

Das Wohnungsangebot in den niedersächsischen Regionen

Das Angebot auf den niedersächsischen Wohnungsmärkten wird grundlegend durch vier Einflussfaktoren bestimmt. Neben der Entwicklung der Preise, die über Qualitäten und Attraktivität Auskunft geben, sind die Bautätigkeit, der Wohnungsbestand und das Baulandangebot in den jeweiligen Gebieten Niedersachsens ausschlaggebend.

Wohnbauland-Umfrage

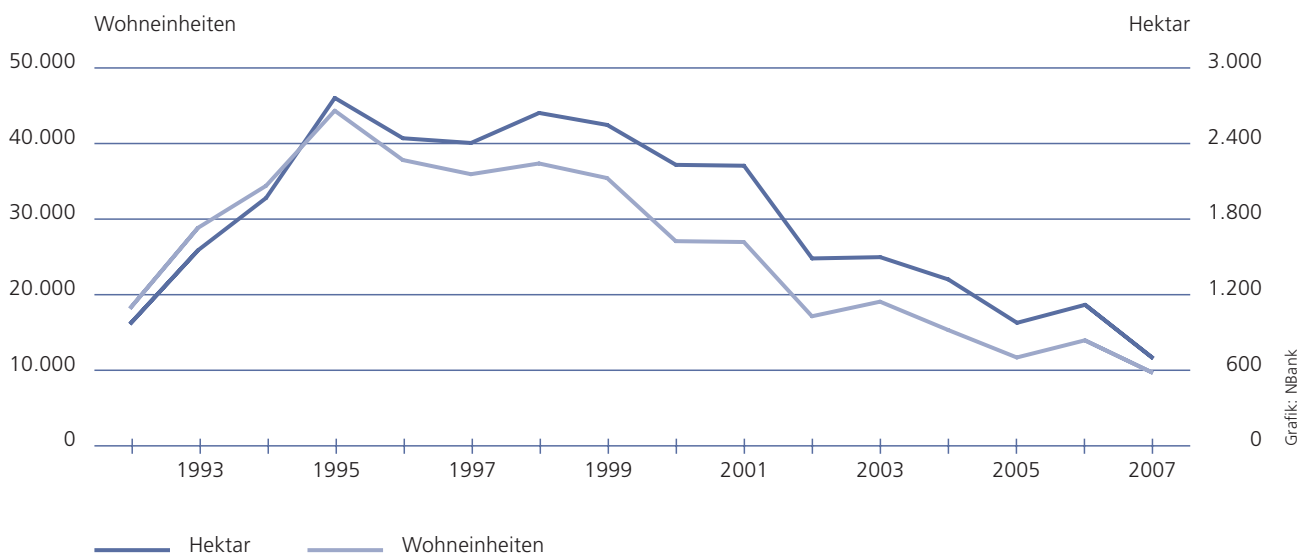
Mit der Wohnbauland-Umfrage 2008 der NBank wurden die niedersächsischen Städte und Gemeinden detailliert nach ihren Flächenausweisungen in den vergangenen zwei Jahren sowie nach Art und Umfang ihrer Flächenreserven und Brachflächen befragt. Seit 1992 werden die Daten über eine schriftliche Befragung im Abstand von zwei Jahren erhoben und veröffentlicht. Der Erhebungszeitraum der aktuellen Wohnbauland-Umfrage sind die Jahre 2006 und 2007.

Die Rücklaufquote betrug 98 %. Alle kreisfreien Städte und fast alle Landkreise – einschließlich der großen selbstständigen Städte – sind vollständig erfasst. Weil die Kreisstädte Wolfenbüttel und Aurich nicht an der Umfrage teilgenommen haben, gibt es Lücken bei den Angaben für diese Landkreise. Mit der nahezu vollständigen Beteiligung bilden die empirischen Ergebnisse die Situation auf den Baulandmärkten in Niedersachsen sehr gut ab; sowohl Neuausweisungen als auch Baulandreserven werden real nur minimal von den hier dargestellten Werten abweichen.

Langjähriger Trend rückläufiger Neuausweisungen setzt sich fort

In den Jahren 2006 und 2007 wurden in Niedersachsen rund 1.800 Hektar Wohnbauland für etwa 23.300 Wohnungen neu ausgewiesen. Mit dieser Entwicklung setzt sich der langjährige Trend rückläufiger Ausweisungen fort. Gegenüber der vorherigen Periode 2004/2005 beträgt der Rückgang 21 % bei den Flächen und 13 % bei den Wohnungen. Verglichen mit 1998 und 1999, den Jahren mit der höchsten Ausweisungsintensität seit Ende der 1980er-Jahre, ist der Umfang an Neuausweisungen um 65 % gefallen (Abb. 3–1). Diese Ausweisungspraxis in den Kommunen spiegelt eine stetige Anpassung an die seit Mitte der 1990er-Jahre kontinuierlich sinkende Nachfrage auf den Wohnungsmärkten wider.

