

Raumordnerische Aspekte des Kommunalen Innenentwicklungsfonds

Gutachten

Prof. Dr. Stefan Greiving

24.09.2017

Inhalt

0	Zusammenfassung.....	1
1	Darstellung vorhandener Erkenntnisse zur Rolle der Raumordnung für die Innenentwicklung.....	6
1.1	Verfassungsrechtliche und einfachgesetzliche Ermächtigung zur raumordnerischen Ordnung, Sicherung und Entwicklung des Raumes im Sinne von § 1 ROG.....	6
1.2	Typisierung raumordnerischer Ansätze zur Steuerung der Siedlungsentwicklung....	9
1.2.1	Einführung.....	9
1.2.2	Steuerungsansatz in Niedersachsen im Detail	12
1.2.3	Bewertung der Steuerungsansätze.....	13
1.2.4	Rolle der Zentrale-Orte-Konzepte	15
1.2.5	Modelle zur Steuerung der Eigenentwicklung.....	18
1.2.6	Regelungen in Niedersachsen im Detail.....	23
2	Stand der Wissenschaft zur Rolle der Raumordnung für die Innenentwicklung....	25
2.1	Überblick	25
2.2	Fazit	39
2.3	Beispielhafte Aufzeichnung und Analyse von relevanten Ansätzen aus der bundesweiten Planungspraxis.....	40
2.3.1	Virtueller Gewerbeflächenpool Kreis Kleve	40
2.3.2	Lebens- und Wirtschaftsraum Rendsburg	42
3	Analyse der möglichen raumordnerischen Auswirkungen des Innenentwicklungsfonds	45
3.1	Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen (LROP).....	45
3.2	Regionales Raumordnungsprogramm Landkreis Nienburg.....	54
3.3	Regionales Raumordnungsprogramm für den Großraum Braunschweig.....	67
3.4	Rechtliche Bewertung der näher zu prüfenden Effekte	79
3.4.1	Thematik Daseinsvorsorge und Zentrale Orte	80
3.4.2	Thematik Eigenentwicklung	82
3.4.3	Thematik schützenswerte Bestandteil des Innenbereichs	86
4	Ableitung von raumordnerischen Anforderungen an die Ausgestaltung des Innenentwicklungsfonds	88
4.1	Einführung.....	88
4.2	Berücksichtigung von Zentralität	89
4.3	Schützenswerte Bestandteile des Innenbereichs.....	91

5	Aufzeigen von Möglichkeiten der Raumordnung zur Unterstützung des Innenentwicklungsfonds	93
5.1	Zielfestlegung zur Priorisierung der Innenentwicklung	93
5.2	Operationalisierung der Steuerung der Eigenentwicklung	95
5.3	Mengensteuerungsmodell der Siedlungsflächenentwicklung	99
5.4	Differenzierte räumliche Abgrenzung der zentralen Siedlungsgebiete	102
6	Prüfung von Möglichkeiten zur Unterstützung des Innenentwicklungsfonds durch Änderungen im Raumplanungsrecht.....	105
6.1	Einleitung	105
6.2	Raumordnungsgesetz	105
6.3	Niedersächsisches Raumordnungsgesetz	106
6.4	Baugesetzbuch	107
7	Aufzeichnung weiterer (informeller) Möglichkeiten der Raumordnung zur Unterstützung des Innenentwicklungsfonds.....	110
7.1	Siedlungsflächenmonitoring	110
7.2	Informelle Planungen	112
8	Betrachtung von Nutzen und Möglichkeiten raumordnerischer Verträge.....	114
8.1	Rahmenbedingungen für raumordnerische Verträge.....	114
8.2	Vertragsbestandteile	116
8.2.1	Steuerung der Eigenentwicklung.....	116
8.2.2	Steuerung der Siedlungsflächenentwicklung über die Eigenentwicklung hinaus .	118
8.2.3	Umgang mit schützenswerten Bestandteilen des Innenbereichs	119
9	Quellen.....	121

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Übersicht über Steuerungsansätze der Siedlungsflächenentwicklung in den Flächenländern (Stand: 1.7.2017)	10
Tabelle 2: Steuerungsansätze der Siedlungsflächenentwicklung (Stand 1.7.2017)	16
Tabelle 3: Steuerung der Eigenentwicklung (Stand 1.7.2017)	19
Tabelle 4: Beispielhafte Wohnflächenbedarfsprognose für eine Eigenentwicklungsgemeinde	98

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Funktionsweise des virtuellen Gewerbeflächenpools	41
Abbildung 2: Verteilung der Flächenkontingente auf die Gemeinden.....	44
Abbildung 3: Ergebnis der Kern-Dichte-Berechnung für den Planungsraum Düsseldorf	103
Abbildung 4: Beikarte zum Regionalplanentwurf Düsseldorf.....	104
Abbildung 5: Gliederung der Anwendungsoberfläche des Rheinblicks	111

0 Zusammenfassung

Erkenntnisse zur Rolle der Raumordnung für die Innenentwicklung

Welche Möglichkeiten die Raumordnung besitzt, Innenentwicklung zu unterstützen, hängt davon ab, wie die Steuerung der Siedlungsflächenentwicklung generell und im Speziellen die Operationalisierung der Eigenentwicklung der ortsansässigen Bevölkerung ausgestaltet ist.

Grundsätzlich unterschieden werden kann zwischen einer

- positiv-allokativen Standortsteuerung im Bereich der Siedlungsflächen,
- einer Mengensteuerung über gemeindliche Kontingente und/oder Dichtevorhaben
- und einer rein negativ-restriktiven Steuerung über Schutzgebietsfestlegungen, die in allen Bundesländern betrieben wird.

Zusätzlich sind die Zentrale-Orte-Konzepte zu berücksichtigen, die in den meisten Flächenländern an der Steuerung der Siedlungsentwicklung beteiligt sind, weil Dichtewerte an das ZOK gekoppelt und nicht Zentrale-Orte auf Eigenentwicklung gesetzt werden.

In Niedersachsen ist weder eine allokativen Standortsteuerung noch eine Mengensteuerung vorgesehen. Restriktionen über Ziele, die nicht im Rahmen der gemeindlichen Abwägung überwunden werden können, resultieren daher nur aus anderen Kapiteln des LROP bzw. fachgesetzlichen Unterschutzstellungen (etwa als Überschwemmungs- oder Naturschutzgebiete). Grundsätze wirken aber Festlegungen auf eine Konzentration der Siedlungsentwicklung auf zentrale Siedlungsbereiche hin.

Stand der Wissenschaft zur Rolle der Raumordnung für die Innenentwicklung

Die Ansätze zeichnen sich durch eine große Bandbreite an Strategien und Instrumenten aus. Nicht alle Ansätze sind von besonderem Interesse für die Entwicklung des Innenentwicklungsfonds, da ihre Ausgestaltung kommunal- und planungsrechtlich strittig erscheint oder wenig ambitioniert lediglich vorhandene Instrumente zielgerichteter angewandt werden sollen. Andere Ansätze verdeutlichen die Bedeutung einer umfassenden Bewertung der Flächeneignung und Folgekosten von Siedlungsentwicklung und wirken über ihren Aufklärungseffekt. Daneben stehen Förderprogramme, die zwar wirksame ökonomische Anreize für Innenentwicklung setzen, aber kein interkommunales bzw. regionales Abstimmungselement enthalten. In der Literatur wird die Auffassung vertreten, dass Siedlungsflächenmanagement eine Kombination von hoheitlichen, marktwirtschaftlichen und konsensualen Steuerungsinstrumenten in einem integrativen Planungsprozess erfordert. Dieses Miteinander hoheitlicher, marktwirtschaftlicher und konsensualer Elemente findet aber bei den dargestellten Ansätzen in der Regel nicht statt. Ausnahmen bilden hier der Virtuelle Gewerbeflächenpool im Kreis Kleve und der Lebens- und Wirtschaftsraum Rendsburg.

Der Virtuelle Gewerbeflächenpool zielt nicht direkt auf die Förderung der Innenentwicklung, wengleich mit ihm Flächenspareffekte verbunden sind, da die marktgängigen Flächen besser

ausgenutzt werden, womit dem Freiraum insgesamt weniger Fläche für Zwecke der gewerblichen Wirtschaft verlorengehen. Besonders interessant ist die direkte Verknüpfung von formeller Raumordnung und vertraglichen Regelungen sowie der Verzicht auf einen Vor- und Nachteilsausgleich. Der Lebens- und Wirtschaftsraum Rendsburg sieht zwar keine spezifische Förderung der Innenentwicklung vor. Interessant ist an dem Strukturfondmodell aber der Umstand, dass Zentralität bei der Einbuchung besonders gewürdigt wird und der thematische Fokus des Fonds im Sinne der Erweiterung der Verhandlungsmasse auf andere Themenfelder als Siedlungsentwicklung ausgeweitet wurde, um eine Abstimmung zwischen den Interessen der Kernstädte und der ländlichen Umlandgemeinden zu erreichen.

