

Innenentwicklung vor Außenentwicklung

Qualifizierung von Bestandsgebieten statt Siedlungsflächenenerweiterung

Rede von Claudia Simon, Abteilungsleiterin für Städtebau und Wohnen im Niedersächsischen Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Bauen, auf der Tagung »Wohnen in ländlichen Räumen Niedersachsens« in der Ev. Akademie Loccum am 1. September 2025



Ich werde nicht so sehr über »Wohnungsbaupolitik auf dem Land« sprechen, wie es im Programm heißt. Vielmehr sehe ich als Vertreterin des Landes meine Aufgabe darin, Ihnen eine kleine Vorstellung davon zu geben, was die Landesregierung unternimmt, um das Wohnen in ländlichen Räumen möglichst lebenswert zu machen. Dabei kann ich nicht alle Aspekte ansprechen, beispielsweise auf die Gesundheitsversorgung, die Kulturförderung, die Schul- und Bildungspolitik, den Straßen- und Schienenbau werde ich nicht eingehen. Aber einige Hinweise, vor allem aus dem Wirtschaftsministerium, möchte ich Ihnen doch geben.

Wie Sie wissen: Niedersachsen ist das zweitgrößte Flächenland Deutschlands. Und das heißt: Niedersachsen ist nicht leicht auf einen Nenner zu bringen. Dieses Land ist sehr vielfältig. Neben großen Ballungsräumen wie den Regionen um Hamburg, Hannover, Braunschweig oder Bremen hat Niedersachsen viele ländliche Regionen mit kleinen Gemeinden und einer kleinen oder mittelgroßen Stadt als Zentrum. Wachsende Regionen stehen stagnierenden oder schrumpfenden Landesteilen gegenüber. Das gilt auch für den ländlichen Raum.

Entwicklung gestalten

Unser politisches Ziel muss nicht sein, alles gleich zu machen. Nein, es muss darum gehen, gute und gleichwertige Lebensverhältnisse zu schaffen und die nachhaltige Entwicklung ländlicher Regionen voranzubringen. Es gilt, auch in den dünn besiedelten Regionen eine ordentliche Infrastruktur zu erhalten. Dazu gehören insbesondere flexible Mobilitätsangebote, schnelles Internet, gute Wohnmöglichkeiten und eine angemessene Gesundheitsversorgung sowie Pflegeangebote in erreichbarer Nähe. Auch Beschäftigungs- und Bildungsmöglichkeiten sind hier zu nennen.

Die Entwicklungen in den teils schrumpfenden ländlichen Regionen müssen gestaltet werden. Viele Beispiele zeigen, wie Dörfer und kleine Städte auf Initiative der Menschen vor Ort zu neuem Leben erweckt werden können. Eine mögliche Perspektive besteht darin, die Innenentwicklung zu verbessern und allmählich verödete Dorfkerne wiederzubeleben. Es geht darum, ein lebenswertes Zuhause überall und für alle Generationen zu gewährleisten.

In Niedersachsen wie in ganz Deutschland besteht grundsätzlich ein großer Bedarf an zusätzlichem Wohnraum. Das gilt natürlich vor allem für die Ballungsräume. Dort ist die Knappheit an zusätzlichem Bauland ein großes Problem. In den strukturschwachen Regionen sind hingegen Kommunen mit Bauland bisweilen überversorgt. In manchen Orten wurde lange eine extensive Ausweisungspolitik betrieben – die nachhaltige Ortsentwicklung wurde dabei vernachlässigt.

Die Nachfrage nach Wohnungen wird sich aber zunehmend auf Lagen mit guter Infrastruktur und guter Nahversorgung richten. Neben wirtschaftlichen und ökologischen Gründen sprechen daher auch Wohn- und Standortwünsche dafür, den Wohnungsneubau grundsätzlich auf integrierte Standorte zu konzentrieren. Für die meisten Städte und Gemeinden in Niedersachsen liegen die Herausforderungen somit weniger in der Siedlungsflächenerweiterung als in der Qualifizierung ihrer Bestandsgebiete. Unangemessene Wachstumserwartungen seitens der Kommunalpolitik und die Ausrichtung auf eine Angebotsplanung wären auch wenig zukunftsfähig. Denn ein Überangebot an Bauland führt tendenziell zu weiterer Zersiedlung, zu sinkender Dichte in den Bestandsgebieten und damit zu steigenden Kosten für den Erhalt der Infrastruktur.

