besonders viele Wohnbauflächen, die nach § 13 a BauGB ausgewiesen sind, befinden sich im Landkreis Heidekreis (24 ha), Landkreis Lüneburg (20 ha), der Region Hannover (19 ha) sowie den Landkreisen Aurich (19 ha) und Osnabrück (19 ha). Der prozentuale Anteil der Flächen nach § 13 a BauGB variiert bei den genannten Landkreisen zwischen 15 und 35 %. Der Landkreis Emsland hebt sich aufgrund seiner ohnehin intensiven Neuausweisungen stark von den anderen Landkreisen ab. Er weist mit 42 ha rund jeden vierten Hektar nach § 13 a BauGB aus.

Auch bei der Ausweisung von neuem Wohnbauland nach § 13 b BauGB fällt der Landkreis Emsland mit 68 ha auf (38 % der Neuausweisungen im Landkreis Emsland). Der Landkreis Cuxhaven schuf mit 30 ha ebenfalls eine größere Anzahl an Wohnbauland nach § 13 b BauGB. Die übrigen Landkreise nutzten dieses Instrument zur Neuausweisung alle deutlich weniger (unter 18 ha).

Bebauung der neu ausgewiesenen Flächen

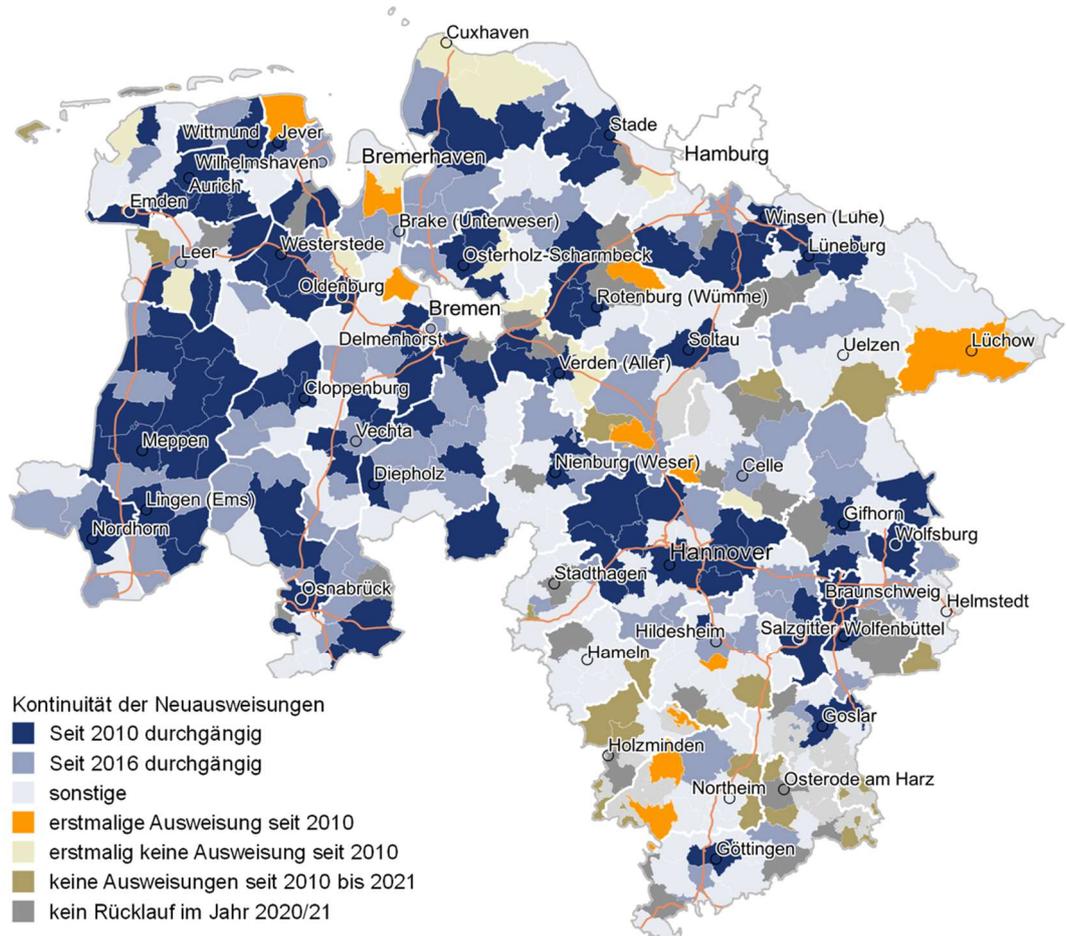
382 ha der 2020/2021 neu ausgewiesenen Flächen wurden noch Befragungszeitraum bebaut oder mit einer Baugenehmigung versehen. Der Anteil kurzfristig bebauter Flächen an allen neu ausgewiesenen Flächen entspricht damit 27 %.

Nach Angaben der Gemeinden sind auf diesen Flächen insgesamt 56 ha im Geschosswohnungsbau (geschätzt 3.458 Wohneinheiten) und 297 ha in Familienheimen (geschätzt 3.668 Wohneinheiten) genehmigt worden. Insbesondere in den Landkreisen Emsland (46 ha) und Osnabrück (21 ha) sowie in der Region Hannover (36 ha) wurden viele neu ausgewiesene Wohnungsbauflächen kurzfristig neu bebaut. Hohe Anteile kurzfristiger Realisierungen auf neu ausgewiesenen Flächen zeigen sich in den Landkreisen vor allem in Goslar und in Hildesheim (mit 90 % und mehr), aber auch in Celle (66 %), Lüchow-Dannenberg (55 %) und Uelzen (56 %).

Frequenz und Kontinuität der Baulandausweisung

273 von 372 Gemeinden geben in der Wohnbaulandumfrage 2022 an, in den letzten zwei

Abb. 9 Ausweisungshistorie der Städte und Gemeinden 2010 bis 2021



Datenbasis: NBank-Wohnbaulandumfrage 2022
 Kartenbasis: Auszug aus den Geodaten des Landesamtes für Geoinformation und Landesvermessung Niedersachsen, 2020

Jahren Wohnbauland neu ausgewiesen zu haben. Die Zahl der Kommunen, die kein Bauland ausweisen, bleibt damit zu den Vorjahren 2018/2019 konstant. Darunter fallen 25 Gemeinden, die bereits seit 2010 kein Wohnbauland ausgewiesen haben (vgl. Abb. 9). Im vorangegangenen Betrachtungszeitraum 2018/19 waren es noch 36 Gemeinden die seit 2010 kein neues Wohnbauland ausgewiesen haben. Die sinkende Zahl der Kommunen, die auf die Ausweisung von Wohnbauland verzichten, könnte darauf hinweisen, dass auch ältere Flächenreserven aufgebraucht sind oder eine veränderte Nachfrage als in früheren Jahren verzeichnet wird.

Demgegenüber haben 105 niedersächsische Gemeinden seit 2010 kontinuierlich Wohnbauland ausgewiesen – wobei der Umfang der ausgewiesenen Flächen stark variiert. Hinzu kommen 81 Gemeinden, die seit 2016 stetig neue Wohnbauflächen ausweisen. Räumliche Schwerpunkte kontinuierlicher Ausweisungen sind in den wachstumsdynamischen Landkreisen Emsland, Ammerland und Aurich im westlichen Niedersachsen zu verorten. Ebenso weisen Gemeinden in der Region Hannover sowie im weiteren Umland von Hamburg, Bremen und Braunschweig seit 2010 kontinuierlich Wohnbauland aus.

Elf Gemeinden haben in den Jahren 2020/2021 erstmalig seit zehn Jahren wieder Bauland ausgewiesen. Sie sind über das gesamte Land verteilt, ein räumliches Muster ist nicht erkennbar.

Zu den Gemeinden, die seit 2010 erstmalig kein neues Wohnbauland ausgewiesen haben, gehören u. a. die Städte Cuxhaven, Buxtehude, Norden und Nordenham. Das kann daraus resultieren, dass bestehende Reserven ausreichen, um den Bedarf und die Nachfrage zu decken. Ebenso kann die Entscheidung, kein neues Wohnbauland auszuweisen, aus einem Rückgang der Wohnungsnachfrage oder einer bewussten Selbstbeschränkung resultieren.

Planungsabsichten

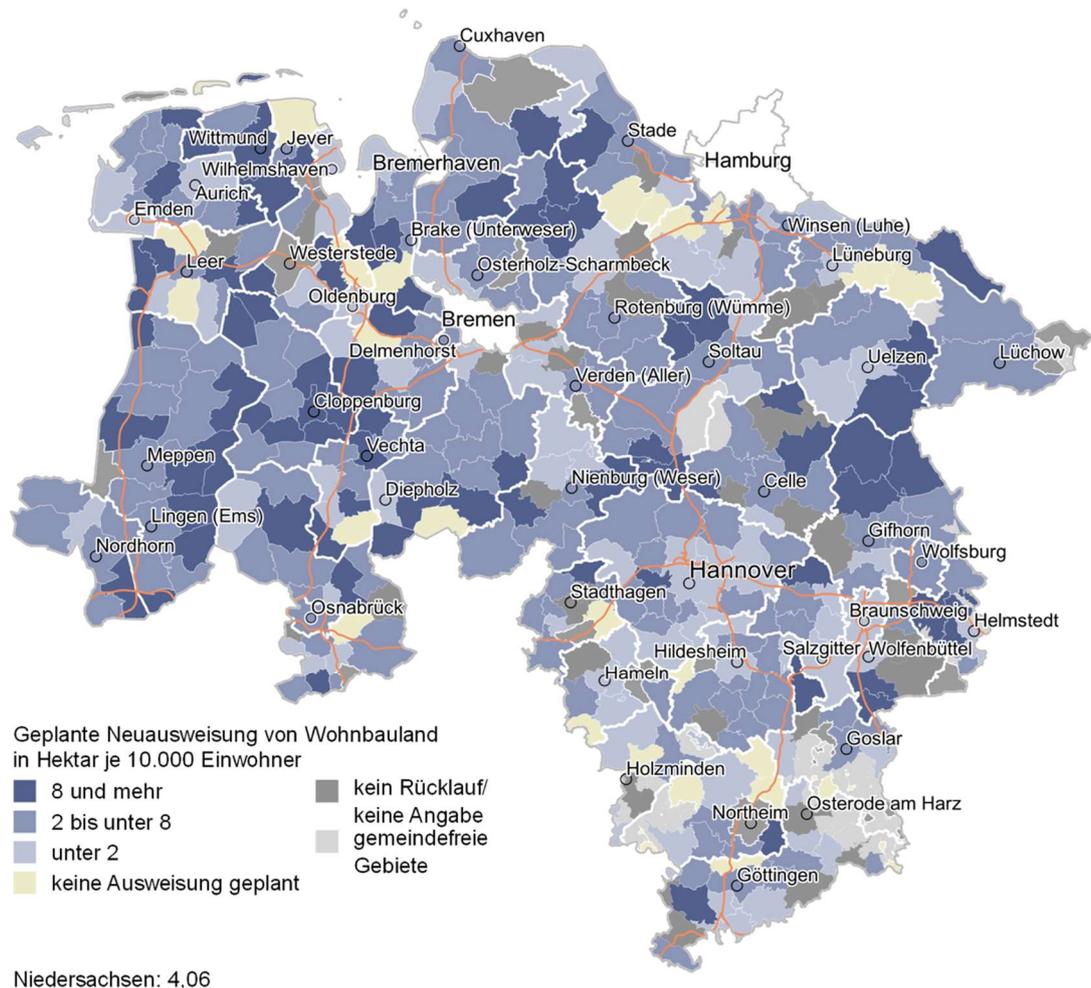
In den kommenden zwei Jahren ist die Ausweisung von ca. 3.073 ha Wohnbauland fast flächendeckend in Niedersachsen geplant. Hierbei sind die größten Planungsvorhaben in der Region Hannover zu finden (286 ha). Es folgen der Landkreis Cloppenburg mit 261 ha und der Landkreis Emsland mit 221 ha. Für die Jahre 2022/2023 planen Gemeinden in fast allen niedersächsischen Landkreisen und Städten die Ausweisung von neuem Wohnbauland. Nur die Stadt Emden gab an, keine Ausweisungen im nächsten Jahr zu planen.