Analyse und rechtliche Bewertung der möglichen raumordnerischen Auswirkungen des Innenentwicklungsfonds

Gegenstand der Prüfung und rechtlichen Bewertung waren die einzelnen Kapitel bzw. Unterkapitel des LROP Niedersachsen sowie der RROP Braunschweig und Nienburg. Die Effekte des Kommunalen Innenentwicklungsfonds (KIF) sind überwiegend positiv, insbesondere in den Bereichen flächensparende Siedlungsentwicklung und Daseinsvorsorge. Allerdings lassen sich auch Konflikte erkennen:

- Der Komplex Zentraler Orte, auf die Siedlungsentwicklung und Infrastruktur zu konzentrieren sind und die sich durch eine gute Erreichbarkeit auszeichnen, da der KIF zunächst nicht zwischen zentralen und nicht zentralen Orten, sondern lediglich zwischen Innen- und Außenentwicklung unterscheidet.
- Die Steuerung der Eigenentwicklung mit der der KIF mittelbar zusammenhängt, da Eigenentwicklung grundsätzlich auch im Außenbereich zulässig ist.
- Schützenswerte Bestandteile des Innenbereichs, die die Förderwürdigkeit von Maßnahmen der Innenentwicklung auf bestimmten Teilflächen fraglich erscheinen lassen.

Ableitung von raumordnerischen Anforderungen an die Ausgestaltung des Innenentwicklungsfonds

Gemäß § 4 Abs. 1 ROG erstreckt sich die Bindungswirkungen der Erfordernisse der Raumordnung auf raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen öffentlicher Stellen, Entscheidungen öffentlicher Stellen über die Zulässigkeit raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen anderer öffentlicher Stellen sowie Entscheidungen öffentlicher Stellen über die Zulässigkeit raumbedeutsamer Planungen. Direkte raumordnerische Anforderungen an die Ausgestaltung des kommunalen Innenentwicklungsfonds als einem Ansatz, der sich auf die finanzielle Förderung von Maßnahmen der Innenentwicklung bezieht, bestehen folglich nicht. So gesehen kann der KIF auch ohne jede Änderung des LROP oder der RROPs der beteiligten Planungsräume verwirklicht werden, wenngleich Anpassungen bei den Ein- und Ausbuchungsregeln zur Umsetzung bestehender raumordnerischer Festlegungen beitragen würden.

Aufzeigen von Möglichkeiten der Raumordnung zur Unterstützung des Innenentwicklungsfonds

Zentralität

Zentrale Orte sind gemäß den geltenden Festlegungen beider RROP Schwerpunktstandorte für Siedlungsentwicklung. Vorhaben in diesen zentralen Siedlungsgebieten sollten daher im KIF sowohl auf der Einnahmeseite (entsprechendes Bauland in zentralen Siedlungsgebieten wird mit einer verringerten Gebühr belastet) als auch Ausgabenseite (Maßnahmen in Zentralen Siedlungsgebieten werden besonders gefördert) gesondert behandelt werden. Voraussetzung ist aber eine differenzierte räumliche Abgrenzung der zentralen Siedlungsgebiete.

Zudem ist auch bei einem möglichen Zusatzmodul gemäß Variante 2 zu berücksichtigen, indem über den eigenen Bedarf hinausgehende Entwicklungen mit einer gegenüber nicht zentralen Siedlungsgebieten abgesenkten Gebühr belastet werden. Dabei gilt es eine Lösung zu finden, die gewährleistet, dass zwischen den beiden Planungsräumen eine Gleichbehandlung der Mittelzentren (und entsprechend der Oberzentren Braunschweig, Wolfsburg und Salzgitter) erfolgt. Diese könnte darin bestehen, dass Baulandausweisungen über den Bedarf hinaus in diesen Orten überhaupt nicht mit einer Gebühr belegt werden.

Schützenswerte Bestandteile des Innenbereichs

Da Genehmigungsbehörden bei Vorhaben nach § 34 BauGB nicht an Ziele der Raumordnung gebunden sind, besteht das Erfordernis, über eine entsprechende Gestaltung der Auszahlungsmodalitäten des KIF sicherzustellen, dass die antragsberechtigten Gemeinden für die Inanspruchnahme schützenswerter Bestandteile des Innenbereichs keine Förderung aus dem KIF beantragen bzw. nutzen können oder die Inanspruchnahme so weit wie möglich minimiert bzw. ausgeglichen wird. Dafür ist eine vertragliche Regelung zielführend, da die entsprechenden Regelungen über raumordnerische Festlegungen im Innenbereich ins Leere laufen und mangels eines Bebauungsplans auch nicht über das Bauplanungsrecht durchsetzbar ist.

Operationalisierung der Steuerung der Eigenentwicklung

Die Eigenentwicklung in Gemeinden bzw. Ortsteilen ohne zentralörtliche Funktionszuweisung ist an der natürlichen Bevölkerungsentwicklung, den Ansprüchen der örtlichen Bevölkerung an zeitgemäße Wohnverhältnisse und den Bedarfen der ortsansässigen Gewerbebetriebe und der Dienstleistungseinrichtungen auszurichten.

Die ortsspezifischen Planungserfordernisse sind von der Gemeinde nachzuweisen und bedürfen der Abstimmung mit der unteren Landesplanungsbehörde. Für diesen Nachweis bedarf es einer differenzierten, ortsteilscharfen Prognose. Für die Erstellung dieser Prognose sind die Einheitsgemeinden bzw. Samtgemeinden zuständig, wenngleich der Regionalplanungsträger eine Berechnungsmethode vorgeben sollte.

Differenzierte räumliche Abgrenzung der zentralen Siedlungsgebiete

Zur wirksamen Unterstützung der Innenentwicklung und gleichzeitiger Stärkung der Zentralen Orte ist eine differenzierte räumliche Abgrenzung der zentralen Siedlungsgebiete der Zentralen Orte erforderlich. Vorgeschlagen wird eine Orientierung am NRW Ansatz der sog. „zentralörtlich bedeutsamen Allgemeinen Siedlungsbereiche“. Dieser sieht ein räumlich gebündeltes Angebot an öffentlichen und privaten Dienstleistungs- und Versorgungseinrichtungen vor, um eine räumliche Kongruenz zwischen Standortcluster und normativer zentralörtlicher Steuerung zu erreichen.

In der Folge würden bei den ländlichen Gemeinden in der Regel nicht alle Ortsteile zentrale Siedlungsgebiet darstellen, während insbesondere die größeren Städte zwar mehrere Subzentren aufweisen, aber auch größere Teile des (im Zusammenhang bebauten) Stadtgebietes über keine nennenswerten, zentralörtlich relevante, Infrastruktur verfügen und diese demnach ebenso wenig Teil eines zentralen Siedlungsgebiets sind wie nicht bebaute Bereiche.

Prüfung von Möglichkeiten zur Unterstützung des Innenentwicklungsfonds durch Änderungen im Raumplanungsrecht

Im ROG könnte eine Klarstellung Flächensparen explizit mit der Leitvorstellung zur nachhaltigen Raumentwicklung in § 1 Abs. 2 ROG in Verbindung bringen. Bei den Vorschriften über Festlegungen zur Raumstruktur gemäß § 7 Abs. 1 ROG könnte eine obligatorische Anführung von Flächenreduktionszielen vorgesehen werden. Eine derartige Vorschrift würde den Plangeber dazu verpflichten, eine entsprechende Festlegung vorzunehmen, ohne dass freilich bestimmte Reduktionsziele vorgegeben würden.

§ 15 NROG sieht ein Raumordnungskataster vor. Diese Regelung könnte so erweitert werden, dass auch die Unteren Landesplanungsbehörden zum Führen eines solchen Katasters verpflichtet werden und zwar für Entscheidungen, die auf Ebene der RROP von Bedeutung sind. Dies betrifft unter anderem Fragen der Siedlungsflächenentwicklung und damit die Belange des KIF. § 20 Abs. 2 NROG sieht eine Öffnungsklausel für die Trägerschaft der Regionalplanung vor. Vorgeschlagen wird, § 20 Abs. 4 so zu schärfen, dass die gemeinsame Regionalplanung in den Verflechtungsbereichen der Zentralen Orte mit oberzentralen Funktionen verpflichtend vorgeschrieben wird.