Um den Grundsatz »Innenentwicklung vor Außenentwicklung« konsequent umzusetzen, sollten die Kommunen flächensparende Bauweisen priorisieren, attraktive Flächenpotenziale innerhalb der Siedlungsbereiche erschließen und Baulücken aktivieren.

Das mag kurzfristig aufwändiger sein, als ein Neubaugebiet auf der grünen Wiese auszuweisen. Angesichts der zu erwartenden Unterhaltungskosten für die Infrastruktur sind die langfristigen finanziellen Folgen jedoch ungleich schwerwiegender, zumal der angestrebte Zuzug von Neubürgerinnen und Neubürgern mit Kindern vielfach gar nicht im erwarteten Maß eintritt und die erwarteten Erlöse aus Grundstücksverkäufen verzögert eintreten.

Da liegt der Gedanke nah, die finanziellen Mittel eher in Kinderbetreuung und Bildung zu investieren und sich als attraktiver Wohnstandort für junge Familien zu etablieren, in dem das freistehende Einfamilienhaus auch im Bestand zu haben ist. Denn zwei Drittel aller Wohnhäuser in Deutschland sind Ein- und Zweifamilienhäuser, die durch den demografischen Wandel teilweise auch zu günstigen Preisen auf dem Wohnungsmarkt zu Verfügung stehen.

Kommunales Flächenmanagement und Städtebauförderung zur Belebung der Innenentwicklung

Ein kommunales Flächenmanagement ist ein wichtiges Instrument für die Innenentwicklung. Der Auf- und der Ausbau eines kommunalen Flächenmanagements müssen einen angemessenen Platz auf der politischen Agenda der Städte und Gemeinden bekommen. Gleichzeitig sollte weiter daran gearbeitet werden, Konkurrenzverhalten zu beenden und Grundsätze der Siedlungsflächenpolitik regional und interkommunal abzustimmen. Kirchturmpolitik hilft nicht weiter. Darin stellt sich eine wichtige Aufgabe der Regionalplanung.

Mit der Städtebauförderung haben wir ein zentrales Instrument der regionalen Entwicklung – und sie ist ein klassisches Instrument der Innenentwicklung. Sie hilft den Kommunen, den demografischen und wirtschaftlichen Strukturwandel aktiv zu gestalten, Ortszentren zu beleben und neue Perspektiven für leerstehende Gebäude zu schaffen. Davon profitieren nicht nur die bauliche Substanz und die Wohnqualität, sondern auch das gesellschaftliche Leben: Begegnungsorte werden gestärkt, Ortskerne wieder attraktiv, Handel und Wirtschaft erhalten neuen Auftrieb. Zugleich entstehen durch die Projekte wichtige Impulse für die Bauwirtschaft, die wiederum Arbeitsplätze sichern und schaffen kann. Besonders für junge Familien, die ein lebendiges Umfeld mit guter Infrastruktur suchen, und für ältere Menschen, die möglichst lange selbstbestimmt im vertrauten Ort leben möchten, bedeutet dies einen spürbaren Gewinn an Lebensqualität.

Die Städtebauförderung wird daher auch künftig ein wichtiges Instrument zur Umsetzung landespolitischer Zielsetzungen sein. Und es ist eine sehr erfreuliche Entwicklung, dass die neue Bundesregierung in ihrem Koalitionsvertrag angekündigt hat, die Mittel nach und nach zu verdoppeln.

Soziale Wohnraumförderung

Neben der Städtebauförderung steht uns noch ein weiteres wichtiges Förderinstrument zur Verfügung: Die soziale Wohnraumförderung. Bei der Förderung hat man sich lange Zeit auf städtische Gebiete konzentriert, weil dort ein besonders großer Mangel an bezahlbarem Wohnraum diagnostiziert wurde, der zu ernsthaften Versorgungsgaps geführt hat.

In anderen Wohnungsmarktregionen haben wir es teilweise mit Abwanderungstendenzen, Leerständen und vernachlässigten Wohnungsbeständen zu tun. Dies betrifft vor allem ländliche Regionen im Osten und im Süden Niedersachsens. Aber auch in den ländlichen Regionen sind die Wohnungsmärkte unterschiedlich. So besteht inzwischen auch dort teilweise Wohnungsknappheit. Dies

gilt besonders für das Weser-Ems-Gebiet und das südliche Hamburger Umland. Genau deshalb haben wir unser Förderprogramm inzwischen so gestaltet, dass auch ländliche Räume von der Förderung profitieren können. Im Mietwohnungsbau haben wir die Beschränkung auf städtische Gebiete in der Förderrichtlinie bereits vor vielen Jahren gestrichen und fördern dort, wo ein entsprechender Bedarf besteht. Das ist Voraussetzung für unsere Förderung, weil wir sicherstellen müssen, dass die Fördermittel am richtigen Ort für das Richtige eingesetzt werden.