Entwicklung der Neuausweisungen von Wohnbauland (Abb. 3-1)



Datenbasis: Wohnbauland-Umfragen 1994 bis 2008

Im Zuge der Neuausweisungen 2006/2007 sind landesweit knapp 190 Hektar Brachflächen einbezogen worden. Damit beläuft sich ihr Anteil an dem neu ausgewiesenen Wohnbauland auf gut zehn Prozent. Der größte Teil dieser Brachflächen waren offenbar ehemalige Industrie- und Gewerbegebiete; die Wohnbauland-Umfrage 2006 hatte erbracht, dass sie sich gegenüber Bahn- und Postbrachen sowie ehemaligen Militärflächen am ehesten für eine Nachnutzung durch Wohnen eignen. Regionale Schwerpunkte des Brachflächenrecyclings sind die Region Hannover (über 40 Hektar) sowie die Landkreise Stade, Oldenburg, Wolfenbüttel, Schaumburg und Verden (jeweils zwischen 10 und 20 Hektar).

Ende 2007 waren knapp 20 % der in den letzten zwei Jahren ausgewiesenen Wohnbauland-Flächen, d.h. 350 der 1.800 Hektar, bereits bebaut bzw. mit Baugenehmigungen versehen. Dieser Anteil von 20 % gilt sowohl für den Ein- und Zweifamilienhausbau als auch für den Geschosswohnungsbau.

Baulandausweisungen weiterhin auf den Familienheimbau konzentriert

Nach wie vor werden Baurechte fast ausschließlich für Ein- und Zweifamilienhäuser geschaffen. 97 % des in 2006/2007 neu ausgewiesenen Wohnbaulands und 92 % der darauf vorgesehenen Wohnungen sind für dieses Segment reserviert. Damit entfallen von den insgesamt 23.300 möglichen Wohnungen nur 1.800 auf den Geschosswohnungsbau. Da dieses Potenzial auch den Bau von z. B. Studentenwohnungen und Altenwohnanlagen einschließt, verbleiben für den „normalen Geschosswohnungsbau“ tatsächlich noch weniger Wohneinheiten.

Zu den wenigen Landkreisen und kreisfreien Städten, in denen überhaupt in nennenswertem Umfang Neuausweisungen für Geschosswohnungen vorgenommen wurden, gehören die Region Hannover, die Stadt Oldenburg sowie die Landkreise Harburg und Ammerland. Sie sind die einzigen mit mehr als 150 vorgesehenen Geschosswohnungen. In geringerer Zahl sind auch in den Landkreisen Hildesheim, Göttingen, Nienburg, Grafschaft Bentheim sowie in Wilhelmshaven höhere Anteile geplanter Wohnungen für den Geschosswohnungsbau als im niedersächsischen Durchschnitt ausgewiesen worden. In gut einem Drittel der Landkreise und der Hälfte der kreisfreien Städte wird neues Bauland ausschließlich für den Ein- und Zweifamilienhausbau reserviert.

Geplante Flächenausnutzung auf neuem Bauland steigt

Die in den Jahren 2006/2007 neu ausgewiesenen Wohnbauland-Flächen sehen sowohl für Ein- und Zweifamilienhäuser als auch für Geschosswohnungen eine dichtere Bebauung vor als in den vergangenen Jahren. Bereits das dritte Mal in Folge steigt die geplante Ausnutzung der neu ausgewiesenen Flächen leicht an. Die mittlere Bebauungsdichte für 2006/2007 beträgt knapp 14 Wohneinheiten pro Hektar; damit liegt der durchschnittliche Flächenverbrauch pro Wohneinheit bei 730 qm Brutto-Wohnbauland. Das sind 15 % weniger als im Jahr 2002, als pro Wohneinheit noch 850 qm Brutto-Wohnbauland in Anspruch genommen wurden, und deutet auf einen weniger großzügigen Umgang mit Flächen sowohl für Eigenheime als auch für den Geschosswohnungsbau hin.

Regionales Muster in der Ausweisungspraxis wiederholt sich

Wie schon in der Vergangenheit unterscheiden sich die Kommunen in ihrer Ausweisungspraxis sehr deutlich. 30 % bzw. 123 Städte und Gemeinden haben in den Jahren 2006 und 2007 gar kein neues Wohnbauland ausgewiesen. Die weitestmeisten davon sind klein und haben deutlich unter 10.000 Einwohner; es sind aber auch einige größere Städte darunter wie Goslar, Cuxhaven und Lehrte.