§ 1a Abs. 2 BauGB enthält eine sog. „Bodenschutzklausel“. Diese könnte als Planungsleitsatz ausgestaltet und damit der planerischen Abwägung entzogen werden. Die Festlegungssatzung (§ 34 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BauGB) und die Einbeziehungssatzung (§ 34 Abs. 4 S. 1 Nr. 3 BauGB) sowie die in § 35 Abs. 6 BauGB geregelten Außenbereichssatzungen sind mit Blick auf das Flächenreduktionsziel als problematisch zu bewerten und sollten gestrichen werden. § 35 BauGB kann aus Sicht des Flächensparens nicht befriedigen, da zu viele Ausnahmen erlaubt werden. § 35 Abs. 4 BauGB sollte daher ebenfalls gestrichen werden.

Aufzeichnung weiterer (informeller) Möglichkeiten der Raumordnung zur Unterstützung des Innenentwicklungsfonds

Hier bietet sich ein Siedlungsflächenmonitoring auf Ebene der Regionalplanung unter Orientierung am NRW-Ansatz an, das einen aktuellen Überblick über kommunale Planungsaktivitäten ermöglicht sowie Innenentwicklungspotenziale zentral bündelt. Auf dieser Grundlage könnten Ausbuchungen aus dem Innenentwicklungsfond gezielt auf raumordnerisch optimal geeignete Standorte gelenkt werden und zugleich den Gemeinden Unterstützung bei der strategischen Bodenpolitik gewährt sowie die Wirkung des KIF überprüft werden. Des Weiteren können auch informelle Instrumente der Raumentwicklung wie der Masterplan Klimaschutz des Regionalverbands Großraum Braunschweig das Thema Innenentwicklung bzw. die Teilnahme am Innenentwicklungsfonds unterstützen.

Betrachtung von Nutzen und Möglichkeiten raumordnerischer Verträge

Ein Vertrag als solcher gilt nur inter partes. Zulässig sind auch Vertragsinhalte, die in einem formellen Plan nicht festsetzungsfähig wären. Beim raumordnerischen Vertrag sind aber die üblichen rechtlichen Grenzen bei öffentlich-rechtlichen Verträgen auf der Grundlage der §§ 54ff VwVfG zu beachten. Ein planersetzender Vertrag, das heißt Vertragsinhalte mit der Bindungswirkung von Rechtsnormen zu versehen, ist mithin nicht denkbar, da materielle Rechtsnormen nicht durch Verträge ersetzt werden dürfen. Insofern kann eine abweichende Regelung der Eigenentwicklung nicht durch einen Vertrag begründet werden. Planungsträger dürfen sich zudem nicht (auch nicht freiwillig) auf vertragliche Ziele wie die regionale Verteilung ihrer Eigenentwicklungsspielräume auf das gesamte Gebiet des Innenentwicklungsfonds verständigen, da dies dem sog. „Vorwegbindungsverbot“ der Abwägung zuwiderlaufen würde.

Denkbar ist aber, die Eigenentwicklung auf den Innenbereich zu lenken, indem bei der erforderlichen Abstimmung mit der unteren Landesplanungsbehörde bei Maßnahmen der Innenentwicklung die Zustimmung pauschal als erteilt gilt. Analog dazu würde bei einer umgestellten Steuerung der Eigenentwicklung auf die Wohnflächenbedarfsprognose verzichtet. Auf diese Weise entstünde ein verfahrensbeschleunigender Effekt, der erfahrungsgemäß durchaus relevant sein kann – insbesondere für private Investoren. Zudem kann vertraglich die vorgeschlagene Mengensteuerung der Siedlungsflächenentwicklung (über die Eigenentwicklung hinaus) flankiert werden, indem für Vorhaben der Entwicklung durch Wegfall des Bedarfsnachweises ein ähnlicher Effekt erzielt wird.

Schließlich sollte vertraglich geregelt werden, dass es Bestandteile des Innenbereichs gibt, die sich durch situationsgebundene Eigenschaften auszeichnen, die mit einer baulichen Inanspruchnahme zum Zwecke der Innenentwicklung unvereinbar sind. Hier sollten sich die Vertragsparteien dazu verpflichten, bei Förderanträgen im unbeplanten Innenbereich die Ziele der Raumordnung zu beachten bzw. Grundsätze bei der Ausgestaltung des zu fördernden Vorhabens besonders zu berücksichtigen.

1 Darstellung vorhandener Erkenntnisse zur Rolle der Raumordnung für die Innenentwicklung

Im Folgenden werden Aufgaben, Möglichkeiten und Einschränkungen des Raumordnungssystems (Bundesraumordnung, Landesplanung, Regionalplanung) zur Stärkung der Innenentwicklung dargestellt sowie die unterschiedlichen Regelungen und Herangehensweisen der Bundesländer aufgezeigt.

1.1 Verfassungsrechtliche und einfachgesetzliche Ermächtigung zur raumordnerischen Ordnung, Sicherung und Entwicklung des Raumes im Sinne von § 1 ROG

Zur Bestimmung der Aufgaben, Möglichkeiten und Einschränkungen des Raumordnungssystems (Bundesraumordnung, Landesplanung, Regionalplanung) zur Stärkung der Innenentwicklung gilt es zunächst die Ermächtigung der Raumordnung zur Ordnung, Sicherung und Entwicklung des Raumes aufzuzeigen, um auf dieser Grundlage abzuleiten, wie weit die Steuerungsmöglichkeiten der überörtlichen Planung im Verhältnis zur kommunalen Selbstverwaltungsgarantie reichen.

Der raumordnerische Steuerungsbedarf begründet sich mit dem Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG) sowie dem Gleichheitsgrundsatz des Art. 3 GG. Dabei wird die besondere Rolle der Raumordnung zur Sicherung der Daseinsvorsorge hervorgehoben, die sich nicht nur aus § 1 ROG (gleichwertige Lebensverhältnisse), sondern auch bereits aus Art. 20 Abs. 1 GG (Sozialstaatsprinzip) sowie dem Gleichheitsgrundsatz des Art. 3 GG ableiten lässt. Auch Art. 2 Abs. 1 GG (Entfaltungsfreiheit) ist anzuführen, da daraus eine Verpflichtung für Bund und Länder erwächst, regionale Disparitäten in den individuellen Lebensbedingungen abzubauen oder zumindest nicht zu verstärken, da Entfaltungsfreiheit Chancengleichheit voraussetzt (Kaltenbrunner 2006). Durch eine gleichmäßige Daseinsvorsorge sollen alle Bürger gleiche Chancen zur Entwicklung ihrer Persönlichkeit erhalten.

Beim Sozialstaatsprinzip handelt es sich um ein Staatsziel, gerichtet auf die Herstellung sozialer Gerechtigkeit und sozialer Sicherheit im Rahmen der rechtsstaatlichen Ordnung. Es gewährt keine unmittelbar gerichtlich geltend zu machenden Rechte im Sinne von Leistungsansprüchen, sondern verpflichtet den Staat, d. h. den Gesetzgeber und die Verwaltung, im Rahmen des Möglichen auf seine Verwirklichung hinzuwirken und beinhaltet als unmittelbaren Verfassungsauftrag nur die Garantie der Mindestvoraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein.

Sozialstaat und Rechtsstaat ergänzen einander dadurch, dass der Staat nicht nur eine auf rechtsstaatliche Freiheit gegründete Gesellschaftsordnung garantiert, sondern diese auch sozial sichert und soziale Gerechtigkeit gewährleistet (Grotfels und Heemeyer 2005). Die Schaffung gleichwertiger Lebensbedingungen ist eine zentrale Aufgabe des demokratischen und sozialen Rechtsstaats (vgl. BVerfGE 33, 303, 330 ff.; 35, 79, 114 ff.).

Ein unmittelbarer verfassungsrechtlicher Zwang zur Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse kann aus dem Grundgesetz nicht hergeleitet werden, obschon es geboten sei, „im Rahmen eines funktionierenden Bundesstaates gleichwertige Lebensverhältnisse anzustreben“ (Hahne 2005, S. 257). Allerdings zwingt das Sozialstaatsprinzip damit nicht automatisch zur Zentralisation von Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft und bedeutet auch nicht, dass eine nivellierende Gleichmacherei erforderlich wäre. Verlangt wird lediglich ein sozialgerechtes Mindestniveau, eine gewisse Gleichrichtung der Aufgabenträger, von dessen Basis aus Möglichkeiten zur Ausgestaltung entsprechend örtlicher Besonderheiten und Finanzlage möglich sein müssen.