Für die soziale Wohnraumförderung will der Bund den Ländern erheblich mehr Mittel zur Verfügung stellen – mehr als 23 Milliarden Euro in den Jahren 2025 bis 2029. Das ist eine finanzielle Situation, die wir seit vielen Jahren nicht mehr hatten; sie sollte ein starkes Signal an Investoren und Wohnungswirtschaft sein, jetzt in den Bau von Sozialwohnungen zu investieren.

Der Nutzung leerstehender Gebäude in ländlichen Räumen kommt eine besondere Bedeutung zu. Wir stellen daher Mittel dafür bereit, dass dort Wohnraum renoviert und wieder nutzbar gemacht wird. Die qualitative Aufwertung unseres Wohnungsbestands durch energetische Modernisierung, die Anpassung der Bestände an die demografischen Veränderungen, der Umgang mit leerstehenden Gebäuden und bezahlbare Grundstücke – all dies sind auch Maßnahmen für eine dauerhaft gute und zukunftsichere Wohnungsversorgung zu bezahlbaren Preisen.

Dabei müssen wir auch die Belange der Stadtentwicklung, der Raumordnung, der Baukultur sowie der Energie- und Umweltpolitik beachten und möglichst zusammenhängende Lösungen finden.

In Niedersachsen haben wir bereits vor einigen Jahren ein Gesetz zur Stärkung der Quartiere durch private Initiativen beschlossen. Dieses Gesetz gibt den Städten und Gemeinden ein innovatives Instrument der Stadtentwicklung an die Hand. Mit dem Instrument können Maßnahmen zur Attraktivitätssteigerung sowie zur Revitalisierung und Weiterentwicklung von Innenstädten, Orts- und Stadtteilzentren und anderen Quartieren in niedersächsischen Städten und Gemeinden durch die Eigentümerinnen und Eigentümer finanziert und umgesetzt werden.

Insbesondere können damit bestehende Stadt- und Ortszentren gestärkt werden. Auch Wohnquartiere können in Abstimmung mit der Gemeinde mit privat durchgeführten Maßnahmen verbessert werden.

Integration geflüchteter und Inklusion behinderter Menschen

Nach wie vor ist die Integration von geflüchteten Menschen für die Städte und Gemeinden eine große Herausforderung. Das Land unterstützt sie mit der Förderung von Maßnahmen, die das Gemeinwesen und die Teilhabe der Menschen stärken. Damit wurden und werden Möglichkeiten der Begegnung geschaffen –

eine wichtige Voraussetzung für Integration. Die Förderung ist auch auf kleine Städte und Gemeinden im ländlichen Raum ausgelegt.

Nun zu einem Thema, das bei der Entwicklung von ländlichen Räumen unbedingt in den Blick genommen werden muss. Ich meine die Inklusion von Menschen mit Behinderungen. Immer wenn Planungen für den ländlichen Raum erfolgen, sei es bei der Weiterentwicklung der Infrastruktur und der Arbeitsmarktpolitik, beim Umbau von Bestandsgebäuden oder bei Neubauten, sollten die Belange von Menschen mit Behinderungen berücksichtigt werden. Der Inklusionsgedanke und die Barrierefreiheit müssen ganz selbstverständlich zur Normalität werden.

Es gibt gute Projekte, die zeigen, dass gelebte Inklusion auch und gerade im ländlichen Raum ein Gewinn für alle ist. Ich denke zum Beispiel an Lebensmittelmärkte in ländlichen Regionen, die als Inklusionsbetriebe geführt werden. Diese Betriebe beschäftigen auf bis zu 50 Prozent der Arbeitsplätze Menschen mit Behinderungen und tragen außerdem gleichzeitig zur Sicherstellung der Nahversorgung bei. Denn gerade in ländlichen Gebieten schließen rein gewinnorientiert geführte Geschäfte immer häufiger wegen zu geringer Umsätze. Neben der Sicherung einer ortsnahen Versorgung mit Produkten des täglichen Lebens bieten diese Märkte oft einen Lieferservice oder begleitetes Einkaufen an, was vor dem Hintergrund einer älter werdenden Gesellschaft einen zusätzlichen Mehrwert für die Kunden bedeutet. Sie entwickeln sich damit zu einem zentralen gesellschaftlichen Treffpunkt und tragen zu einer Verbesserung der Lebenssituationen im ländlichen Bereich bei. Vergleichbar positive Impulse gehen auch von Cafés und Bistros aus, in denen Menschen mit Behinderungen zum Beispiel auf ausgelagerten Arbeitsplätzen von Werkstätten oder in Inklusionsbetrieben beschäftigt werden.