Mit Blick auf die Gemeindeebene (vgl. Abb. 10) sind besonders hohe Ausweisungen mit 8 und mehr ha je 10.000 Einwohner im Westen Niedersachsens (Landkreise Emsland, Cloppenburg und Osnabrück) sowie in einzelnen Gemeinden im Osten in den Landkreisen Heidekreis, Landkreis Uelzen und Landkreis Gifhorn geplant. In den Gemeinden des Landkreises Uelzen sind in der Summe (59 ha) fast doppelt so viele Ausweisungen wie noch in der Erhebung vor zwei Jahren geplant. Fast flächendeckende Ausweisungspläne von mehr als 2 ha je 10.000 Einwohner:innen zeigen sich in den Landkreisen Rotenburg (Wümme), Stade, Cuxhaven oder Diepholz. In den südlich gelegenen Gemeinden Niedersachsens, insbesondere in den Landkreisen Goslar, Hameln-Pyrmont, Northeim und Holzminden sind eher geringe Ausweisungen geplant.

Von den niedersächsischen Städten planen Osnabrück (136 ha), Wolfsburg (95 ha) sowie die Landeshauptstadt Hannover (83 ha) die höchsten Ausweisungen von neuem Wohnbauland für die Jahre 2022/2023.

Bei der Höhe der geplanten Neuausweisungen ist zu berücksichtigen, dass die Kommunen ihre Planungen der vergangenen Jahren nur teilweise realisierten. Zum Zeitpunkt der letzten Umfrage 2018/2019 waren nach Angaben der Gemeinden 3.230 ha Neuausweisungen geplant. Geschaffen wurden 2020/2021 jedoch nur 1.678 ha neues Wohnbauland. Dies entspricht einer Realisierungsquote von 52 %. Verglichen mit der vorherigen Realisierungsquote (58 %) sank diese nun zum zweiten Mal in Folge. Ausgehend von einer Realisierungsquote von circa 50 % könnte in den nächsten zwei Jahren mit Neuausweisungen im Umfang von rund 1.500 ha gerechnet werden.

Abb. 10 Planungsabsichten der Städte und Gemeinden für 2022/2023



18 Neuausweisungen von Wohnbauland

Tab. 1 Neuausweisungen von Wohnbauland 2020/2021

	in ha gesamt	in ha für FH	in ha für GWB	in ha/ 10.000 EW	auf ehem. Brachfläc- hen in ha	nach §13a in ha	nach §13b in ha	mögl. WE gesamt	mögl. WE im FH-Bau	mögl. WE im GWB
Land Niedersachsen	1.678	1.348	283,6	2,2	279	362	305	31.566	18.611	12.955
Braunschweig, kreisf. Stadt	22	2	20,8	0,9	18	-	-	1.150	25	1.125
Salzgitter, kreisf. Stadt	7	7	-	0,7	6	-	-	79	79	-
Wolfsburg, kreisf. Stadt	27	20	6,7	2,2	-	4	-	509	211	298
LK Gifhorn	51	50	1,2	3,2	4	9	13	544	501	43
LK Goslar	12	11	0,9	1,0	5	1	-	193	137	56
Goslar, Stadt*	11	10	0,9	2,3	5	1	-	186	130	56
LK Helmstedt	16	13	3,3	1,7	5	0,3	-	190	118	72
LK Northeim	21	20	0,4	1,6	10	12	1	178	163	15
LK Peine	35	30	4,8	2,5	2	11	1	785	380	405
LK Wolfenbüttel	17	16	0,3	1,9	1	2	1	205	195	10
LK Göttingen	42	12	29,6	1,7	7	6	9	1.817	184	1.633
Göttingen, Stadt*	31	5	25,7	2,6	7	6	5	1.650	65	1.585
Region Hannover	123	77	41,4	1,1	10	19	12	4.079	1.073	3.006
Hannover, Landeshauptstadt*	10	1	8,7	0,2	9	4	-	1.519	31	1.488
LK Diepholz	40	36	4,0	2,1	8	10	1	832	595	237
LK Hameln-Pyrmont	8	2	0,5	0,6	5	3	2	21	21	-
Hameln, Stadt*	-	-	-	0,0	-	-	-	-	-	-
LK Hildesheim	27	22	5,1	1,0	-	5	6	429	270	159
Hildesheim, Stadt*	1	0	0,6	0,1	-	0,1	-	17	1	16
LK Holzminden	3	3	0,3	0,7	1	3	-	74	40	34
LK Nienburg (Weser)	42	33	9,2	3,9	3	9	18	952	567	385
LK Schaumburg	17	13	4,3	1,3	1	5	3	304	208	96
LK Celle	14	14	0,5	1,0	1	3	3	226	212	14
Celle, Stadt*	8	8	-	1,2	-	-	1	103	103	-
LK Cuxhaven	59	49	10,4	3,0	4	12	30	1.010	627	383
Cuxhaven, Stadt*	-	-	-	0,0	-	-	-	-	-	-
LK Harburg	39	32	3,7	1,6	1	5	2	628	426	202
LK Lüchow-Dannenberg	3	2	2,0	0,7	-	3	-	148	18	130
LK Lüneburg	68	52	16,1	4,1	26	20	10	1.236	477	759
Lüneburg, Hansestadt*	13	4	9,1	1,7	3	1	-	580	70	510
LK Osterholz	22	20	1,7	1,9	1	10,8	6	269	225	44
LK Rotenburg (Wümme)	46	43	3,3	3,3	10	8	13	731	588	143
LK Heidekreis	67	46	0,5	4,8	21	24	8	739	707	32
LK Stade	38	28	10,2	2,0	13	11	9	465	404	61
LK Uelzen	19	18	0,4	2,0	0	11	2	156	138	18
LK Verden	12	8	4,4	1,1	-	3	5	335	145	190
Delmenhorst, kreisf. Stadt	6	3	2,6	0,7	4	4	-	119	65	54
Emden, kreisf. Stadt	11	10	0,6	2,1	-	-	-	159	120	39
Oidenburg, kreisf. Stadt	9	6	3,0	0,5	-	2	-	356	146	210
Osnabrück, kreisf. Stadt	10	5	4,9	0,6	1	6	-	806	62	744
Wilhelmshaven, kreifr. Stadt	0	-	0,2	0,0	-	0	-	14	-	14
LK Ammerland	82	56	25,4	6,4	36	8	5	1.094	620	474
LK Aurich	60	53	7,2	3,3	2	18,8	6	908	783	125
LK Cloppenburg	84	83	1,7	4,9	10	10	13	1.364	1.265	99
LK Emsland	188	174	3,8	5,7	22	42	68	3.088	2.903	185
Lingen (Ems), Stadt*	25	23	1,9	4,5	-	2	8	668	586	82
LK Friesland	55	50	4,6	6,2	1	7	5	858	670	188
LK Grafschaft Bentheim	31	27	4,5	2,3	23	3	2	736	614	122
LK Leer	29	27	1,4	1,8	3	7	8	316	191	125
LK Oidenburg	26	24	1,9	1,9	9	2	3	506	408	98
LK Osnabrück	101	78	23,5	3,0	5	19	12	1.628	1.118	510
LK Vechta	55	50	4,8	3,8	1	14	15	702	576	126
LK Wesermarsch	20	12	6,9	2,2	2	6	9	440	157	283
LK Wittmund	14	13	1,1	2,4	-	2	7	188	179	9

Datenbasis: NBank-Wohnbaulandumfrage 2022

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

Wohnbaulandreserven

Wohnbaulandreserven sind Flächen mit bestehenden Baurechten für den Wohnungsbau, welche jedoch bis zu einem Stichtag (31.12.2021 für die diesjährige Wohnbaulandumfrage 2022) nicht bebaut wurden oder für die keine Baugenehmigung erteilt wurde. Ferner sind nicht alle Reserven vollständig aktivierbar, da teilweise die Eigentümer und Eigentümerinnen diese nicht verkaufen wollen oder die Aktivierung der Reserven aus anderen Gründen unattraktiv ist.

Umfang der Wohnbaulandreserven

Im Jahr 2021 betragen die Wohnbaulandreserven aller teilnehmenden Gemeinden in Niedersachsen 4.653 ha, dies entspricht laut Angaben der Gemeinden ungefähr 79.100 Wohneinheiten. Diese Flächenreserven sind fast dreimal so groß wie die Neuausweisungen (1.678 ha).

Anders als in früheren Umfragen haben alle teilnehmenden Landkreise Wohnbaulandreserven angegeben. Große Reserven (in ha absolut) sind in der Region Hannover (306), im Landkreis Emsland (249), im Landkreis Uelzen (245) wie auch in der Stadt Oldenburg (213) vorzufinden (vgl. Abb. 11). Insbesondere Städte wie Lüneburg (16), Emden (11), Hildesheim (5), Celle (3) und Goslar (3) verfügen hingegen über eher geringe Reserven, was auch an begrenzten Potenzialen innerhalb des städtischen Raums liegen kann. Auch die Landeshauptstadt Hannover meldet mit nur 81 ha vergleichsweise geringe Wohnbaulandreserven.