Dies hat im Zuge der Föderalismusreform auch das Bundesverfassungsgericht unterstrichen. Zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse sei demnach eine bundesgesetzliche Regelung erst dann erforderlich, „wenn sich die Lebensverhältnisse in den Ländern der Bundesrepublik in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinanderentwickelt haben oder sich eine derartige Entwicklung konkret abzeichnet.“ (BVerfGE 106, 62 <144>). Mithin ist es verfassungsrechtlich unstrittig, dass diese Standards nicht für alle Ewigkeit bestehen, sondern immer vor dem Hintergrund der Leistungsfähigkeit einer Gesellschaft, aber auch den bestehenden Versorgungsmöglichkeiten (z. B. über das Internet) zu sehen sind. Insofern ist „Gleichwertigkeit“ kein statischer, sondern ein dynamischer Begriff.

Es dürfte also davon auszugehen sein, dass das Bundesraumordnungsrecht die Herstellung und Aufrechterhaltung „gleichwertiger Lebensverhältnisse“ als Leitbild der Raumordnung und der Strukturförderung verpflichtend vorschreibt, aber dem Landesgesetzgeber und der Landesplanung einen weiten Gestaltungs- und Entscheidungsspielraum zubilligt. Der Landesplanung kommt in diesem Zusammenhang die Aufgabe zu, einerseits sicherzustellen, dass die kommunalen Gebietskörperschaften ausreichende Entwicklungsmöglichkeiten zur Wahrnehmung ihrer Selbstverwaltungsaufgaben haben, und zwar auf der jeweils ihnen zugewiesenen Zentralitätsstufe in dem für diese Zentralitätsstufe festgelegten Umfang.

Die Raumordnung übernimmt damit im Gewährleistungsstaat die Sicherung der Daseinsvorsorge in der Fläche. Daseinsvorsorge kann daher als „räumliche Komponente des Gemeinwohlauflags“ definiert werden (Ronellenfitsch 2000). Einerseits steuert sie die räumliche Verteilung von (öffentlichen) Dienstleistungsangeboten über das Zentrale-Orte-System, andererseits ist sie zur räumlichen Regulierung privater Dienstleistungsanbieter befugt (über die Raumordnungsklausel des § 4 Abs. 1 ROG) (Einig 2008).

Bei der Aufstellung von letztabgewogenen Zielen der Raumordnung zur Regelung der Daseinsvorsorge sind auch die Vorgaben der Verfassung aus dem Gebot hinreichender Bestimmtheit zu beachten (Art. 20 Abs. 3 GG). Danach ist eine aus der Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe resultierende Auslegungsbedürftigkeit unschädlich, „solange die Auslegung unter Nutzung der juristischen Methodik zu bewältigen ist [...] und die im konkreten Anwen-

dungsfall verbleibenden Ungewissheiten nicht so weit gehen, dass Vorhersehbarkeit und Justitiabilität des Verwaltungshandelns gefährdet sind“ (BVerfGE 21, 73 (79 f.); BVerfGE 31, 255 (264); BVerfGE 83, 130 (145); BVerfGE 110, 33 (53)). Das Gebot hinreichender Bestimmtheit verlangt aus Gründen der Rechtssicherheit, der Vorhersehbarkeit und der Berechenbarkeit, dass die sich aus den Zielen der Raumordnung ergebenden inhaltlichen Anforderungen sachlich und räumlich bestimmt oder bestimmbar sein müssen (vgl. Runkel 2009, § 3 Rnrn. 29-39). Runkel argumentiert, dass raumordnerische Festlegungen, um die für ein Ziel der Raumordnung erforderliche Bestimmbarkeit zu erlangen, bereichsscharf sein sollten (Runkel, in: Emst/Zinkhahn/Bielenberg/Krautzberger 2015, BauGB, § 1 Rn. 56). Dies bezieht sich insbesondere auf die Festlegungen von Vorranggebieten, mit denen bestimmte Raumnutzungen oder Raumfunktionen gesichert werden sollen.

Der Bestimmtheitsgrundsatz steht für den Bereich der Raumordnung also grundsätzlich in einem Spannungsverhältnis mit der durch die Selbstverwaltungsgarantie nach Art. 28 Abs. 2 GG geschützten gemeindlichen Planungshoheit (BVerwG, Urt. v. 30.01.2003 – 4 CN 14/01 – , BauR 2003, S. 1175 ff. (1178 f.); Runkel (2009, § 3 Rnrn. 118-125).

Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG garantiert die Unverletzlichkeit der kommunalen Selbstverwaltung: „Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln.“ Da es sich bei dem im Rechtsgutachten des BVerfG (BVerfG 3, 407, 424) dem Bund zugeschlagenen Bereich der städtebaulichen Planung zudem um die örtliche Planung handelt, die unter die im Art. 28 GG genannten Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft fällt, wurde den Gemeinden als Selbstverwaltungskörperschaft die Planungshoheit ermöglicht. Dabei handelt es sich um das vom Bund weisungsfreie und an den Rahmen der Gesetze gebundene übertragene Selbstverwaltungsrecht auf Aufstellung von örtlichen Bauleitplänen (§ 2 Abs. 1 BauGB).

Die Planungshoheit umfasst das Recht auf Planung und Regelung der Bodennutzung auf dem jeweiligen Gemeindegebiet sowie einen Abwehranspruch gegen Planungen anderer Träger, soweit diese den Planungen der Gemeinde widersprechen. Mit dem Recht auf Planung ist grundsätzlich ein Spielraum an Planungsermessen bzw. eine Gestaltungsfreiheit im Rahmen der gesetzlich vorgesehenen Planungsaufgaben und innerhalb konkreter Planungen verbunden. Das Merkmal der Planung ist – in Abgrenzung zur gebundenen Verwaltung (z. B. im Bereich des Bauordnungsrechtes) – die Entstehung eines Planes aufgrund eines mehrphasigen Prozesses der Erfassung gegenwärtiger Lagen, der Prognose künftiger Entwicklungen und des Entwurfs einer normativen Ordnung. Diese Aufgabe unterliegt lediglich einer Rechtsaufsicht.

Den Gemeinden ist danach ein substanzieller Raum zur Verwirklichung eigener bauleitplanerischer Vorstellungen zu gewähren, mit der Folge, dass die Ziele der Raumordnung den Gemeinden nur einen ausfüllungsbedürftigen Rahmen setzen können (BverwG, Urt. v.

18.09.2003 – 4 CN 20/02 –, NVwZ 2004, S. 226 ff (226 f), Urt. V. 15.05.2003 – 4 CN 9/01 –, BauR 2003, S. 1679 ff (1680 f); Runkel 2009, § 3 Rnrn. 44-47).

Dennoch kann die Planungshoheit der Gemeinden durch die Aufstellung von Zielen der Raumordnung eingeschränkt werden, wenn das Willkürverbot und der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz beachtet werden und den Gemeinden substanzieller Planungsspielraum verbleibt. Die Planungshoheit wird dabei nicht verletzt, wenn einzelne Gemeinden aufgrund der Situationsgebundenheit ihres Raumes Einschränkungen ihrer Planungshoheit hinzunehmen haben und soweit die Ziele der Raumordnung aus überörtlichen Belangen erforderlich sind. Genau diese überörtlichen Belange (insb. Sicherung der Daseinsvorsorge in der Fläche) begründen das Zentrale-Orte-Konzept, mit dem Einschränkungen insbesondere für nicht Zentrale Orte verbunden sind.

1.2 Typisierung raumordnerischer Ansätze zur Steuerung der Siedlungsentwicklung

1.2.1 Einführung

Generell hängt die Frage, welche Möglichkeiten die Raumordnung besitzt, Innenentwicklung zu unterstützen, vor allem davon ab, wie die Steuerung der Siedlungsflächenentwicklung generell und im Speziellen die Operationalisierung der Eigenentwicklung der ortsansässigen Bevölkerung ausgestaltet ist.

Grundsätzlich unterschieden werden kann zwischen einer

- positiv-allokativem Standortsteuerung im Bereich der Siedlungsflächen;
- einer Mengensteuerung über gemeindliche Kontingente und/oder Dichtevorhaben;
- und einer rein negativ-restriktiven Steuerung über Schutzgebietsfestlegungen, die in allen Bundesländern betrieben wird.
- Zusätzlich sind die Zentrale-Orte-Konzepte zu berücksichtigen, die in den meisten Flächenländern an der Steuerung der Siedlungsentwicklung beteiligt sind, weil
 - Dichtewerte an das ZOK gekoppelt werden,
 - nicht Zentrale-Orte auf Eigenentwicklung gesetzt werden.