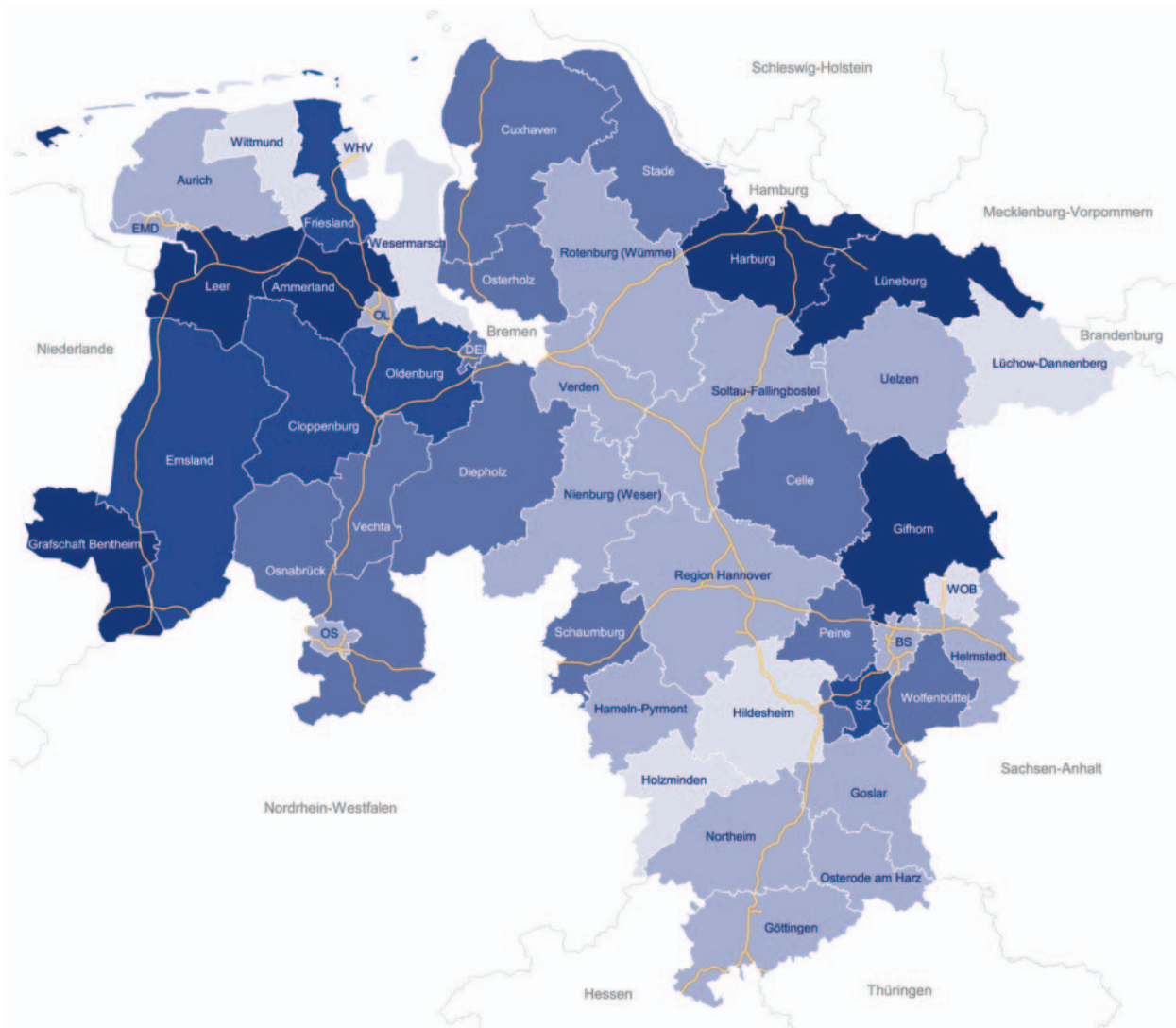
Regionale Schwerpunkte bei den Neuausweisungen bilden die Region Hannover (167 Hektar) und die Landkreise Emsland (122), Harburg (112) und Lüneburg (103). Diese vier Regionen vereinigen nahezu 30 % der gesamten neu ausgewiesenen Wohnungsbauflächen auf sich. Dagegen haben mehr als drei Viertel der Landkreise unter 50 Hektar neues Wohnbauland geschaffen.

Die große Varianz im Umfang der Neuausweisungen relativiert sich mit Blick auf die Ausweisungsintensität. Landesweit wurden 2,2 Hektar Wohnbauland je 10.000 Einwohner geschaffen. Spitzenreiter sind der Landkreis Lüneburg mit 5,8 Hektar und der Landkreis Leer mit fünfeinhalb Hektar pro 10.000 Einwohner. Auf stark unterdurchschnittliche Werte kommen, mit Ausnahme von Salzgitter (3,6 Hektar) und Delmenhorst (2,3 Hektar), alle kreisfreien Städte, aber auch etliche Landkreise.

Aus Abbildung 3–2 ist ein deutlicher Zusammenhang zwischen Ausweisungsintensität und Nachfragedynamik abzulesen. So wurde im Raum Hamburg, im Raum Oldenburg und im äußersten Westen relativ viel Wohnbaufläche ausgewiesen, im Süden, Nord-Osten und Nord-Westen relativ wenig. Dieses Muster wiederholt sich seit Jahren; erstmals wurden allerdings auch im Raum zwischen Hamburg und Bremen sehr zurückhaltend neue Baurechte geschaffen.