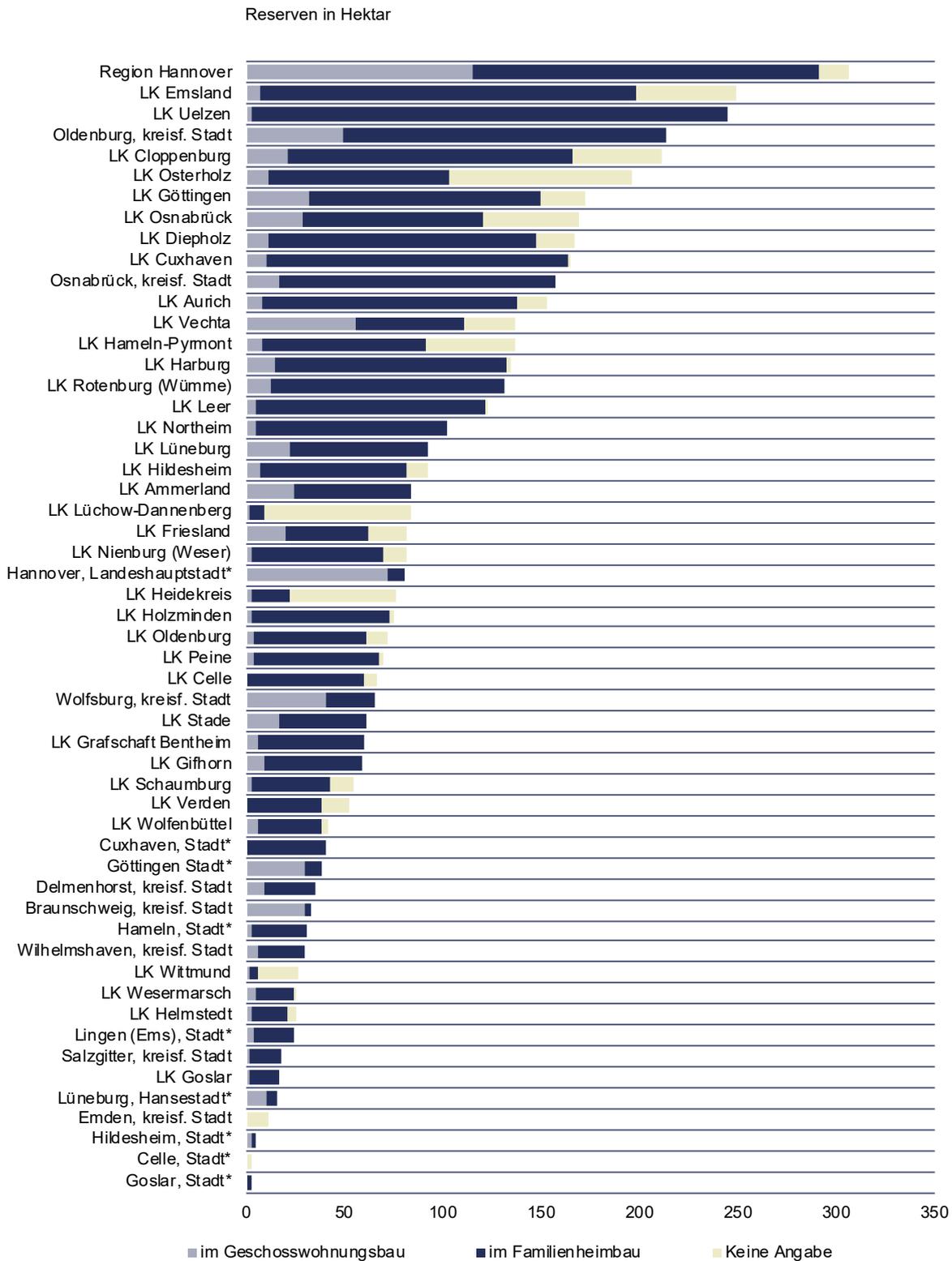
In den meisten Städten Niedersachsens sind die Wohnbaulandreserven zurückgegangen. Auffällig ist der starke Rückgang an Wohnbaulandreserven vor allem im Landkreis Göttingen (-70 ha).

Baulandreserven nach Gebäudetyp

Der Großteil der Reserven wird weiterhin für Familienheime vorgesehen. Von den per 31.12.2021 bestehenden Wohnbaulandreserven sind rund 3.371 ha für Familienheime und 640 ha für Geschosswohnungsbau vorgesehen. Weitere Reserven können keinem Gebäudetyp zugeordnet werden.

Ein Viertel der gesamten Flächenreserven für Wohnungsbau in Niedersachsen sind Baulücken bzw. Flächen innerhalb des im Zusammenhang bebauten Ortsteils, die planungsrechtlich nach § 34 BauGB zu bewerten sind. Rund 75 % der Reserven liegen nach Angaben der Gemeinden entsprechend im Geltungsbereich von Bebauungsplänen (§ 30 BauGB).

Abb. 11 Wohnbaulandreserven Ende 2021



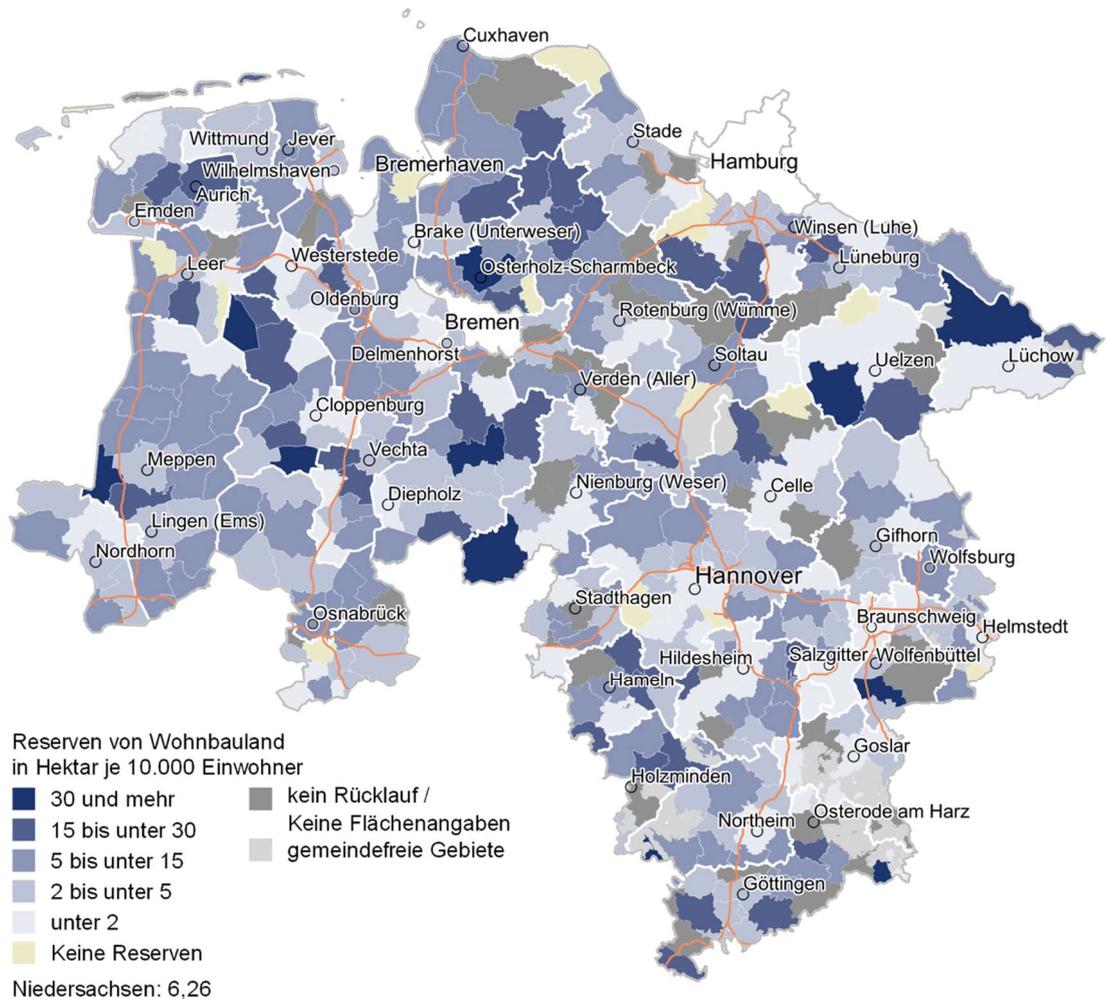
Datenbasis: NBank-Wohnbaulandumfrage 2022
 Anmerkung: * Die genannten Flächen der einzelnen Städte fließen auch in die Angaben des jeweiligen Landkreises mit ein

Baulandreserven in Relation zur Bevölkerung

Werden die Baulandreserven in Bezug zur Bevölkerungszahl gesetzt, so ergibt sich ein landesweiter Durchschnitt von 6,3 ha je 10.000 Einwohner:innen (EW). Diese „Pro-Kopf-Reserve“ bietet Vergleichbarkeit und bildet zudem einen rechnerischen Versorgungsgrad ab, wodurch eine mögliche Über- wie auch Unterversorgung sichtbar gemacht werden. Die Pro-Kopf-Reserven sind gegenüber der vorherigen Abfrage leicht rückläufig (-0,3 ha).

Zu den Kommunen mit geringer Pro-Kopf-Reserve gehören insbesondere Städte aus den niedersächsischen Ballungsräumen wie beispielsweise die Landeshauptstadt Hannover (1,5 ha je 10.000 EW), Braunschweig (1,3 ha je 10.000 EW) und Hildesheim (0,5 ha je 10.000 EW) (vgl. Abb. 12). Die sich darin manifestierenden Knappheiten dürften – vor allem in den Großstädten – primär siedlungsstrukturell bedingt sein.

Abb. 12 Wohnbaulandreserven je 10.000 Einwohner Ende 2021



Datenbasis: NBank-Wohnbaulandumfrage 2022
 Kartenbasis: Auszug aus den Geodaten des Landesamtes für Geoinformation und Landesvermessung Niedersachsen, 2020

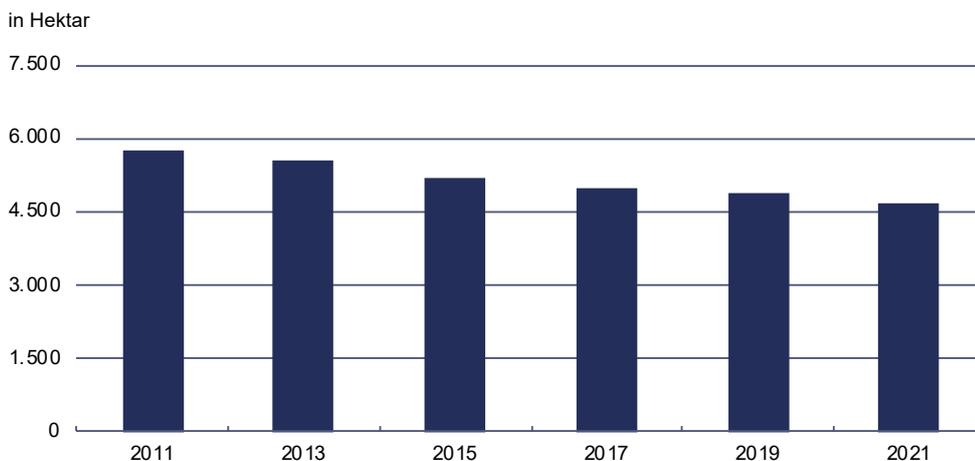
Mit Ausnahme vereinzelter Kommunen in den wachstumsstarken Landkreisen in Westniedersachsen (Emsland, Cloppenburg) und im Hamburger Umland sind hohe Pro-Kopf-Reserven dort zu beobachten, wo sowohl kurz- als auch langfristig mit schrumpfenden Haushaltszahlen zu rechnen ist. Relativ große Wohnbaulandreserven in ha je 10.000 Einwohner:innen bestehen schon seit längerem in den Landkreisen Uelzen (26), Lüchow-Dannenberg (17) und Osterholz (17). Während die beiden Landkreise Uelzen und Osterholz eine stetige Zunahme an Wohnbaulandreserven in den letzten beiden Umfragen erfahren haben, verzeichnet Lüchow-Dannenberg gegenüber dem Spitzenwert von 26 ha je 10.000 Einwohner:innen einen Rückgang. Die Betrachtung der Gemeindeebene zeigt, dass einzelne Gemeinden mit 30 ha und mehr pro 10.000 Einwohner:innen sichtlich überversorgt sind, so dass Zweifel daran bestehen müssen, dass diese Baulandreserven jemals in Gänze vermarktet bzw. bebaut werden. Aber auch jenseits dieser Höchstwerte weisen umfangreiche Reserveflächen in anderen Landesteilen eher auf ein Überangebot an Flächen hin.