Im Folgenden werden die verschiedenen Steuerungsansätze der 13 bundesdeutschen Flächenländer hinsichtlich ihrer landesplanerischen Rahmenbedingungen in Bezug auf die o. g. Steuerungsansätze untersucht. Das Ziel besteht darin, die Rahmenbedingungen für landesspezifische Lösungen zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und Stärkung der Innenentwicklung zu bestimmen. Dafür werden die Ansätze tabellarisch gegenübergestellt.

Insgesamt finden sich in den Bundesländern in der Regel mehrdimensionale formelle Ansätze, die einzelne Steuerungsansätze kombinieren (vgl. Tabelle 1):

- Landesweite Steuerung über positiv-allokative Standortplanung (Hessen, Nordrhein-Westfalen), basierend auf gemeindlichen Bedarfen,

- Landesweite Steuerung über maximale gemeindliche Flächenkontingente (Rheinland-Pfalz, Saarland (für Wohnbauflächen), die aber nicht aus regionsweit gültigen Gesamtkontingenten abgeleitet sind,
- Raumstrukturell differenzierte Steuerung: Standortplanung in verdichteten Landesteilen optional (Baden-Württemberg, Sachsen) oder verpflichtend (GL Berlin-Brandenburg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein), ansonsten negativ-restrikutive Steuerung,
- Landesweit nur negativ-restriktive Steuerung (Bayern) bei Ausnahmen für industrielle Großvorhaben (Sachsen-Anhalt, Thüringen).

Tabelle 1: Übersicht über Steuerungsansätze der Siedlungsflächenentwicklung in den Flächenländern (Stand: 1.7.2017)

Bundesland (Maßstab Regionalplan)	Positiv-allokative Festlegungen von Siedlungsflächen (Standortsteuerung)	Mengensteuerung über Flächenkontingente	Mengensteuerung über Dichtewerte
Baden-Württemberg 1: 50.000)	Grundsätzlich nein, aber optional gebietsscharfe Ausweisung für regionalbedeutsame Schwerpunkte für Industrie, Gewerbe und Dienstleistungseinrichtungen und in begründeten Fällen auch regionalbedeutsame Schwerpunkte des Wohnungsbaus (LEP 3.1.4) <i>Verband Region Stuttgart: Regelung ist verpflichtend</i>	Nein. <i>Verband Region Stuttgart: 2.4.1.1 (Z) In den Entwicklungsachsen werden für die einzelnen Achsenabschnitte Siedlungsbereiche als Vorranggebiete festgelegt, in denen sich die Siedlungstätigkeit verstärkt vollziehen soll.</i>	Nein. <i>Verband Region Stuttgart: 2.4.0.8 (Z): Vorgabe von Dichten zwischen 90 WE/ha in OZ und 50 WE in Orten mit Eigenentwicklung</i>
Bayern 1: 100.000	Nein	Nein	Nein
GL Berlin-Brandenburg 1: 100.000	Grundsätzlich nein <i>Hauptstadtregion: Gemäß LEP Ziel 4.5 (1) Nr. 2: Festlegung eines „Gestaltungsraums Siedlung“ als Vorranggebiet</i>	Nein	Nein
Hessen 1: 100.000 (RFNP PFRM 1: 50.000)	Eingeschränkte Festlegungen in Form von Vorranggebieten als Siedlungsbereiche und Bereichen für Industrie- und Gewerbe (LEP Z 4.1.2)	Ja, indirekt über die Größe der dargestellten Standorte basierend auf gemeindlichen Bedarfen.	Ja, die Bedarfsermittlung basiert auf Dichtewerten von 60 WE/ha für OZ bis 15 WE/ha für Unter- und Kleinzentren im ländlichen Raum
Mecklenburg-Vorpommern 1: 100.000	Nein	Nein	Nein

Bundesland (Maßstab Regionalplan)	Positiv-allokative Festlegungen von Siedlungsflächen (Standortsteuerung)	Mengensteuerung über Flächenkontingente	Mengensteuerung über Dichtewerte
Niedersachsen 1: 50.000	Grundsätzlich nein, es sind jedoch gemäß Z 2.1.04 „Vorranggebiete Siedlungsentwicklung“ festzulegen, soweit diese von besonderer Bedeutung für die überörtliche Siedlungsstrukturentwicklung sind und wenn der Träger der Regionalplanung selbst einen entsprechenden Bedarf feststellt. <i>Region Hannover: Ziel 2.1.3.03: Festlegung von „Vorranggebieten Siedlungsentwicklung“ in der zeichnerischen Darstellung</i>	Nein	Nein <i>Region Hannover: G 2.1.1.01 Satz 3: Im Einzugsbereich der Haltepunkte des schieneengebundenen ÖPNV sind höhere Siedlungsdichten durch verdichtete Bau- und Wohnformen vorzusehen.</i>
Nordrhein-Westfalen 1: 50.000	Bereichsscharfe Darstellung von ASB und GIB-Bereichen gemäß Plan VO, Art. 3, § 3 (2)	Ja, indirekt über die Größe der dargestellten Standorte basierend auf gemeindlichen Bedarfen	Nein
Rheinland-Pfalz 1: 50.000	Grundsätzlich nein, jedoch können gemäß LEP G 27, 28 Gemeinden, die über die Eigenentwicklung hinaus Funktionen erfüllen, als Ziel u. a. besondere Funktionen in den Bereichen Wohnen und Gewerbe zugewiesen und in verdichteten Räumen dafür auch bereichsscharfe Vorranggebiete für die Siedlungserweiterung festgelegt werden	Ja, gemäß LEP Z 32 sind durch die Regionalplanung mindestens auf FNP-Ebene verbindliche Schwellenwerte für die weitere Siedlungsflächenentwicklung festzulegen. Basis sind vorhandene Flächenreserven, Bevölkerungsprognosen und Flächenbedarfe.	Nein
Saarland 1: 75.000	Vorranggebiete für überörtlich bedeutsame Industrie-, Gewerbe- und Dienstleistungsflächen (LEP Umwelt, Z 2.2.7) Keine Standortsteuerung für Wohnflächen	Ja, für Wohnbauflächen (LEP Siedlung 2.4.2, Z 31), gestuft nach zentralörtlicher Funktionszuweisung zwischen 3,5 W/1.000 EW/Jahr in Oberzentren und 1,5 in nicht zentralen Gemeindeteilen	Ja, für Wohnbauflächen in Wohnungen/pro ha (LEP Siedlung 2.4.2, Z 36), gestuft nach zentralörtlicher Funktionszuweisung (40 WE/ha im OZ und 15 WE/ha in nicht zentralen Gemeindeteilen)
Sachsen 1: 100.000	Grundsätzlich nein, jedoch sollen gemäß LEP G 5.1.1 (zusätzlich zu ZO) punkthaft Versorgungs- und Siedlungskerne, in denen Wohnflächenentwicklung über den Eigenbedarf hinaus stattfinden soll, sowie flächenhaft Schwerpunktbereiche für Siedlungsentwicklungen für regional bedeutsames Industrie- und Gewerbe ab 25 ha ausgewiesen werden.	Nein	Nein

Bundesland (Maßstab Re- gionalplan)	Positiv-allokative Festlegungen von Siedlungsflächen (Standort- steuerung)	Mengensteuerung über Flä- chenkontingente	Mengensteuerung über Dichtewerte
Sachsen-An- halt 1: 100.000	Grundsätzlich nein, jedoch sind nach LEP Z 3.4.1 landesweit bedeutsame Vorrangstandorte für landesbedeut- same, großflächige Industrieanlagen festgelegt.	Nein	Nein
Schleswig- Holstein 1: 100.000	Grundsätzlich nein. Jedoch sind nach Z 2.4.2.1 in den Schwerpunkt-räu- men für Tourismus und Erholung Baugebietsgrenzen festzulegen, die Siedlungsentwicklung begrenzen. LEP G 2.4.1.4 sieht zudem optional in den Ordnungsräumen im unmittel- baren Siedlungszusammenhang der Oberzentren die Ausweisung beson- derer Siedlungsräume vor, die ver- bindlich abzugrenzen und als Ziel darzustellen sind. Gemäß LEP G 2.6.4 können die Re- gionalpläne an den Landesentwick- lungsachsen Standorte für Gewerbe- gebiete von überregionaler Bedeu- tung festlegen.	Nein	Nein
Thüringen 1:100.000	Grundsätzlich nein. LEP Z 4.3.1 legt aber für Industriegroßflächen Vor- ranggebiete mit jeweils mindestens 100 ha zusammenhängender Fläche fest.	Nein.	Nein