Wie Sie sehen, hat Inklusion das Potenzial, einen wichtigen Beitrag für eine positive Entwicklung der Lebensverhältnisse aller im ländlichen Raum zu leisten.

Konzepte für den demografischen Wandel

Insbesondere in den ländlichen Regionen Niedersachsens bilden die Themen Wohnen und Pflege für ältere Menschen eine zentrale Herausforderung für die Kommunen und alle gesellschaftlichen Akteure. Dem Wunsch der älter werdenden Menschen, trotz Pflege- und Betreuungsbedarf selbstbestimmt in ihrem vertrauten Umfeld leben zu können, müssen wir gerecht werden. Neue Konzepte des Wohnens, der Pflege und der verbindlichen Nachbarschaftshilfe können dazu einen wichtigen Beitrag leisten. Die Landesregierung fördert entsprechende Ansätze und hat Modellprojekte unterstützt, die neue Erkennt-

nisse für zukünftige Herausforderungen des Wohnens und der Pflege im Alter erbracht haben.

Bei der Gestaltung von Strukturen zur Sorge und Unterstützung kommt den Kommunen eine besondere Verantwortung zu: Ihre Aufgabe ist es unter anderem, das Zusammenwirken von familiärem und bürgerschaftlichem Engagement mit professionellen Dienstleistungen zu ermöglichen und zu gestalten.

Die Kommunen im ländlichen Raum stehen in den nächsten Jahren vor vielfältigen neuen und wachsenden sozialen Aufgaben. Die Alterung der Gesellschaft, die Veränderung von Familienstrukturen, fehlende Grundversorgung durch Einzelhandel und Dienstleistungen vor Ort, Fachkräftemangel in der Pflege, eine nicht ausreichende ärztliche Versorgung und damit verbundene Anforderungen an Mobilität stellen viele ländliche Kommunen im Hinblick auf die Gestaltung der Lebensverhältnisse älterer Menschen vor neue Herausforderungen.

Zur Nachahmung empfohlen: Gute Beispiele

Ich möchte Ihnen zwei Beispiele nennen, wie man vor Ort diese Herausforderungen angegangen ist.

Das Beispiel der Gemeinde Vrees im Landkreis Emsland zeigt, wie eine kleine Gemeinde ihre Bewohnerinnen und Bewohner dabei unterstützt, dass sie im Alter selbstbestimmt im vertrauten Dorfumfeld wohnen bleiben können. Im Dorfzentrum entstanden barrierefreie Wohnungen mit technischem Assistenzsystem, ein Multifunktionshaus mit Versammlungsräumen, eine Beratungsstelle zum Thema Alter sowie weitere kommunale Angebote.

Mit dem Projekt »Hofleben« in der Gemeinde Dahlenburg-Lemgrave im Landkreis Lüneburg wurden Strategien für die Revitalisierung eines historischen Resthofs umgesetzt. Durch die Sanierung von zwei historischen Gebäuden sowie durch ergänzende Neubauten entstand ein generationenübergreifendes Wohnkonzept mit Gemeinschaftsflächen nicht nur für die Bewohnerinnen und Bewohner, sondern für die gesamte Dorfgemeinschaft.

Mobilität als Grundlage eines selbstbestimmten Lebens

Ein wichtiges Thema ist die Mobilität – dafür zuständig ist der Wirtschaftsminister, der zugleich Verkehrsminister ist. Mobilität ist eine der wichtigsten Voraussetzungen für gutes Wohnen, für Wachstum, Wohlstand und soziale Integration. Sie ist eine der wichtigsten Bedingungen für ein individuelles und

freies Leben der Menschen. In ländlichen Räumen ist es schwieriger, die Mobilitätsbedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger zu befriedigen.