Entwicklung der Baulandreserven

Während einzelne Gemeinden ein Überangebot an Reserven aufweisen, setzt sich der Landestrend aus den vergangenen Umfragen mit leicht abnehmenden Wohnbaulandreserven weiter fort. Zum Jahresende 2021 sind 4.653 ha Wohnbaulandreserven durch die niedersächsischen Gemeinden erfasst. Dies ist gegenüber 2019 ein Rückgang um 211 ha, gegenüber 2011 sogar um 1.110 ha (vgl. Abb. 13).

Bezogen auf die räumliche Ebene der Landkreise ist der Abbau der Reserven 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.

Abb. 13 Umfang der Wohnbaulandreserven 2011 bis 2021



Datenbasis: NBank-Wohnbaulandumfrage 2022

Tab. 2 Übersicht der Reserven Ende 2021

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	4.652,9	84,5%	27,7%	75,4%	6,2	79.099
Braunschweig, kreisf. Stadt	32,7	8,3%	7,3%	92,7%	1,3	2.202
Salzgitter, kreisf. Stadt	17,5	93,1%	8,6%	91,4%	1,7	264
Wolfsburg, kreisf. Stadt	65,8	39,2%		100,0%	5,3	1.870
LK Gifhorn	58,6	84,8%	10,5%	92,7%	3,7	712
LK Goslar	16,6	91,6%	48,1%	76,5%	1,3	235
Goslar, Stadt*	3,0	70,0%	66,7%	33,3%	0,6	50
LK Helmstedt	24,9	88,7%	11,2%	91,3%	2,7	290
LK Northeim	102,0	95,0%	36,6%	63,4%	7,7	1.175
LK Peine	70,0	94,6%	18,2%	81,8%	5,1	1.109
LK Wolfenbüttel	41,5	83,4%	48,4%	52,6%	4,6	632
LK Göttingen	172,6	78,6%	36,7%	72,0%	7,4	3.832
Göttingen, Stadt*	38,0	21,1%	10,1%	89,5%	3,3	2.300
Region Hannover	305,8	60,4%	32,8%	67,2%	2,6	11.669
Hannover, Landeshauptstadt*	81,0	11,1%	13,6%	86,4%	1,5	6.600
LK Diepholz	166,8	92,3%	31,5%	68,8%	8,9	2.336
LK Hameln-Pyrmont	136,4	91,2%	29,8%	70,2%	10,4	1.653
Hameln, Stadt*	30,6	90,0%	41,0%	59,0%	5,3	470
LK Hildesheim	91,9	91,3%	27,4%	73,5%	3,8	1.482
Hildesheim, Stadt*	5,2	44,2%	23,1%	76,9%	0,5	459
LK Holz Minden	74,9	96,1%	26,6%	73,4%	14,9	881
LK Nienburg (Weser)	81,6	95,7%	22,0%	78,0%	7,1	880
LK Schaumburg	54,9	93,7%	46,3%	56,9%	4,5	457
LK Celle	66,8	100,0%	32,5%	67,5%	4,6	927
Celle, Stadt*	3,0	-	-	-	0,4	-
LK Cuxhaven	163,4	93,5%	38,1%	63,0%	9,5	2.507
Cuxhaven, Stadt*	40,1	98,3%	57,9%	42,1%	8,3	598
LK Harburg	134,8	89,2%	30,5%	69,5%	5,5	2.258
LK Lüchow-Dannenberg	83,3	86,0%	42,6%	57,4%	17,2	647
LK Lüneburg	92,8	76,0%	22,9%	77,1%	5,6	1.716
Lüneburg, Hansestadt*	15,5	30,6%	9,0%	91,0%	2,1	700
LK Osterholz	195,6	89,3%	39,2%	60,8%	17,0	1.351
LK Rotenburg (Wümme)	131,1	90,4%	29,6%	74,0%	9,3	1.756
LK Heidekreis	76,2	89,9%	12,4%	89,6%	6,4	806
LK Stade	61,2	73,2%	23,1%	81,2%	3,4	1.282
LK Uelzen	244,6	98,9%	51,6%	48,4%	26,3	1.217
LK Verden	52,9	100,0%	45,3%	58,4%	5,4	824
Delmenhorst, kreisf. Stadt	34,7	75,0%	5,6%	94,4%	4,5	510
Emden, kreisf. Stadt	11,0	-	-	-	2,2	-
Oldenburg, kreisf. Stadt	213,0	77,0%	16,4%	83,6%	12,5	6.900
Osnabrück, kreisf. Stadt	156,9	89,5%	9,0%	91,0%	9,5	4.148
Wilhelmshaven, kreisf. Stadt	29,6	81,4%	20,9%	79,1%	4,0	211
LK Ammerland	83,5	71,3%	10,0%	98,8%	6,6	1.127
LK Aurich	152,8	94,4%	36,1%	69,0%	8,7	2.063
LK Cloppenburg	210,7	87,3%	19,9%	88,7%	12,1	2.515
LK Emsland	249,4	96,6%	17,3%	85,8%	7,5	3.710
Lingen (Ems), Stadt*	24,4	86,3%		100,0%	4,4	655
LK Friesland	81,7	67,8%	6,8%	94,7%	9,2	1.051
LK Grafschaft Bentheim	59,9	90,9%	39,5%	69,6%	4,3	792
LK Leer	122,4	95,7%	28,5%	71,8%	7,6	2.143
LK Oldenburg	72,2	93,5%	5,3%	96,6%	5,5	937
LK Osnabrück	168,8	89,9%	5,5%	95,2%	5,1	3.081
LK Vechta	137,1	49,9%	4,0%	96,0%	9,5	2.115
LK Wesermarsch	25,7	80,9%	9,2%	92,5%	2,9	414
LK Wittmund	26,6	89,8%	55,9%	61,4%	4,6	412

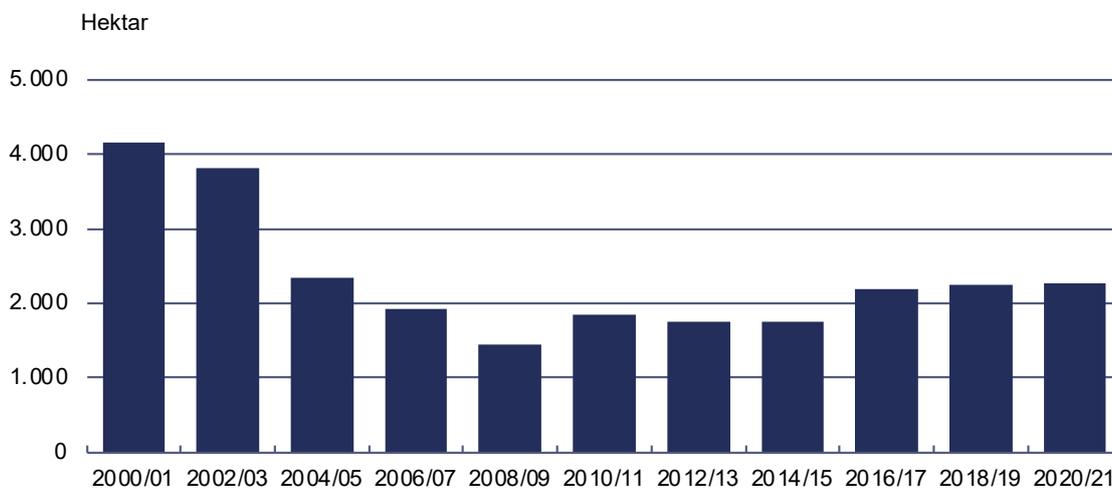
Datenbasis: NBank-Wohnbaulandumfrage 2022

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

Inanspruchnahme von Wohnbauland

Anhand der Angaben zu den Wohnbaulandreserven Ende 2019 und Ende 2021 sowie der Angaben bebauter Neuausweisungen der vergangenen zwei Jahre lässt sich näherungsweise der jährliche Baulandverbrauch bestimmen. In den Jahren 2020 und 2021 wurden demnach in Niedersachsen rund 2.260 ha Bruttowohnbauland für den Wohnungsneubau bebaut. Damit unterscheidet sich der Verbrauch kaum von der vorherigen Erhebung in dem Zeitraum 2018/2019. Mit einer geringfügigen Erhöhung um ca. 10 ha setzt sich der Trend erhöhter Inanspruchnahme seit dem Tief in 2008/2009 auch unter den krisenhaften Rahmenbedingungen der letzten beiden Jahre fast kontinuierlich fort.

Abb. 14 Inanspruchnahme von Wohnbauland in Niedersachsen 2000 bis 2021



Datenbasis: NBank-Wohnbaulandumfrage 2022

Nachhaltigkeit der Wohnbaulandentwicklung

Wichtiges Gebot einer nachhaltigen Wohnbaulandentwicklung ist neben der Bereitstellung und Sicherung der aktuellen Flächenbedarfe die Reduzierung des Flächenverbrauchs. In diesem Spannungsfeld liefert die Wohnbaulandumfrage durch ihre direkte Abfrage bei den niedersächsischen Städten und Kommunen einen fundierten Überblick über Neuausweisungen und Inanspruchnahme von Wohnungsbauflächen. Damit liefert die Umfrage auch Datengrundlagen zur Umsetzung der niedersächsischen Nachhaltigkeitsziele auf kommunaler Ebene – auch mit Blick auf Potenziale, die sich durch die Aktivierung von Brachflächen ergeben. Unter der Maßgabe einer nachhaltigen Wohnbaulandentwicklung werden die Kommunen zur Förderung der Innenentwicklung sowie zur Nutzung von Instrumenten des Flächenmanagements befragt. Hinzu kamen in diesem Jahr Informationen zur Ausweisung nach § 13 a und 13 b BauGB.