1.2.2 Steuerungsansatz in Niedersachsen im Detail

Im Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen sind keine Ziele, sondern nur Grund-
sätze zur Steuerung der Siedlungsflächenentwicklung enthalten. Dabei weisen insbesondere
die folgenden, 2017 neu in das Landes-Raumordnungsprogramm aufgenommenen Grund-
sätze direkte Bezüge zum Flächensparen auf:

2.1.04. „Die Festlegung von Gebieten für Wohn- und Arbeitsstätten soll flächensparend an
einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung unter Berücksichtigung des demografischen Wan-
dels sowie der Infrastrukturfolgekosten ausgerichtet werden.“

2.1.05 „Die Entwicklung von Wohn- und Arbeitsstätten soll vorrangig auf die Zentralen Orte
und vorhandene Siedlungsgebiete mit ausreichender Infrastruktur konzentriert werden.“

2.1.06 „Planungen und Maßnahmen der Innenentwicklung sollen Vorrang vor Planungen und
Maßnahmen der Außenentwicklung haben [...]. Die gezielte Erhaltung und Neuschaffung von
Freiflächen in innerörtlichen Bereichen aus städtebaulichen Gründen stehen dem nicht entge-
gen“

Zwar findet sich mit 3.1.1.02 im Kapitel „Freiraumstrukturen und Freiraumnutzungen“ ein Ziel: „Die weitere Inanspruchnahme von Freiräumen für die Siedlungsentwicklung, den Ausbau von Verkehrswegen und sonstigen Infrastruktureinrichtungen ist zu minimieren.“ Dieses Ziel ist aber nicht hinreichend sachlich (im Sinne einer Operationalisierung des unbestimmten Rechtsbegriffs „minimieren“) bestimmt, um eine harte Bindungswirkung zu entfalten.

Mithin ist weder eine allokativer Standortsteuerung noch eine Mengensteuerung (jenseits der Steuerung der Eigenentwicklung) vorgesehen, wie sie in verschiedenen anderen Bundesländern praktiziert wird. Restriktionen über Ziele, die nicht im Rahmen der gemeindlichen Abwägung überwunden werden können, resultieren daher nur aus anderen Kapiteln des LROP bzw. fachgesetzlichen Unterschutzstellungen (etwa als Überschwemmungs- oder Naturschutzgebiete).

1.2.3 Bewertung der Steuerungsansätze

Im Folgenden werden die bestehenden regionalplanerischen Verfahren und Instrumente zur Steuerung der Flächeninanspruchnahme bewertet. Bewertungskriterien sind:

- Effektivität (Steuerungswirkung hinsichtlich einer Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und Förderung der Innenentwicklung), die wiederum vom Grad der Bindungswirkung und der (quantitativen) Restriktivität abhängt.
- Effizienz (erforderlicher Ressourceneinsatz im Verhältnis zur Zielerreichung).
- Praktikabilität (Vereinbarkeit mit landesplanerischem Rahmen, Nachvollziehbarkeit und Akzeptanz seitens der Kommunen).

Positiv-allokative Standortsteuerung

Eine positiv-allokative Standortsteuerung kann prinzipiell effektiv sein, da ihr eine hohe Bindungswirkung (als Ziel der Raumordnung) beikommt. Die Restriktivität hängt davon ab, wie gemeindliche Bedarfe berechnet und ob weitere Kriterien (wie z.B. eine zentralörtliche Funktionszuweisung) hinzugezogen werden.

Die Flexibilität hängt von der Größe der Gebietskulisse ab – je enger diese räumlich gefasst ist, desto größer die Gefahr eines Baulandparadoxons, bei dem zwar rechnerisch eine auskömmliche Flächenkulisse besteht, aber die ausgewiesenen Standorträume nach Lage und Qualität nicht der Nachfrage entsprechen, so dass trotzdem eine Baulandknappheit besteht. Umgekehrt können zu große Flächenkulissen die Effektivität beeinträchtigen, da eine ineffiziente Flächenausnutzung zu erwarten ist.

Eine positiv-allokative Standortsteuerung ist tendenziell wenig effizient, da neben der Berechnung von Bedarfen auch eine Prüfung der Standorteignung erfolgen und hoher Aufwand für Zielabweichungsverfahren betrieben werden muss. Der Steuerungsansatz ist praktikabel,

aber auf kommunaler Ebene nur teilweise akzeptiert, da der Eingriff in die kommunale Planungshoheit als zu weitgehend empfunden wird.

Mengensteuerung

Eine Mengensteuerung kann prinzipiell effektiv sein, da ihr eine hohe Bindungswirkung (Ziel der Raumordnung) beikommt. Die Restriktivität hängt davon ab, wie gemeindliche Bedarfe berechnet und ob weitere Kriterien (z. B. Dichtewerte in Abhängigkeit vom zentralörtlichen Status) hinzugezogen werden. Die zusätzliche Deckelung über ein (regionsweites) Kontingent ist möglich (vgl. G 3.1.3 im Landesentwicklungsplan Hessen: „Bis zum Jahr 2020 soll entsprechend der Nachhaltigkeitsstrategie des Landes Hessen die Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrsflächen landesweit auf 2,5 ha/Tag reduziert werden“), erfordert aber einen hohen Diskussions- und Überzeugungsaufwand und erfolgt daher bisher nirgendwo in Zielqualität. Zudem kann sie sich nicht auf die Eigenentwicklung erstrecken.

Die Mengensteuerung ist ausgesprochen flexibel, weil Mengen am marktgängigen Standort erst bei tatsächlicher Nachfrage über die kommunale Bauleitplanung verräumlicht werden. Die Effizienz ist tendenziell hoch, da keine Standortsuche erforderlich ist, was aber unter Umständen (Topographie, fehlende Potenzialflächen) an Grenzen stößt.

In Verdichtungsräumen besteht die Gefahr, dass ohne Standortsteuerung keine Potenzialflächen mehr verbleiben (Rheinland-Pfalz) oder von den Gemeinden kein Bauland ausgewiesen wird (Region Stuttgart).

Der Steuerungsansatz ist praktikabel, aber nur teilweise akzeptiert, da eine Mengengrenzung als Eingriff in die kommunale Planungshoheit empfunden wird.

Negativ-restriktive Steuerung

Negativ-restriktive Steuerung wird von allen Flächenländern betrieben. Eine negativ-restriktive Steuerung ist effektiv, um qualitativ hochwertige Außenbereichsflächen vor ihrer Inanspruchnahme für Siedlungszwecke zu schützen. Der Ansatz ist ohne Kombination mit einer Standort- oder Mengensteuerung aber wenig restriktiv bzw. effektiv, um den Flächenverbrauch quantitativ zu steuern oder auf Innenentwicklung zu lenken – mit Ausnahme solcher Gemeinden, denen keine oder nur wenig Potenzialflächen verbleiben.

Die Flexibilität ist sehr hoch, da der Gemeinde in der Regel ein großer Suchraum verbleibt. Der Ansatz ist aber nicht effizient, da einem geringen Ressourceneinsatz eine noch geringere Steuerungswirkung gegenübersteht.

Negativ-restriktive Steuerung ist praktikabel und wird in allen Bundesländern von den Kommunen grundsätzlich akzeptiert.

1.2.4 Rolle der Zentrale-Orte-Konzepte

Zentrale-Orte-Konzepte können als ein weitgehend anerkanntes Instrument zur Konzentration der Siedlungsentwicklung auf Infrastrukturcluster angesehen werden.

Es wird hier die Auffassung vertreten, dass der zentrale Ort nicht notwendigerweise deckungsgleich sein muss mit der gesamten Gemeinde in ihren administrativen Grenzen. Vielmehr wird – in Übereinstimmung mit dem ARL-Arbeitskreis zur Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts (Blotevogel 2002) - davon ausgegangen, dass ein zentraler Ort als Standort gebündelter Infrastruktur und Versorgungseinrichtungen anzusehen ist. Dem folgt auch das niedersächsische Landesraumordnungsprogramm mit Ziel 2.2.04: „Zentrale Orte sind in den Regionalen Raumordnungsprogrammen im Benehmen mit den Gemeinden räumlich als zentrale Siedlungsgebiete festzulegen.“

Aus o. g. Überlegungen lässt sich schlussfolgern, dass es um der raumordnerischen Steuerungswirkung der Siedlungsentwicklung und Stärkung der Innenentwicklung willen gerade in ländlichen Räumen geboten ist, zentralörtliche Funktionen nicht per se an die gesamte Gemeinde zu vergeben mit der Konsequenz, dass in vielen Bundesländern ohne positiv-allokative Steuerungsoption keinerlei Einflussmöglichkeit mehr besteht, wo sich innerhalb von - in Bezug auf ihr Gemarkungsgebiet großen - Einheitsgemeinden (außerhalb von Restriktionsräumen) Siedlungsentwicklung vollziehen kann. Vielmehr sollte diese an den Hauptort gebunden werden, der tatsächlich der Standort gebündelter Infrastruktur und Versorgungseinrichtungen ist. Dies ist kein unzulässiger Eingriff in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie, denn es handelt sich bei Zentralörtlichkeit um eine im Kern überörtliche, raumbedeutsame Aufgabe, die eine Übernahme von Versorgungsleistungen für Dritte einschließt, damit für den Gesamttraum die Daseinsvorsorge gesichert ist, weil ansonsten überörtliche Belange nicht angemessen durchgesetzt werden können (Schmidt-Eichstaedt et. al. 2001, 32).