Im Vergleich zum vorherigen Berichtszeitraum ging die Ausweisungsintensität landesweit um 0,6 Hektar zurück; 2004/2005 betrug sie noch 2,8 Hektar pro 10.000 Einwohner. Diese rückläufige Entwicklung wird von fast allen Regionen mitgetragen. Die Ausnahmen sind in den meisten Fällen mit dem zyklischen Verhalten in der Ausweisungspraxis zu erklären, welches die Orientierung auf die Nachfragedynamik überlagert. Nur in den Landkreisen Gifhorn, Lüneburg und Leer wurde 2006/2007 um 50 % bis 100 % mehr Bauland ausgewiesen als im letzten Untersuchungszeitraum, ohne dass die Kommunen seinerzeit durch Zurückhaltung auffielen.

Neuweisungen von Wohnbauland 2006 und 2007 (Abb. 3-2)



Grafik: NBank

Neuweisungen 2006 und 2007 in Hektar je 10.000 Einwohner

- unter 1,0
 1,0 bis 2,0
 2,0 bis 3,0
 3,0 bis 4,0
 über 4,0

Niedersachsen: 2,2 Landeshauptstadt Hannover: 0,1

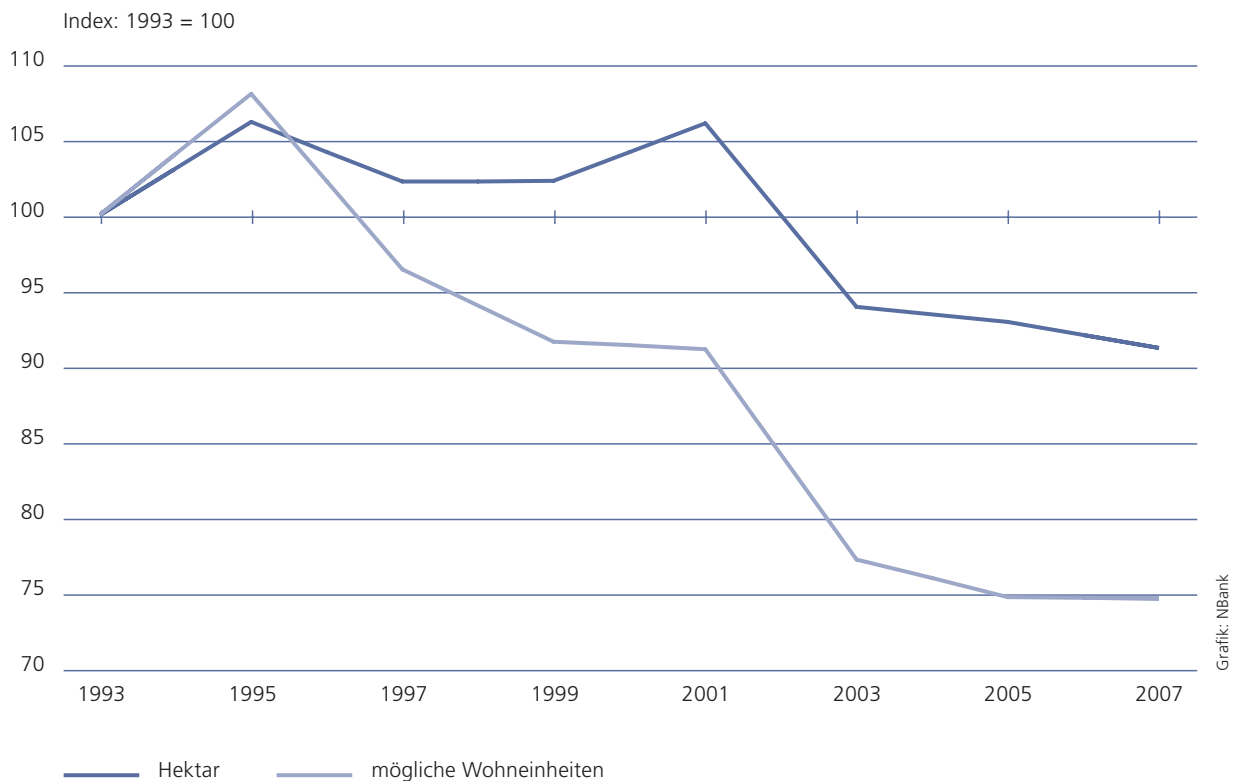


Kaum Abbau von Baulandreserven

Als Baulandreserve gilt unbebautes Brutto-Wohnbauland mit bestehenden Baurechten. Stichtag für die Reserveflächenangaben war der 31.12.2007. Ende 2007 verfügten die Städte und Gemeinden in Niedersachsen über fast 6.500 Hektar Wohnbauland, auf denen mehr als 98.000 Wohnungen errichtet werden können. 1.450 Hektar der Reserveflächen wurden in den Jahren 2006/2007 neu ausgewiesen, der überwiegende Anteil, d. h. mehr als 5.000 Hektar bzw. 80 % befinden sich schon länger im Reservepool.