Neuinanspruchnahme von Flächen absenken

Die Nachhaltigkeitsstrategie des Landes Niedersachsen sieht als zentrales Ziel vor, den Flächenverbrauch landesweit pro Tag auf unter vier Hektar im Jahr 2030 zu begrenzen⁵.

Gemäß des Gesetzes zur Umsetzung des „Niedersächsischen Weges“⁶ soll die Neuversiegelung von Böden auf unter drei Hektar pro Tag bis Ende 2030 begrenzt werden. Diese Maßgabe wurde als Ziel in den Entwurf des Landes-Raumordnungsprogramms aufgenommen⁷.

Das Neuausweisungsgeschehen für Wohnungszwecke beträgt in den aktuellen Untersuchungsjahren 2020/2021 durchschnittlich 2,3 ha pro Tag. Damit trägt das Wohnbauland

bereits in erheblichen Ausmaß zum Flächenverbrauch bei. Denn hinzu kommt hierbei noch der Flächenverbrauch für andere Nutzungen wie etwa Gewerbe oder Infrastrukturen.

Brachflächenpotenziale

Mit Blick auf Flächenverbrauch und Nachhaltigkeit bilden Brachflächen bedeutsame Entwicklungspotenziale, weil durch die Wiedernutzung der Flächenversiegelung entgegengewirkt wird. Zudem lassen sich auf Brachflächen eher als in Neubaugebieten wirksame Impulse für die Ortsentwicklung und den Innenbereich setzen.

In Niedersachsen verfügen 92 Städte und Gemeinden – etwa jede vierte niedersächsische Kommune – über insgesamt rund 850 ha Brachflächen, die als Wohnbauland geeignet sind.

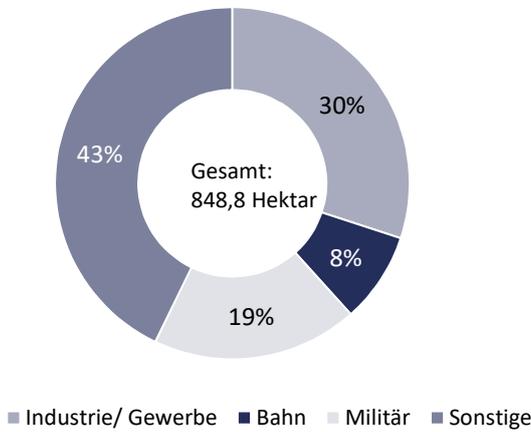
Mit Blick auf die vorherige Nutzung der Brachflächen verzeichnen Bahn- und Postflächen (8 %) die geringsten Anteile, gefolgt von vormaligen Militärflächen (19 %). Mit 255 ha entfällt knapp ein Drittel auf ehemaligen Industrie- und Gewerbeflächen (30 %). Der Anteil sonstiger Brachflächen ist am höchsten und beträgt 364 ha (43 %) (vgl. Abb. 15).

⁵ Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz (2017)

⁶ Niedersächsischer Landtag (2020) Gesetz zur Umsetzung des „Niedersächsischen Weges“ im Naturschutz-, Gewässerschutz- und Waldrecht vom 11. November 2020 GVBl. Nr. 43/2020

⁷ Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz (2022) Jahresbericht 2022. Der Niedersächsische Weg

Abb. 15 Brachflächenpotenziale mit Eignung für Wohnnutzung zum 31.12.2021

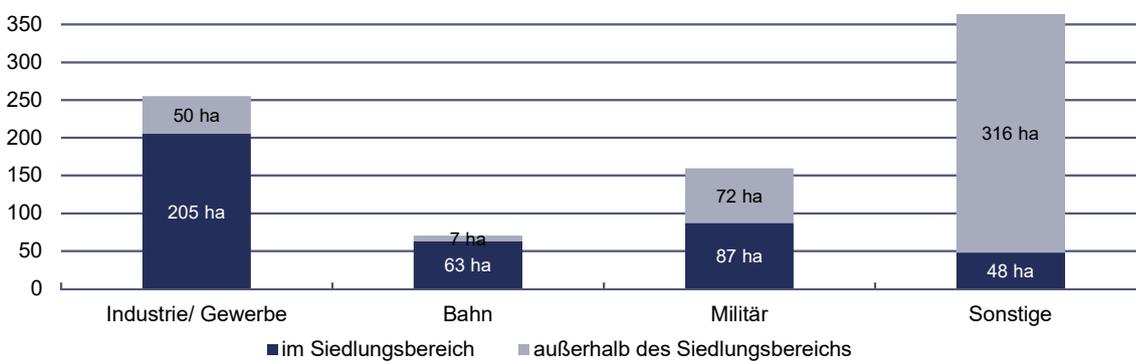


In der Betrachtung der Brachflächen innerhalb von Siedlungsbereichen entfallen die meisten dieser Potenziale auf die fünf Städte Hannover, Braunschweig, Osnabrück, Celle und Wilhelmshaven sowie die Landkreise Celle, Harburg, Hildesheim und Grafschaft Bentheim. In der Summe decken die gelisteten Städte und Landkreise zwei Drittel der Brachflächen innerhalb von Siedlungsbereichen in Niedersachsen ab.

Datenbasis: NBank-Wohnbaulandumfrage 2022

Zur künftigen Nutzung der Brachflächen für Wohnzwecke ist vor allem die siedlungsräumliche Einbindung von Bedeutung. Mit 403 ha liegt knapp die Hälfte der Brachflächen innerhalb von Siedlungsbereichen (vgl. Abb. 16). Bei den Flächen mit industrieller bzw. gewerblicher Vornutzung befinden sich rund 80 % der Flächen innerhalb von Siedlungsbereichen, bei ehemaligen Bahnflächen sogar knapp 90 %.

Abb. 16 Lage der Brachflächen mit Eignung für Wohnnutzung Ende 2021



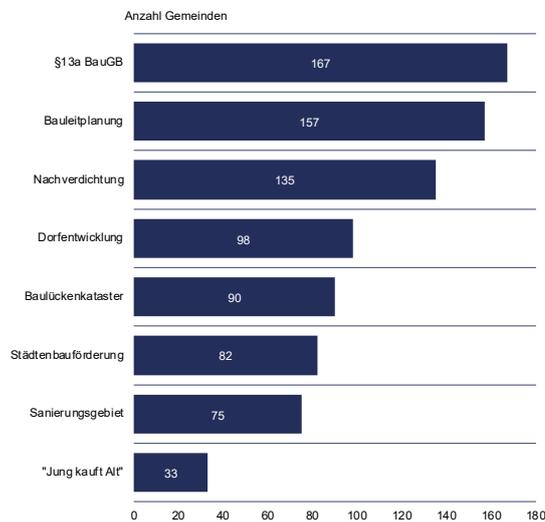
Datenbasis: NBank-Wohnbaulandumfrage 2022

Bei den sonstigen Brachflächen (364 ha) liegen dagegen fast 90 % außerhalb der Siedlungsbereiche und sind neben einem hohen Konversionsaufwand auch aus diesem Grund eher unattraktiv für Wohnnutzungen.

Förderung der Innenentwicklung

Seit 2010 wird im Rahmen der Wohnbaulandumfrage nach dem Einsatz von Instrumenten zum Flächenmanagement und zur Innenentwicklung durch die Gemeinden gefragt. In diesem Jahr standen erstmalig auch „Instrumente und Maßnahmen zur Innenentwicklung“ in der entsprechenden Auflistung (d.h. sie mussten nicht als Freitext selbst eingetragen werden). Nicht zuletzt dadurch dürfte sich die Zahl der Nennungen erheblich erhöht haben. Insgesamt geben nunmehr 174 Gemeinden an, Instrumente zur Förderung der Innenentwicklung zu nutzen. Zehn weitere Gemeinden planen den Aufbau von entsprechenden Maßnahmen. Damit verzeichnet die Umfrage eine deutliche Zunahme und Relevanz dieser Instrumentarien für die Gemeinden.

Abb. 17 Maßnahmen zur Förderung von Innenentwicklung



Werte in den Balken: absolute Zahl der Städte und Gemeinden
Datenbasis: Wohnbaulandumfrage 2022

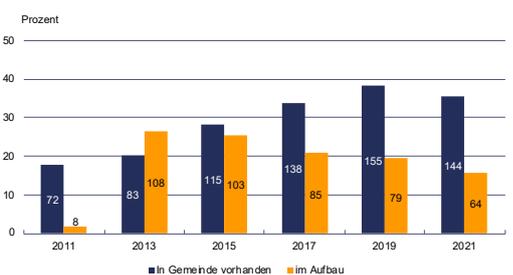
Auffällig ist, dass am häufigsten von den Gemeinden der Einsatz des § 13 a BauGB benannt wird, um die Potenziale im Innenbereich im beschleunigten Verfahren zu aktivieren. Wie in den Vorjahren werden durch viele Gemeinden Bebauungspläne als Instrumente der Bauleitplanung zur Förderung der Innentwicklung aufgestellt. Als weitere Instrumente werden die Dorfentwicklung, der Einsatz von Städtebaufördermitteln und die Festsetzung

von Sanierungsgebieten benannt. Sie haben zum Ziel die bestehende Bausubstanz im Innenbereich zu erhalten und gezielt zu fördern. Das Instrument des Baulückenkatasters zur Identifizierung von Brachflächen wird durch 90 Gemeinden genutzt und verzeichnet gegenüber den Vorjahren eine deutliche Zunahme. Das Förderprogramm „Jung kauft alt“ findet in rund 30 Gemeinden Anwendung. Hierbei handelt es sich um eigene Förderangebote der Gemeinden ohne direkte Beteiligung von Land oder Bund zur Reaktivierung von bestehenden Wohnimmobilien vor allem im Eigenheimbereich.

Instrumente des Flächenmanagements

Der Einsatz der Instrumente des Flächenmanagements gibt einen Überblick, zum Kenntnisstand und Bewusstsein der Kommunen zu ihren Flächenpotenzialen und Leerständen. Dies ist mit Blick auf die Nachhaltigkeitsziele und die angestrebte Reduzierung der Flächenversiegelung eine wichtige Grundlage. In der diesjährigen Wohnbaulandumfrage 2022 gaben 144 Gemeinden und Städte an, dass sie ein Bauflächenkataster nutzen, um einen Überblick über ihre unbebauten bzw. untergenutzten Grundstücke zu erhalten (vgl. Abb. 18). In 64 Gemeinden befindet sich ein Bauflächenkataster aussagegemäß im Aufbau. Entgegen dem bisherigen Trend ist 2021 erstmals seit 2011 ein Rückgang an Gemeinden mit Bauflächenkataster zu verzeichnen. Die Anzahl an Gemeinden mit Bauflächenkataster sank auf 35 %. Möglicherweise spielen hier pandemiebedingte Personalengpässe in den Kommunen eine Rolle.