Im Folgenden werden die entsprechenden Steuerungsansätze in den Flächenländern vergleichend gegenübergestellt:

Tabelle 2: Steuerungsansätze der Siedlungsflächenentwicklung (Stand 1.7.2017)

	Stellung der Innenentwicklung		Steuerung über das Zentrale-Orte-Konzept	
Baden-Württemberg LEP 2002	Z	„Die Siedlungsentwicklung ist vorrangig am Bestand auszurichten. Dazu sind Möglichkeiten der Verdichtung und Arrondierung zu nutzen, Baulücken und Baulandreserven zu berücksichtigen sowie Brach-, Konversions- und Altlastenflächen neuen Nutzungen zuzuführen.“ (Z 3.1.9)	G	„Zur Unterstützung ihrer Auslastung soll die Siedlungstätigkeit auf die Zentralen Orte konzentriert werden, insbesondere durch verstärkte Ausweisung von Wohnbauflächen.“ (G 2.5.3)
Bayern LEP 2013, Teilfortschreibung 2017	Z	„In den Siedlungsgebieten sind die vorhandenen Potenziale der Innenentwicklung möglichst vorrangig zu nutzen. Ausnahmen sind zulässig, wenn Potenziale der Innenentwicklung nicht zur Verfügung stehen.“ (Z 3.2)	-	-
GL Berlin-Brandenburg LEP 2009	G	„Die Siedlungsentwicklung soll vorrangig unter Nutzung bisher nicht ausgeschöpfter Entwicklungspotenziale innerhalb vorhandener Siedlungsgebiete sowie unter Inanspruchnahme vorhandener Infrastruktur erfolgen.“ (G 4.1)	Z	„Die Entwicklung von Siedlungsflächen, in denen auch Wohnnutzungen zulässig sein sollen (Wohnsiedlungsflächen), ist möglich 1. in Zentralen Orten ohne Gestaltungsraum Siedlung, 2. im in der Festlegungskarte 1 festgelegten Gestaltungsraum Siedlung.“ (Z 4.5)
Hessen LEP 2000, 3. Änderung 2017	Z	„Die Innenentwicklung hat Vorrang vor der Außenentwicklung, das heißt, vor der Festlegung zusätzlicher Siedlungsflächen im Außenbereich sind vorrangig die vorhandenen Innenentwicklungspotenziale zu nutzen. Dies gilt auch für die Eigenentwicklung. Ausnahmen sind zulässig, wenn eine weitere Innenentwicklung nicht möglich ist.“ (Z 3.1.4)	-	-
Mecklenburg-Vorpommern LEP 2015	Z	„In den Gemeinden sind die Innenentwicklungspotenziale sowie Möglichkeiten der Nachverdichtung vorrangig zu nutzen. Sofern dies nachweislich nicht umsetzbar ist, hat die Ausweisung neuer Siedlungsflächen in Anbindung an die Ortslage zu erfolgen.“ (Z 4.1.5)	G	„Die Siedlungsentwicklung soll vorrangig auf die Zentralen Orte konzentriert werden.“
Niedersachsen LROP 2017	G	G 2.1.06 „Planungen und Maßnahmen der Innenentwicklung sollen Vorrang vor Planungen und Maßnahmen der Außenentwicklung haben [...]“	G	G 2.1.05 „Die Entwicklung von Wohn- und Arbeitsstätten soll vorrangig auf die Zentralen Orte und vorhandene Siedlungsgebiete mit ausreichender Infrastruktur konzentriert werden.“
Nordrhein-Westfalen LEP 2017	G	„Planungen und Maßnahmen der Innenentwicklung haben Vorrang vor der Inanspruchnahme von Flächen im Außenbereich.“ (G 6.1.6)	G G	„Die Siedlungsstruktur soll dem Leitbild der "dezentralen Konzentration" entsprechend weiterentwickelt werden. Dabei ist die zentralörtliche Gliederung zugrunde zu legen.“ (G. 6.1.3) „Die Siedlungsentwicklung in den Gemeinden soll auf solche Allgemeine Siedlungsbereiche ausgerichtet werden, die über ein räumlich gebündeltes Angebot an öffentlichen und privaten Dienstleistungs- und Versorgungseinrichtungen verfügen (zentralörtlich bedeutsame Allgemeine Siedlungsbereiche). (G 6.2.1)

	Stellung der Innenentwicklung		Steuerung über das Zentrale-Orte-Konzept	
Rheinland-Pfalz LEP IV 2008	Z	„Die quantitative Flächenneuanspruchnahme ist bis zum Jahr 2015 landesweit zu reduzieren sowie die notwendige Flächeninanspruchnahme über ein Flächenmanagement qualitativ zu verbessern und zu optimieren. Dabei ist der Innenentwicklung ein Vorrang vor der Außenentwicklung einzuräumen.“	-	-
Saarland LEP Siedlung 2006	Z	„Bei der Siedlungsentwicklung (Wohnen, Gewerbe, Industrie und Dienstleistungen sowie Einrichtungen für Freizeit und Sport) sind vorrangig die im Siedlungsbestand vorhandenen Potenziale an Brach- und Konversionsflächen, Baulücken und Baulandreserven sowie das Erneuerungspotenzial des Siedlungsbestandes zu nutzen.“ (Z 2.3.2.17)	Z	„Die Entwicklung der Siedlungs-, Wirtschafts- und Versorgungsstruktur sowie die Bereitstellung von Flächen für Wohnen, Gewerbe und zentralen Einrichtungen für die Daseinsgrundfunktionen ist am zentralörtlichen System auszurichten und auf die zentralen Orte unterschiedlicher Stufe zu konzentrieren.“ (Z 2.1.3.2).
Sachsen LEP 2013	Z	„Die Festsetzung neuer Baugebiete außerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile ist nur in Ausnahmefällen zulässig, wenn innerhalb dieser Ortsteile nicht ausreichend Flächen in geeigneter Form zur Verfügung stehen. Solche neuen Baugebiete sollen in städtebaulicher Anbindung an vorhandene im Zusammenhang bebaute Ortsteile festgesetzt werden.“ (Z 2.2.1.4)	Z	„Eine Siedlungsentwicklung, die über den aus der natürlichen Bevölkerungsentwicklung, aus den Ansprüchen der örtlichen Bevölkerung an zeitgemäße Wohnverhältnisse sowie den Ansprüchen ortsangemessener Gewerbebetriebe und Dienstleistungseinrichtungen entstehenden Bedarf (Eigenentwicklung) hinausgeht, ist nur in den Zentralen Orten gemäß ihrer Einstufung und in den Gemeinden mit besonderer Gemeindefunktion zulässig.“ (Ziel 2.2.1.6).
Sachsen-Anhalt LEP 2010	G	„Zur Verringerung der Inanspruchnahme von Grund und Boden sollen vorrangig die vorhandenen Potenziale (Baulandreserven, Brachflächen und leerstehende Bausubstanz) in den Siedlungsgebieten genutzt und flächensparende Siedlungs- und Erschließungsformen angewendet werden.“ (G 13)	Z	„Die Siedlungsentwicklung ist auf Zentrale Orte auszurichten. Bei der Siedlungsentwicklung ist der städtebaulichen Innenentwicklung, der Wohnungsmodernisierung, der städtebaulichen Erneuerung und der Verbesserung des Wohnumfeldes Vorrang vor der Neuausweisung von Flächen im Außenbereich einzuräumen.“ (Z 22)
Schleswig-Holstein LEP 2010	Z	„Die Innenentwicklung hat Vorrang vor der Außenentwicklung. Neue Wohnungen sind vorrangig auf bereits erschlossenen Flächen zu bauen. Bevor die Kommunen neue, nicht erschlossene Bauflächen ausweisen, ist von ihnen aufzuzeigen, inwieweit sie noch vorhandene Flächenpotenziale ausschöpfen können.“ (Z 2.5.2.6)	Z	„Die Zentralen Orte und Stadtrandkerne sind Schwerpunkte für Infrastruktur und Versorgungseinrichtungen sowie für die wohnbauliche und gewerbliche Entwicklung und sind als solche zu sichern und zu stärken.“ (Z 2.2.3)
Thüringen LEP 2014	G	„Die Siedlungsentwicklung soll sich an der Planungsleitlinie Innen- vor Außenentwicklung orientieren. Dabei soll der [...] Ausrichtung auf die Zentralen Orte [...] ein besonders Gewicht beigemessen werden.“ (LEP G 2.4.1)	G	„Die Siedlungsentwicklung soll sich an der Planungsleitlinie Innen- vor Außenentwicklung orientieren. Dabei soll der [...] Ausrichtung auf die Zentralen Orte [...] ein besonders Gewicht beigemessen werden.“ (LEP G 2.4.1)