Gegenüber dem Stand von 2005 sind die Veränderungen gering. Die Flächen gingen leicht um zwei Prozent bzw. 120 Hektar zurück und die möglichen Wohneinheiten um 0,5 % bzw. 200 Einheiten. Der Abbau von Baulandreserven setzte sich somit nur noch in sehr abgeschwächter Form fort (Abb. 3-3) und der aktuelle Bestand der Reserven entspricht landesweit immer noch mehr als dem Dreifachen der Neuausweisungen aus den letzten beiden Jahren.

Entwicklung der Baulandreserven (Abb. 3-3)



Der Blick auf die Regionen bestätigt, dass erwartungsgemäß in den bevölkerungsstarken Landkreisen höhere und in den kleineren Kreisen und kreisfreien Städten geringere Reserven vorhanden sind. Das Spektrum reicht von 14 Hektar für 250 Wohnungen in der Stadt Wilhelmshaven bis zu 393 Hektar für 8.800 Wohnungen in der Region Hannover, davon ein Viertel der Flächen und ein Drittel der möglichen Wohnungen in der Landeshauptstadt.

Mehr als drei Viertel aller Reserven sind Flächen im Geltungsbereich von Bebauungsplänen nach § 30 BauGB. Die übrigen 22 % befinden sich innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile bzw. sind Baulücken nach § 34. Anders als in den 1990er-Jahren, in denen Baulandreserven in Baulücken kräftig abgebaut wurden, veränderte sich ihr Anteil in den letzten Jahren kaum noch.

Baulandreserven für den Geschosswohnungsbau auf Tiefstand

Das überwiegende Kontingent der Reserveflächen in Niedersachsen ist für den Familienheimbau vorgesehen. Nur 350 Hektar für 13.400 Wohnungen sind für den Geschosswohnungsbau reserviert; das sind sechs Prozent der Fläche und 14 % der möglichen Wohneinheiten.

Da sich die Städte und Gemeinden in ihren Neuausweisungen seit Mitte der 1990er-Jahre zunehmend auf das Segment der Ein- und Zweifamilienhäuser konzentrierten und sich für neue Bauvorhaben im Geschosswohnungsbau weitgehend aus der Reserve bedienten, wird diese immer kleiner. Im Vergleich zu 2005 nahm sie bis Ende 2007 um weitere 30 % bei den Flächen und um 20 % bei den möglichen Wohneinheiten ab (Abb. 3–4). Im Familienheimbau hingegen gab es einen Zuwachs von acht Prozent bei den Reserveflächen und neun Prozent bei den möglichen Wohneinheiten.

Die Baulandreserven für Geschosswohnungen sind sehr unterschiedlich verteilt; allein in der Region Hannover liegen mit 75 Hektar fast 20 % der landesweiten Reservefläche, davon 57 Hektar in der Stadt Hannover. Auch die Landkreise Harburg, Hildesheim und Lüchow-Dannenberg tragen mit jeweils 20 bis 30 Hektar weit überproportional zur Reserve für Geschosswohnungen in Niedersachsen bei. Dagegen hat die Mehrheit der Städte und Kreise weniger als fünf Hektar für dieses Segment gesichert. Wilhelmshaven, Salzgitter und Delmenhorst sowie die Städte und Gemeinden in den Landkreisen Gifhorn und Wittmund verfügen über keine Geschosswohnungsbau-Reserven.

Baulandreserven für Geschosswohnungen (Abb. 3–4)