Das Land Niedersachsen stellt sich diesen Herausforderungen und sorgt mit vielen Maßnahmen dafür, dass die Mobilität im ländlichen Raum gesichert wird. So ist es beispielsweise möglich, dass Landkreise und kreisfreie Städte einen Antrag auf Förderung einer landesbedeutsamen Buslinie stellen können. Sie erhalten Geld für Busstrecken, die die Region an den nächstgrößeren Bahnhof anbinden. Diese Buslinien verkehren mit hoher Qualität von früh bis spät im Stundentakt. In Niedersachsen gibt es bereits 16 dieser Linien, bis zum Ende dieses Jahres werden zwei weitere hinzukommen.

Bei der Landesnahverkehrsgesellschaft Niedersachsen (LNVG) wurde eine zentrale Beratungs- und Informationsstelle für Mobilität eingerichtet. Damit die Mobilität für die Menschen auf dem Land gewährleistet wird, sind neue, alternative Mobilitätskonzepte erforderlich. Wegeketten aus unterschiedlichen Verkehrsmitteln müssen individuell zusammengestellt werden. Interessant sind hier Kombinationen aus Mitfahrmodellen, Bürgerbussen oder Car-Sharing-Angeboten mit dem klassischen Linienverkehr. Unter dem Namen MOBILOTSIN unterstützt die LNVG Kommunen und Landkreise bei der Umsetzung neuer Konzepte zur Verkehrswende. Sie bietet eine Qualifizierung im Mobilitätsmanagement, fachspezifische Veranstaltungen sowie eine individuelle Beratung und Vernetzung der Kommunen an. Ein besonderer Fokus liegt darauf, dass durch die Verknüpfung neuer und etablierter Mobilitätsangebote alle von A nach B kommen – auch ohne Auto.

Flexible Bedienformen und On-Demand-Verkehre helfen, den ländlichen Raum bedarfsgerecht an die Verkehrsnetze anzuschließen. Dafür gewährt das Land eine Projekt- und Anschubfinanzierung aus EFRE-Mitteln in Höhe von 7,5 Mio. Euro.

Auch die ehrenamtlich in Bürgerbusvereinen engagierten Bürgerinnen und Bürger sorgen dafür, dass selbst in dünn besiedelten Ortslagen ein wirtschaftlich darstellbares ÖPNV-Angebot existiert. Dieses Engagement wollen wir als Land ausdrücklich stärken. Das Land Niedersachsen unterstützt die Bürgerbusvereine, indem es die Beschaffung von neuen Bürgerbusfahrzeugen fördert, wobei bis zu 75 Prozent der zuwendungsfähigen Ausgaben als Zuschuss zur Beschaffung gewährt werden. Um das Engagement der ehrenamtlichen Bürgerbusvereine weiter zu unterstützen, gewähren wir zudem rückwirkend ab 2024 eine Organisationskostenpauschale für die niedersächsischen Bürgerbusvereine.

Nicht zuletzt ist es wichtig, dass Fahrgäste einfach und komfortabel Auskünfte zum ÖPNV und einen Fahrschein bekommen. Als Land setzen wir uns – auch finanziell – dafür ein, mit dem FahrPlaner eine einheitliche, landesweit verfügbare Auskunft- und Buchungs-App bereitzustellen. Von der Echtzeitinformation bis zum Fahrschein soll diese Plattform alles rund um den ÖPNV

für ganz Niedersachsen und Bremen anbieten. Speziell mit Blick auf ländliche Räume wird diese App jetzt auch um eine komfortable Auskunftsfunktion und Buchungsfunktion für On-Demand Verkehre wie Rufbus oder Anrufsammeltaxi erweitert.

Damit für jede Region die richtigen Maßnahmen ergriffen und auch finanziert werden können, stärkt das Niedersächsische Nahverkehrsgesetz den Kommunen die Gestaltungsmöglichkeiten für ihren ÖPNV. Die Kommunen erhalten Mittel aus dem Landeshaushalt, die sie für neue Verkehrsangebote, zugeschnitten auf ihr Gebiet, zum Beispiel für den Aufbau und Betrieb flexibler Bedienformen oder auch für Investitionen in die ÖPNV-Infrastruktur verwenden können.

Es wird deutlich, wie umfangreich, vielschichtig und komplex das Tagungsthema ist. Die Gestaltung guter Lebensbedingungen in den ländlichen Räumen ist für die Landesregierung von hoher Bedeutung. Die qualitätsvolle und nachhaltige Entwicklung, die konsequente Innenentwicklung sind uns wichtige Anliegen.

Wir zusammen – die Kommunen und das Land – schaffen damit funktionierende und ansprechende Orte, in den denen die Menschen gerne zuhause sind.



Claudia Simon