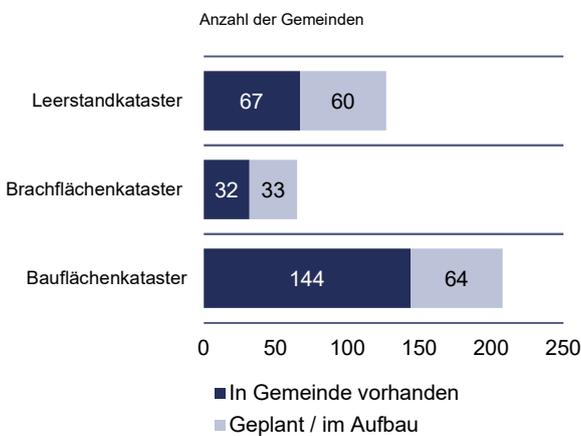
Abb. 18 Städte und Gemeinden mit Bauflächenkataster 2011 bis 2021



Werte in den Balken: absolute Zahl der Städte und Gemeinden
Datenbasis: Wohnbaulandumfrage 2022

Neben dem Bauflächenkataster dienen den Gemeinden zur Erfassung der Baulandpotenziale auch Systeme wie Leerstandskataster und Brachflächenkataster. 67 Gemeinden gaben an, ein Leerstandskataster zu nutzen, in weiteren 60 Gemeinden befindet es sich im Aufbau. Auch hier nahmen die Zahl der Nennungen gegenüber dem Vorjahr ab.

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



Werte in den Balken: Anzahl der Städte und Gemeinden
 Datenbasis: Wohnbaulandumfrage 2022

Die geringste Verbreitung hat – ähnlich wie in den vorangegangenen Jahren – die systematische Erfassung von Brachflächen. Lediglich 32 Gemeinden gaben an in ihrer Gemeinde ein solches Kataster zu nutzen. Wie bereits im Vorjahr befindet sich bei 33 Kommunen ein Brachflächenkataster im Aufbau.

Bei allen drei Instrumenten ist langfristig damit zu rechnen, dass die entsprechenden Potenziale in immer mehr Gemeinden erfasst werden.

Um den Aufbau und die Nutzung eines systematischen Flächenmanagements zu unterstützen, hält das Land Niedersachsen verschiedene Angebote für die Kommunen bereit:

- Das Landesamt für Geoinformation und Landesvermessung Niedersachsen (LGLN) bietet eine **Software für Baulücken- und Leerstandskataster** an (> www.lgln.niedersachsen.de).

- Bei der systematischen Erfassung und Verwaltung von Brachflächen unterstützt das Landesamt für Bergbau, Energie und Geologie (LBEG) mit einer **Datenbank für den Aufbau eines Brachflächenkatasters** (> www.lbeg.niedersachsen.de).
- Darüber hinaus unterstützt die **NBank-Wohnungsmarktbeobachtung** den Kommunen beim Aufbau einer kommunalen Wohnungsmarktbeobachtung sowie bei der Erstellung kommunaler Wohnraumversorgungskonzepte mit Daten und Know-how. Vergleichende Kommunalprofile ermöglichen zudem einen schnellen Überblick über die wichtigsten wohnungsmarktrelevanten Entwicklungen dreier frei wählbarer Gebietseinheiten in Niedersachsen (> www.nbank.de).
- Vor dem Hintergrund des demographischen Wandels sollten Kommunen bei der Planung von neuen Baugebieten die langfristigen Kosten bedenken. Das Umweltbundesamt informiert auf der Internetplattform Aktion Fläche (> www.aktion-flaeche.de) über verschiedene **Planungstools zur Abschätzung der Folgekosten neuer Baugebiete**. Diese Tools helfen Kommunen, Kosten und Nutzen abzuwägen.

Schaffung von Bauland für preiswerten Wohnraum

Auch der Einsatz unterschiedlicher Instrumente zur Schaffung von Bauland für preiswerten Wohnraum wurde bei den Gemeinden erfragt, was insgesamt 141 Gemeinden angeben zu nutzen. Zehn weitere Gemeinden befinden sich demnach in Vorbereitungen hierzu.

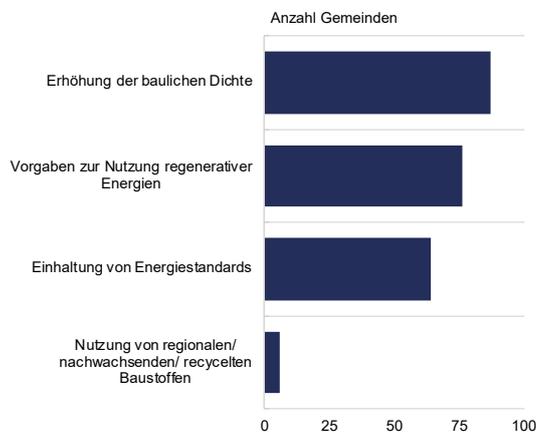
Wie in den Vorjahren sehen auch bei der diesjährigen Umfrage viele Gemeinden den Erwerb und Verkauf von Flächen als zentrales Instrument zur Schaffung von preiswertem Wohnraum an, dicht gefolgt von städtebaulichen Verträgen. Städtebaurechtliche Instrumente wie Vorkaufsrechte und Konzeptvergaben nutzen jeweils rund 50 Gemeinden, um mittels Bauland preiswerten Wohnraum zu ermöglichen. An fünfter Stelle wird die Kooperation mit kommunalen Wohnungsunternehmen oder Genossenschaften genannt. Die Umwidmung und Umnutzung von Flächen für den Wohnungsbau sowie der Zwischenerwerb von Flächen werden vermehrt genutzt. In einigen Städten und Gemeinden gibt es bei Neubauprojekten Quoten für den geförderten Wohnungsbau. Die systematische Erfassung von Baulandpotenzialen durch ein kommunales Flächenmanagement gaben nur wenige Gemeinden als Instrument zur Schaffung von Bauland für preiswerten Wohnraum an. Ebenfalls nachgeordnet wird von den Gemeinden die Möglichkeit zur Vergabe von Erbbaurechten sowie die Festsetzung kommunaler Qualitätsstandards genutzt. Die Gründung einer Genossenschaft, einer Stiftung oder eines kommunalen Wohnungsunternehmens ist in einigen Gemeinden ein weiteres Instrument, um langfristig für preiswerten Wohnraum zu sorgen.

Abb. 20 Instrumente und Maßnahmen zur Schaffung von Bauland für preiswerten Wohnraum



Datenbasis: Wohnbaulandumfrage 2022

Abb. 21 Instrumente und Maßnahmen zur Schaffung von klimagerechtem Wohnraum



Datenbasis: Wohnbaulandumfrage 2022

Die Nutzung von Instrumenten oder Maßnahmen zur Schaffung von klimagerechtem Wohnraum wurde in der diesjährigen Umfrage erstmalig bei den niedersächsischen Gemeinden erfragt. Am häufigsten nutzen die niedersächsischen Gemeinden die Erhöhung der baulichen Dichte auf neuen Wohnbauflächen, um klimagerechten Wohnraum zu fördern. Mit Vorgaben zur Nutzung regenerativer Energien sowie die Einhaltung von Energiestandards wollen die Gemeinden ebenfalls einen Beitrag leisten. Nur sechs Gemeinden setzen auf die Nutzung regionaler, nachwachsender oder recycelter Baustoffe.

Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen

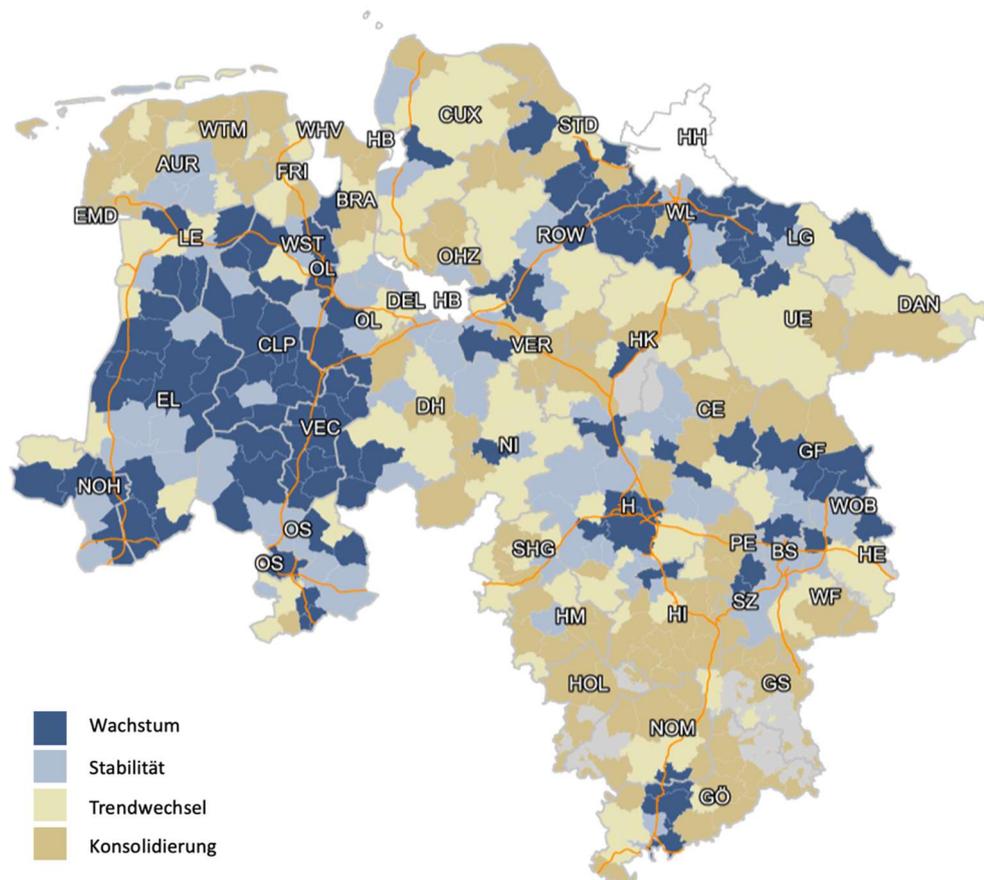
Die Kommunen beanspruchen und weisen Wohnbauland aus, um die Schaffung von benötigtem Wohnraum zu ermöglichen. Daher muss die Baulandschaftung in engem Zusammenhang mit der Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung in den Gemeinden und Landkreisen erfolgen. Dies gilt für die zurückliegende, insbesondere aber auch für die künftige Entwicklung. Die zentralen Ergebnisse der diesjährigen Umfrage 2022 sind daher anhand des Entwicklungspfad, der für die Gemeinden prognostiziert wird, zu spiegeln, einzuordnen und mit Handlungsempfehlungen zu unterlegen.