Datenbasis: Wohnbauland-Umfragen 1994 bis 2008

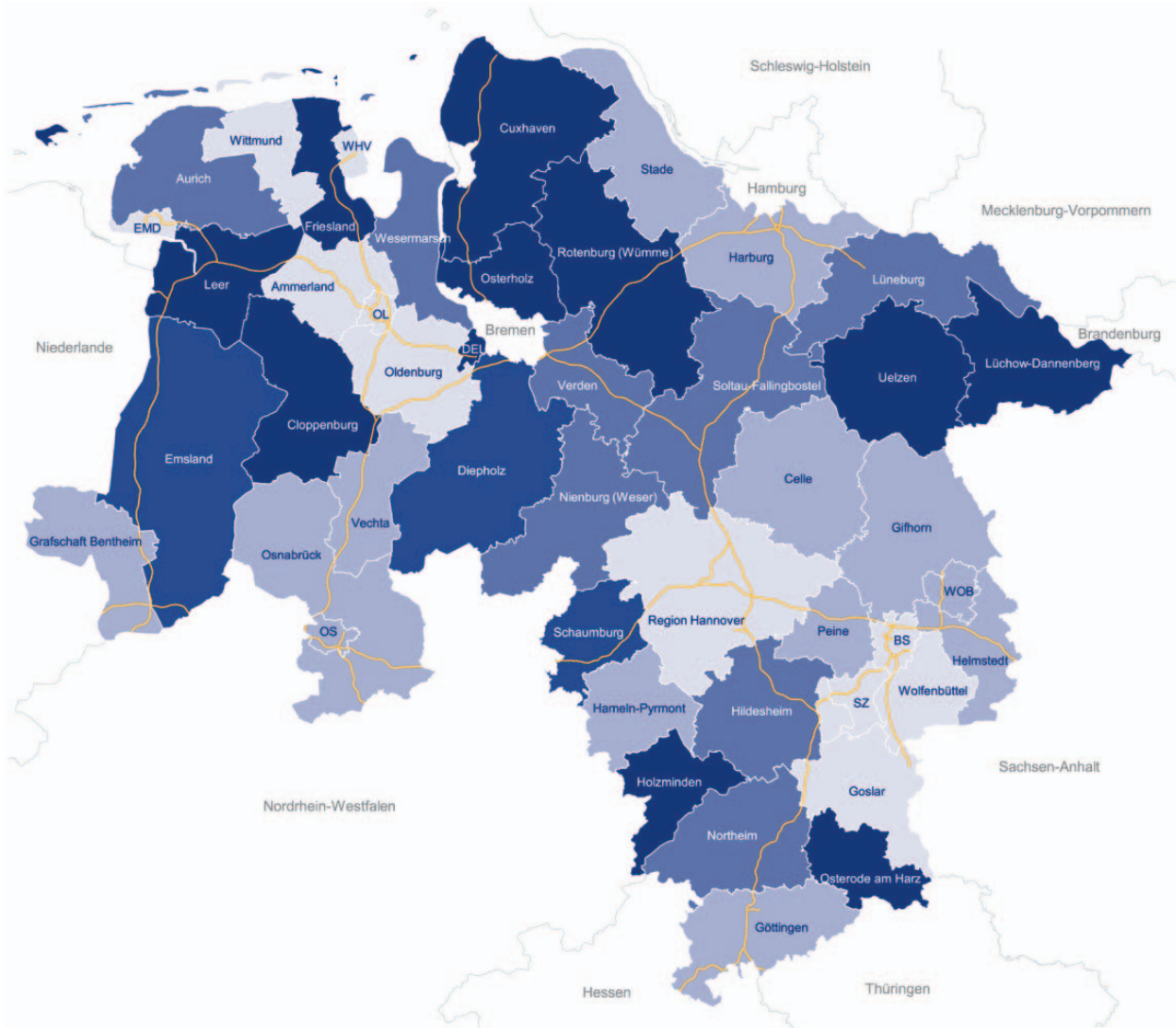
Große regionale Unterschiede bei den Baulandreserven

Für einen aussagekräftigeren Vergleich zwischen den Regionen sind relative Werte besser geeignet als absolute. Die auf 10.000 Einwohner bezogene Flächenreserve für Wohnbauland betrug im niedersächsischen Durchschnitt acht Hektar. Dieser Wert wird von einem Viertel der Landkreise und kreisfreien Städte deutlich – d. h. mit weniger als sechs Hektar – unterschritten und von knapp einem Drittel mit mehr als zehn Hektar deutlich überschritten.

Das regionale Verteilungsmuster der Reservepotenziale lässt sich, anders als der Umfang der Neuausweisungen, nicht mit der Haushaltsdynamik und der Baulandnachfrage erklären. Unter den Landkreisen und Städten mit sehr geringer Nachfragedynamik verfügen manche über hohe (wie Holzminden und Osterode), andere nur über geringe Flächenreserven (wie Goslar, Salzgitter und Wilhelmshaven). Und unter den Landkreisen mit relativ hoher Nachfrage nach Wohnungen gibt es sowohl einige, in denen die Städte und Gemeinden große Reserven aufgebaut haben (wie in Leer und Cloppenburg), aber auch einige mit nur relativ geringen Reservebeständen (wie Harburg, Stade und Grafschaft Bentheim).

Diese gegenläufigen Zusammenhänge sind das Ergebnis langjährig unterschiedlicher Siedlungsflächenpolitik der Städte und Gemeinden. Sie hat in einigen Regionen dazu geführt, dass sie mit Bauland auf lange Zeit versorgt sind und nur begrenzte Möglichkeiten haben, flexibel und nachfragegerecht auf Marktveränderungen zu reagieren.

Baulandreserven Ende 2007 (Abb. 3–5)

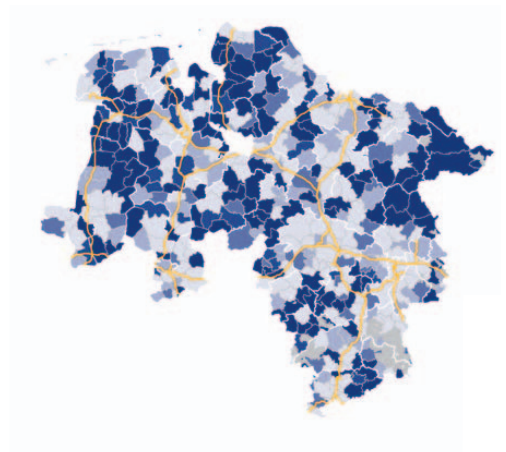


Grafik: NBank

Reserven Ende 2007 in Hektar je 10.000 Einwohner



Niedersachsen: 8,1 Landeshauptstadt Hannover: 2,0

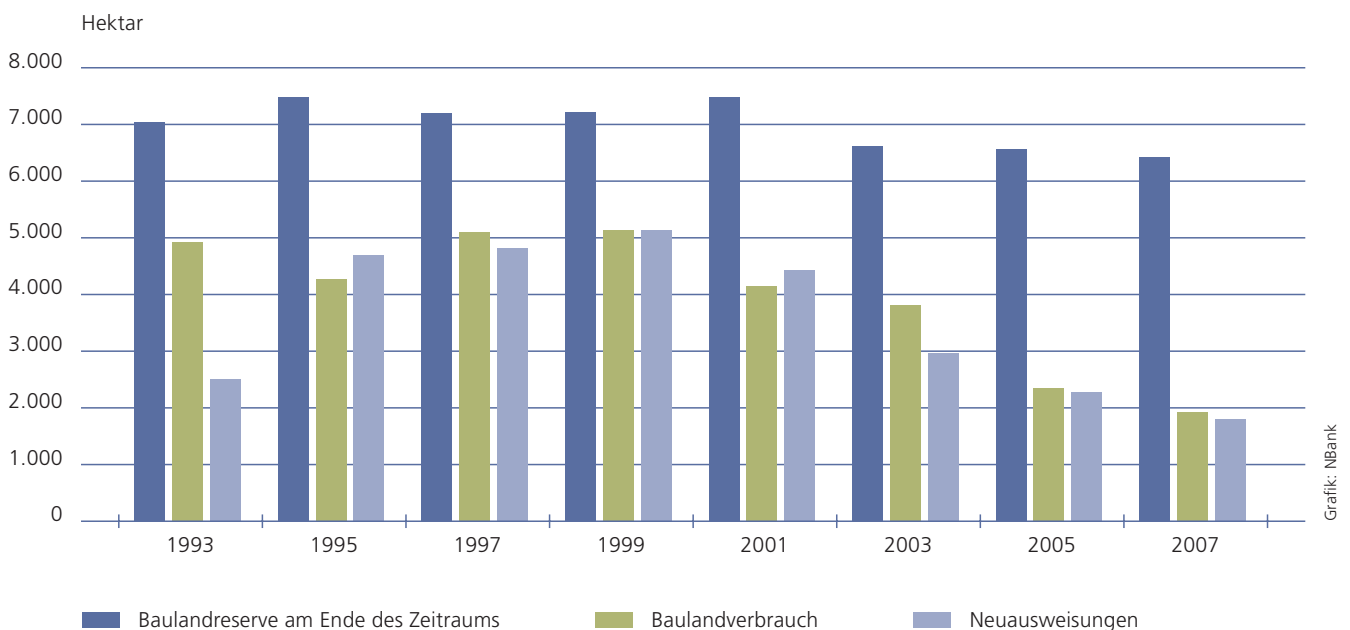


Am landesweiten Abbau der Reserven um insgesamt etwa 120 Hektar waren etwas mehr als die Hälfte der Landkreise und kreisfreien Städte beteiligt. Überdurchschnittlich stark wurden die Reserveflächen in der Stadt Wolfsburg, in den Landkreisen Celle und Oldenburg sowie in der Stadt Hannover abgebaut. Ende 2007 lagen ihre Reserveflächen um mehr als ein Drittel und jeweils um mehr als 40 Hektar unter dem jeweiligen Wert von 2005. Andererseits wurden in einigen Städten und Landkreisen die Reserven kräftig aufgestockt, in den Landkreisen Gifhorn und Leer um jeweils etwa 30 Hektar und in Salzgitter um nahezu 20 Hektar. Die Städte Wolfsburg und Salzgitter demonstrieren damit beispielhaft das zyklische Verhalten in der Ausweisungspraxis. Wolfsburg hatte in den Jahren 2004/2005 sehr große Bauflächen ausgewiesen, sie bis Ende 2007 aber bereits zum Teil bebaut und damit die hohen Reserven wieder verringert. Salzgitter hatte Ende 2005 nur geringe Reserven und stockte sie 2006/2007 beträchtlich auf. Die nächste Wohnbauland-Umfrage wird zeigen, inwieweit das der Nachfrage nach Bauland entsprach, d. h. ob die Reserven bis 2009 abgebaut sind.