Dies gilt vor allem für die Entwicklung der privaten Haushalte, die die (künftige) Nachfrage determinieren. Daher werden im Folgenden – aufbauend auf der Einwohner- und Haushaltsprognose für Niedersachsen⁸ – die dort definierten Entwicklungstypen

- Wachstum
- Stabilität
- Trendwechsel
- Konsolidierung

zur weiteren Betrachtung verwendet. Die vier Entwicklungstypen betrachten für jede niedersächsische Kommune jeweils die kurzfristige (2019 bis zur Trendwende 2025) und die langfristige (2019 bis 2040) Entwicklung der Haushaltszahl. Dabei stehen die drei Entwicklungstypen Wachstum, Stabilität und Konsolidierung

Abb. 22 Zuordnung der Gemeinden zu den definierten Entwicklungstypen anhand der kurz- und langfristigen Haushaltsentwicklung



Quelle: NBank (2021) Wohnungsmarktbeobachtung 2021

⁸ Siehe NBank Wohnungsmarktbeobachtung 2021. Heute und in Zukunft Wohnen gestalten. Perspektiven für Niedersachsen bis 2040

dierung für eine stetige Entwicklungsperspektive. Städte und Gemeinden, die zunächst noch eine wachsende oder stabile Entwicklung erwarten können, aber langfristig Haushalte verlieren, gehören zum Typ Trendwechsel.

Bei den Handlungsempfehlungen ist weiterhin nach der Raum- und Siedlungsstruktur zu differenzieren. Hierfür werden alle Städte und Gemeinden vier Raumtypen zugeordnet:

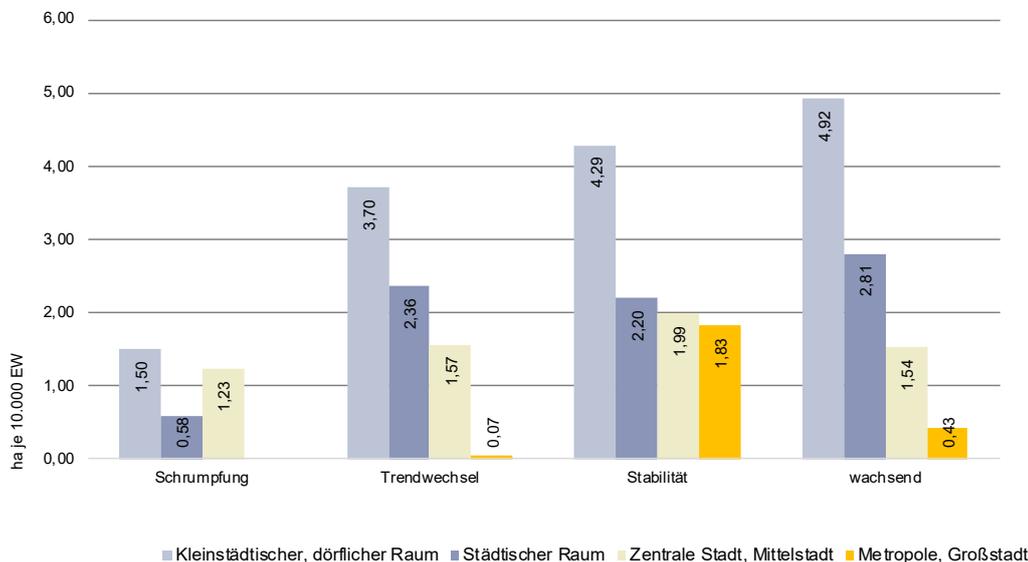
- Metropole/Großstadt
- Zentrale Stadt/Mittelstadt
- Städtischer Raum
- Kleinstädtischer, dörflicher Raum

Herausforderung: Bedarfsgerechte Wohnbaulandausweisung

Auf die anhaltenden Nachfrageüberhänge nach Wohnraum haben die niedersächsischen Gemeinden und Städte in den letzten Jahren vielerorts mit einer deutlichen Erhöhung von Neuausweisungen und Inanspruchnahme von Wohnbauland reagiert. Mit rund 1.700 ha neuem Bruttowohnbauland stabilisierten sich die Neuausweisungen 2020/21 auf dem hohen Niveau der Vorjahre. Die Ausweisungsdichte liegt in Niedersachsen landesweit bei 2,2 ha je 10.000 Einwohner:innen. Neuaus-

weisungen und eine hohe Ausweisungsdichte sind dabei nicht nur in den großen Städten und wachsenden Regionen zu beobachten. Insgesamt und auch innerhalb der einzelnen Entwicklungstypen weisen die Gemeinden im kleinstädtischen oder dörflichen Raum stets die höchste Ausweisungsdichte auf – selbst unter Schrumpfungsbedingungen (vgl. Abb. 23). Dagegen ist die neu ausgewiesene Fläche je 10.000 Einwohner:innen in den Großstädten meist sehr gering. Dies dürfte ein Hinweis auf schwindende Wohnbaulandpotenziale in den wachstumsdynamischen Ballungsräumen sein. In solchen Fällen von Flächenmangel müssen künftige Bedarfe (noch) stärker durch Nachverdichtung oder höhere Belegungsdichten befriedigt werden. Grundsätzlich staffelt sich das Bild erkennbar nach Zentralität und Siedlungsdichte. In drei von vier Entwicklungstypen gilt: Je ländlicher, desto intensiver das Ausweisungsgeschehen. Dies mag ein generelles Indiz dafür sein, wo noch am ehesten Flächenpotenziale bestehen. Mit Blick auf Erreichbarkeiten, Mobilität und Pendlerströme sowie Infrastrukturen ist dieses Befundbild kritisch zu hinterfragen.

Abb. 23 Neuausweisungsdichte: Neuausweisungen Wohnbauland in Hektar je 10.000 EW in den Jahren 2020/21



Baulandausweisung über Bedarf schafft den Leerstand von morgen

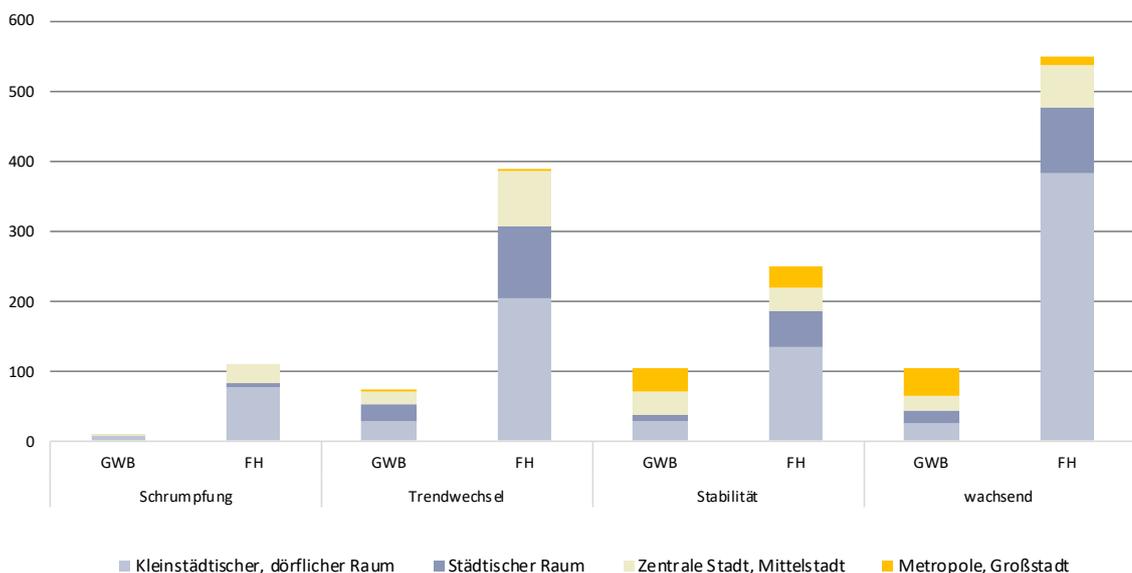
Kritisch zu betrachten ist insbesondere die teils hohe Ausweisungsintensität in Kommunen mit langfristig stagnierender (Stabilität) oder auch rückläufiger (Trendwechsel) Haushaltsprognose. Insbesondere in Gemeinden im kleinstädtischen, dörflichen Raum überschreitet die Neuausweisungsintensität den landesweiten Durchschnitt deutlich. „Je dezentraler, desto größer die Neuausweisungen je 10.000 Einwohner:innen“: Gerade bei den Trendwechselgemeinden erscheint der Reflex sehr ausgeprägt, auf den perspektivischen Rückgang mit neuen Ausweisungen zu reagieren. Sollten die bestehenden Reserven vollständig aktiviert und die geäußerten Planungsabsichten tatsächlich umgesetzt werden, muss in verschiedenen Regionen perspektivisch mit einem Überangebot an Wohnbauflächen und auch (mehr) Wohnungsleerstand gerechnet werden. Eine einseitige Angebotsplanung droht zu einem Überangebot an Bauland und letztlich Wohnraum zu führen, mit den entsprechenden Implikationen von wachsender Zersiedlung, sinkenden Be-

wohnerdichten und – nicht zuletzt – steigenden Kosten für den Erhalt von Infrastrukturen.

Je nach Perspektiven nachhaltig ergänzen

Zugleich kann nicht von der Hand gewiesen werden, dass für eine lokale Stabilisierung auch bestimmte zusätzliche Wohnangebote wichtig und erforderlich sein können (bspw. altersgerechte Wohnangebote in integrierter Lage). Perspektivisch muss die Baulandentwicklung im Land Niedersachsen vor allem auf solche veränderten, demografisch bedingten Bedarfe kleinerer und älterer Haushalte eingehen. Diese wichtige Erkenntnis wird bislang nicht überall im Land antizipiert. So wird sowohl unter Schrumpfungsbedingungen als auch bei anstehendem Trendwechsel vor allem Bauland für Familienheime ausgewiesen, kaum jedoch für (kompaktere und altersgerechtere) Wohnangebote im Mehrparteienhaus (vgl. Abb. 24). Je unklarer die jeweilige Entwicklungsperspektive, desto dringender ist jedoch eine möglichst bedarfsgenaue und zugleich flächenschonende Realisierung – vorzugsweise im Bestand: durch Umbau oder

Abb. 24 Neuausweisungen in Hektar für Geschosswohnungsbau und Familienheime in den Jahren 2020/21



Datenbasis: Wohnbaulandumfrage 2022

bauliche Ergänzung, sonstige Nachverdichtung und Schließung von Lücken oder Umnutzung. Hierzu gehört auch eine qualifizierte Bedarfsermittlung in quantitativer und qualitativer Hinsicht z.B. auf Grundlage integrierter Wohnraumversorgungskonzepte.