Verbrauch von Wohnbauland weiter gesunken

Der Baulandverbrauch wird überschlägig aus den Reserven 2005 und 2007 sowie den Neuausweisungen 2006/2007 ermittelt. Die Aussagen basieren also nicht auf direkten Angaben aus den Städten und Gemeinden, sondern auf Kalkulationen.

Baulandverbrauch in Niedersachsen (Abb. 3–6)



Datenbasis: Wohnbauland-Umfragen 1994 bis 2008

In den Jahren 2006/2007 sind in Niedersachsen gut 1.900 Hektar Bauland neu bebaut worden. Damit hat sich der Baulandverbrauch weiter verringert; im Vergleich zu den Jahren 2004/2005 beläuft sich der Rückgang auf knapp 20 %. Seit 2002/2003 hat sich der Baulandverbrauch nahezu halbiert. Er konzentriert sich erwartungsgemäß weiterhin in den bevölkerungsstarken und wachstumsdynamischen Landesteilen.

Da in den Jahren 2006/2007 nicht nur der Umfang an Neuausweisungen, sondern auch der Verbrauch an Wohnbauland weiter zurückgegangen ist, hat sich der Umfang an Reserveflächen nur wenig verändert; sie liegen seit 2003 nahe der 6.500-Hektar-Marke. Erst wenn landesweit der Umfang an Neuausweisungen deutlich unter den Verbrauch fällt, können Reserven in größerem Maß abgebaut werden.

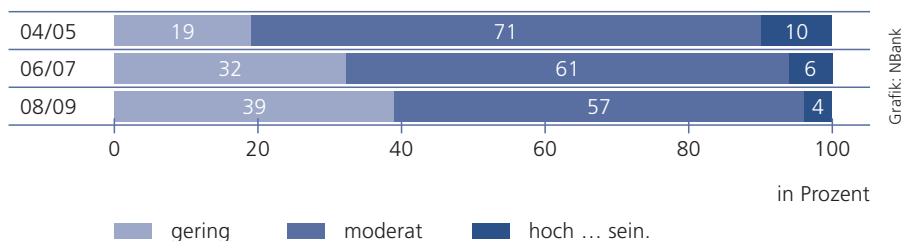
Erwartungen an die Nachfrage nach Wohnbauland nahezu unverändert

Die Einschätzung der zukünftigen Baulandnachfrage durch Vertreter der Städte und Gemeinden fiel zurückhaltend aus. Offenbar wird davon ausgegangen, dass sich die Nachfrage mittelfristig kaum verändern wird.

Für den Geschosswohnungsbau sind die Erwartungen sehr gedämpft, 92 % der Städte und Gemeinden stellen sich auf eine weiterhin geringe Nachfrage ein. Für das Segment der Familienheime sind die Einschätzungen deutlich positiver bzw. differenzierter. Gleichwohl verstärkt sich die skeptische Erwartungshaltung. In fast 60 % der Kommunen geht man von einer moderaten Nachfrageentwicklung aus, in nahezu 40 % wird sie als gering eingeschätzt. 2004/2005 hatte nur ein Drittel diese gedämpfte Erwartung. Eine hohe Nachfrage wird fast nirgends mehr erwartet (Abb. 3–7). Anscheinend wurde die Hoffnung, dass mit einer großzügigen Ausweisungspraxis die Nachfrage nach Bauland beeinflusst werden kann, mittlerweile landesweit zerstreut.

Erwartung der Baulandnachfrage für Familienheime (Abb. 3–7)

Die Nachfrage wird ...



Datenbasis: Wohnbauland-Umfragen 2004 bis 2008

Bauflächenmanagement: Für zukunftsfähige Siedlungsflächenpolitik fehlen Instrumente

Erstmals in der aktuellen Wohnbauland-Umfrage wurde nach Instrumenten eines Bauflächenmanagements gefragt. Dabei stellte sich heraus, dass in den allermeisten Kommunen überhaupt keine Form von Flächenmanagement praktiziert wird. In nur zwölf Prozent der niedersächsischen Städte und Gemeinden gibt es ein Bauflächenmanagement. Drei Viertel dieser 48 Kommunen verfügen über ein Bauflächenkataster, das restliche Viertel gibt sich bislang mit weniger systematischen Auflistungen und Übersichten zufrieden oder ist dabei, ein Baulückenkataster aufzubauen.

Dieses Befragungsergebnis verweist auf zukünftige Handlungserfordernisse. Vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung und der Verengung der kommunalen Handlungsspielräume liegt es im Eigeninteresse der Kommunen, ihre Baulandreserven und Brachenpotenziale zu nutzen, die Innenentwicklung zu fördern, Baulücken zu mobilisieren und Neuausweisungen auf ein Mindestmaß zurückzufahren. Um aber auf diesen Handlungsbedarf angemessen reagieren zu können, müssen sie ihre Informationsgrundlagen ausbauen und Instrumente einsetzen, die ihre Gestaltungskraft erhöhen. Die Kommunen tun also gut daran, die Einrichtung eines Bauflächenmanagements auf die politische Agenda zu setzen.