Neuausweisungen mit Nachhaltigkeitszielen in Einklang bringen

Die Ausweisung von Wohnbauflächen erfolgt nicht im luftleeren Raum. Unterschiedliche Nutzungsansprüche (z.B. für Natur, Gewerbe, Landwirtschaft, Verkehr etc.) führen ebenso zu Restriktionen wie übergreifende politische Ziele. So soll bis 2030 eine maximale tägliche Flächenneuanspruchnahme von unter vier Hektar erreicht werden.⁹ Mit 2,3 ha pro Tag wurden 2020/21 mehr als die Hälfte des Zielwerts allein durch Wohnbauflächen in Anspruch genommen, ohne Berücksichtigung der Flächeninanspruchnahme für andere Nutzungen wie etwa Gewerbe oder Infrastrukturen. Dem Eindruck, dass dieses hohe Ausweisungsniveau allein für Wohnungsbau bislang nicht mit dem Flächenziel in Einklang steht, kann kaum entgegengetreten werden.

Erfasst man die Anteile der einzelnen Gemeinden bevölkerungsgewichtet am Vier-Hektar-Ziel (zum 31.12.2021), zeigt sich, dass jede dritte Gemeinde im Durchschnitt der Jahre 2016 – 2021 anteilig mehr als vier Hektar ausgewiesen hat. Immerhin entfällt mehr als die Hälfte dieser 134 Gemeinden auf Regionen mit wachsender oder stabiler Haushaltsprognose. Ein Drittel hingegen weist eine langfristig rückläufige Haushaltsprognose und damit sinkende Nachfrage auf. Unter bereits heute bestehenden Schrumpfungsbedingungen überschreiten weitere 10 Gemeinden, das Ziel. Eine deutliche Mehrheit der schrumpfenden Gemeinden weist aber anteilig deutlich unter 2 ha aus.

Priorität: Bestandsgebiete qualifizieren

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.

Integrierte Baulandstrategien helfen, die Baulandpolitik nachhaltiger auszugestalten. Hierfür sind die Bevorratung von Boden, Zwischenerwerb und Vorkaufsrechte im Zusammenspiel zu denken und die Instrumente der Innenentwicklung (Baurecht, Bauflächenkataster etc.) konsequent zu nutzen.

interkommunale Zusammenarbeit fördern – Kirchturmdenken beenden

Insbesondere in weniger dynamisch wachsenden Regionen können durch eine gemeindeübergreifende Erfassung und Bewertung von Wohnbauflächen sich auch Möglichkeiten ergeben, Konzepte und Strategien im Umgang mit Flächenausweisungen interkommunal abzustimmen. Auf diese Weise lassen sich leerstandsinduzierende Konkurrenzen um ansiedlungswillige Einwohner:innen reduzieren. Darüber hinaus können kleinere Gemeinden mit knappen Ressourcen und Personalkapazitäten sich gegenseitig unterstützen oder von größeren Kommunen Unterstützung finden

Instrumente der Innenentwicklung nutzen – Zersiedlung entgegenwirken

Gerade die neueren Instrumente der Innenentwicklung wie § 13 a und § 13 b BauGB sind mit ihren Verfahrensvereinfachungen offenbar auch für kleinere Gemeinden attraktiv. Zugleich scheinen sie in Teilen zu bedarfsüberschreitenden Ausweisung einzuladen. So kommt der § 13 b BauGB gerade in kleinstäd-

⁹ Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz (2017) Nachhaltigkeitsstrategie für Niedersachsen

tischen und dörflichen Kommunen mit perspektivisch rückgängiger Bevölkerungsprognose (Typ Trendwechsel) überdurchschnittlich oft zur Anwendung. Vor diesem Hintergrund wäre eine stärkere Fokussierung auf Knappheitsregionen zu empfehlen.

Der niedrigschwellige Einsatz erklärt möglicherweise auch den Rückgang der (aufwändigeren) katastergestützten Instrumente. Eine vertiefte Prüfung für die Ursachen dieser Entwicklung ist angeraten. Möglicherweise kommt diesen wichtigen Instrumenten wieder mehr Relevanz zu, wenn gerade kleinere Gemeinden hier mehr kapazitive Unterstützung erhalten.

Höhere Bebauungsdichte unterstützt Nachhaltigkeit am Wohnungsmarkt

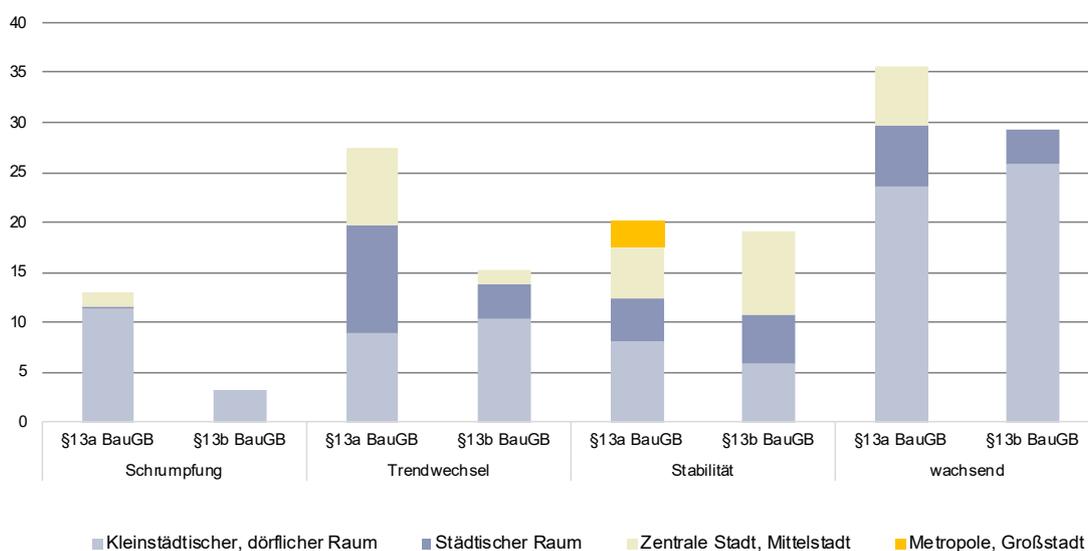
Insgesamt scheint in vielen Bereichen des Landes noch der Idealtypus des Familienhaushalts mit Eigenheim das Ausweisungs-geschehen zu bestimmen. Es steht zu befürchten, dass das künftige Potenzial dieser einzelnen Zielgruppe insgesamt überschätzt wird. Umso wichtiger ist es, die Erkenntnisse über den demografischen Wandel systematisch auf

die lokale Ebene zu spiegeln und die erwartbaren Auswirkungen zu antizipieren. Entsprechend stärker müssten bei einer Vielzahl der niedersächsischen Gemeinden ältere und kleinere Haushalte in den Fokus genommen werden. Verbreitet ist zu beobachten, dass nach dem Auszug der Kinder in den Familienheimen nur noch eine oder zwei Personen leben – oft in schlichter Ermangelung von altersgerechten, kompakten Wohnalternativen. Wenn es gelingt, diesen Zielgruppen mehr geeignete Angebote vor Ort zu machen, würden große Potenziale im Bestand frei, auch für die attraktive Zielgruppe der sogenannten „Nestbauer:innen“.

Auch unter dem Aspekt der Nachhaltigkeit genießen die Eigenheimbestände für Nachnutzung oder Nachverdichtung in Einfamilienhaus-Beständen besondere Aufmerksamkeit.

Mehr Bebauungsdichte einerseits und Bestandsaktivierung andererseits wären zwei Seiten der gleichen Medaille für einen geringeren Flächenverbrauch und damit für mehr Nachhaltigkeit im Bereich der Wohnbaulandschaftung und Wohnungsversorgung.

Abb. 25 Neuausweisungen von Wohnbauland nach § 13 a und b BauGB in Hektar



Datenbasis: Wohnbaulandumfrage 2022

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1	Neuausweisungen von Wohnbauland 1992/1993 bis 2020/2021.....	6
Abb. 2	Neuausweisungen von Wohnbauland 2020/2021.....	8
Abb. 3	Neuausweisungen von Wohnbauland in Hektar 2020/2021	9
Abb. 4	Neuausweisungen von Wohnbauland in Hektar je 10.000 Einwohner:innen 2020/2021 ..	10
Abb. 5	Anteile für Geschosswohnungen auf neu ausgewiesenem Wohnbauland 1992/1993 bis 2020/2021	11
Abb. 6	Neuausweisungen von Wohnbauland für Geschosswohnungsbau in Hektar 2020/21	12
Abb. 7	Geplante Bebauungsdichte auf neuem Wohnbauland 1992 bis 2022.....	13
Abb. 8	Anteil Neuausweisungen nach §13a und §13b BauGB in den Jahren 2020/2021	14
Abb. 9	Ausweisungshistorie der Städte und Gemeinden 2010 bis 2021.....	15
Abb. 10	Planungsabsichten der Städte und Gemeinden für 2022/2023	17
Abb. 11	Wohnbaulandreserven Ende 2021	20
Abb. 12	Wohnbaulandreserven je 10.000 Einwohner Ende 2021	21
Abb. 13	Umfang der Wohnbaulandreserven 2011 bis 2021.....	22
Abb. 14	Inanspruchnahme von Wohnbauland in Niedersachsen 2000 bis 2021	24
Abb. 15	Brachflächenpotenziale mit Eignung für Wohnnutzung zum 31.12.2021	26
Abb. 16	Lage der Brachflächen mit Eignung für Wohnnutzung Ende 2021.....	26
Abb. 17	Maßnahmen zur Förderung von Innenentwicklung.....	27
Abb. 18	Städte und Gemeinden mit Bauflächenkataster 2011 bis 2021	27
Abb. 19	Überblick – Instrumente des Flächenmanagements in den Städten und Kommunen Ende 2019	28
Abb. 20	Instrumente und Maßnahmen zur Schaffung von Bauland für preiswerten Wohnraum.....	29
Abb. 21	Instrumente und Maßnahmen zur Schaffung von klimagerechtem Wohnraum.....	30
Abb. 22	Zuordnung der Gemeinden zu den definierten Entwicklungstypen anhand der kurz- und langfristigen Haushaltsentwicklung.....	31
Abb. 23	Neuausweisungsintensität: Neuausweisungen Wohnbauland in Hektar je 10.000 EW in den Jahren 2020/21.....	32
Abb. 24	Neuausweisungen in Hektar für Geschosswohnungsbau und Familienheime in den Jahren 2020/21.....	33
Abb. 25	Neuausweisungen von Wohnbauland nach § 13 a und b BauGB in Hektar.....	35

Impressum

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

Redaktion — NBank, Sebastian Hämker, Robert Koschitzki, Lea-Melissa Vehling

Bearbeitung, Text — RegioKontext GmbH Berlin, Arnt von Bodelschwingh, Hendrik Schlichting, Julia Grünky, Katharina Enders, Lea Pietrek

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

Titelbild — AdobeStock_206490106, Copyright: Frank

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

Folgen Sie uns auf Twitter: @nbank.de

Die NBank ist die Investitions- und
Förderbank des Landes Niedersachsen



Niedersachsen