1.2.5 Modelle zur Steuerung der Eigenentwicklung

Grundsätzlich sind in der Praxis Steuerungsmodelle etabliert, die sich entweder auf die bestehende Siedlungsfläche eines Ortsteils in ha oder Wohneinheiten oder aber seine Einwohnerzahl beziehen und aus diesen Basisgrößen einen Entwicklungsspielraum für eine bestimmte Zeiteinheit ableiten. Nicht in allen Bundesländern wird dabei auf den einzelnen Ortsteil als Bezugsgröße, sondern lediglich auf die (nicht zentral-örtliche) Gemeinde als Ganzes abgestellt. Der Ortsteil wird explizit nur in Nordrhein-Westfalen, Mecklenburg-Vorpommern, dem Saarland und in Niedersachsen in der Region Hannover in den Mittelpunkt gestellt. Dies ist insofern problematisch, als in den anderen Bundesländern für kleine Ortsteile zentraler Orte keinerlei Einschränkungen getroffen werden können (vgl. Tab. 3).

Ziele der Raumordnung haben, wie oben bereits ausgeführt worden ist, räumlich und sachlich hinreichend bestimmt oder zumindest bestimmbar zu sein. Eingriffe in die gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie sind nur durch Gesetze möglich. Daraus ergibt sich, dass eine Begrenzung der Eigenentwicklung nur im Rahmen der Gesetze, nicht jedoch durch verwaltungsintern in der Planungspraxis entstandene „Spielregeln“ (wie etwa in Nordrhein-Westfalen) möglich ist. Die Region Hannover hat aufgrund eines Gerichtsurteils (VG Hannover, Urteil vom 02.03.2000 – 4 A 1284/99) ihre damalige, mit der nordrhein-westfälischen Praxis vergleichbare, Vorgehensweise zu Gunsten einer Steuerung durch einen Richtwert aufgegeben.

Tabelle 3: Steuerung der Eigenentwicklung (Stand 1.7.2017)

Land		Festlegung		Operationalisierung		Regionale Ebene
Baden-Württemberg LEP 2002	Z	„Gemeinden, in denen aus besonderen Gründen, insbesondere aus Rücksicht auf Naturgüter, keine über die Eigenentwicklung hinausgehende Siedlungstätigkeit stattfinden soll, werden in den Regionalplänen ausgewiesen. Der Rahmen der Eigenentwicklung soll es den Gemeinden ermöglichen, ihre gewachsene Struktur zu erhalten und angemessen weiterzuentwickeln.“ (Z 3.1.5)	-	-	W, O	Region Stuttgart: G 2.4.0.5.1 Zuwachs von 1% WE (bezogen auf Bestand an Wohneinheiten) für je 5 Jahre
Bayern LEP 2013	-	-	-	-	-	-
GL Berlin-Brandenburg LEP 2009	Z	„Die Entwicklung von Siedlungsflächen, in denen auch Wohnnutzungen zulässig sein sollen (Wohnsiedlungsflächen), ist möglich 3. in Nicht-Zentralen Orten durch Innenentwicklung sowie im Rahmen der zusätzlichen Entwicklungsoption.“ (Z 4.5)	F, R	„In nicht-zentralen Orten und außerhalb des Gestaltungsraumes Siedlung werden für Wohnbauflächen ergänzend zu der ohnehin zulässigen Innenentwicklung als zusätzliche Entwicklungsoption 0,5 Hektar pro 1 000 Einwohner für einen Zeitraum von zehn Jahren für zusätzliche Wohnsiedlungsflächen festgelegt.“ (Z 4.5)	-	-
Hessen LEP 2000	Z	Ja, gemäß Z 4.1.2: Im Rahmen des ermittelten Bedarfs für die Eigenentwicklung können Flächen bis zu 5 ha in Anspruch genommen werden, wenn keine Vorranggebiete festgelegt sind.	F, R	„Ortsteile, für die im Regionalplan keine „Vorranggebiete Siedlung Planung“ festgelegt sind, oder die diese nicht in Anspruch nehmen können, dürfen im Rahmen des ermittelten Bedarfs für die Eigenentwicklung Siedlungsfläche zur Arrondierung bis maximal 5 ha in Anspruch nehmen.“ (G 3.1.5)		-
Mecklenburg-Vorpommern LEP 2015	Z	„In Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion ist die Ausweisung neuer Wohnbauflächen auf den Eigenbedarf zu beschränken.“ (Z 4.2.2)	E	„Der Eigenbedarf orientiert sich dabei an der natürlichen Bevölkerungsentwicklung, an den steigenden Wohnflächenansprüchen der Bevölkerung und an der Haushaltsstruktur.“ (Begründung zu Z 4.2.2)		-

Land		Festlegung		Operationalisierung		Regionale Ebene
Niedersachsen LEP 2008	-	-	-	-	F, R	<p>Region Hannover: RROP 2016 unter Ziffer 2.1.4 03 Sätze 2 bis 4: „Hier besteht der Entwicklungsspielraum aus der Erfüllung des örtlichen Grundbedarfs an zusätzlichen Wohnbauflächen. Er wird als Basiszuschlag in Prozentangabe zur vorhandenen Siedlungsfläche festgelegt und beträgt 5%. Der Entwicklungsspielraum kann zusätzlich ausnahmsweise um einen Ermessenszuschlag auf bis zu insgesamt 7% Siedlungsflächenerweiterung erhöht werden.</p> <p>RROP Braunschweig: Begründung zu Z 1.1.3: „4) Folgender Orientierungswert soll den Planungen in Standorten mit Eigenentwicklung zugrunde liegen: ein Angebot von 3,5 Wohneinheiten (WE) pro Jahr und pro 1.000 Einwohnern.“</p> <p>RROP Nienburg: Z D1.5.02: „In den ländlich strukturierten Siedlungen außerhalb der zentralörtlichen Siedlungsbereiche ist die Siedlungsentwicklung im allgemeinen auf eine angemessene Eigenentwicklung zu begrenzen.“</p>
Nordrhein-Westfalen 2017	Z	„Unberührt von Satz 2 kann sich in den im regionalplanerisch festgelegten Freiraum gelegenen Ortsteilen eine Siedlungsentwicklung vollziehen; die Siedlungsentwicklung in diesen Ortsteilen ist unter Berücksichtigung der Erfordernisse der Landschaftsentwicklung und des Erhalts der landwirtschaftlichen Nutzfläche auf den Bedarf der ansässigen Bevölkerung und vorhandener Betriebe auszurichten.“ (Z. 2.3)	-	Begründung zu Z 2.1.3: „Die Eigenentwicklung kleinerer Ortsteile mit einer Aufnahmefähigkeit von weniger als 2000 Einwohnerinnen und Einwohnern für den Bedarf der ansässigen Bevölkerung und die Entwicklung vorhandener Betriebe bleibt weiterhin möglich. Ihre Entwicklung soll auf die Tragfähigkeit der vorhandenen Infrastruktur beschränkt werden.“	-	-

Land		Festlegung		Operationalisierung		Regionale Ebene
Rheinland-Pfalz LEP IV 2008	G	„Die Eigenentwicklung hat sich an begründeten Entwicklungschancen der Gemeinde im Siedlungszusammenhang, den demografischen Rahmenbedingungen und den überörtlichen Erfordernissen zu orientieren.“ (G 26)	E	„Für den Bedarf an neuen Wohnbauflächen, der aus der Notwendigkeit der Eigenentwicklung begründet wird, können folgende Kriterien zugrunde gelegt werden: die prognostizierte Bevölkerungsentwicklung, deren Nachweis auf Basis der Schwellenwerte der demografischen Entwicklung im Rahmen der Flächennutzungsplanung zu erbringen ist; der Ersatz- und Nachholbedarf, welcher sich aus Gebäudeabgängen bzw. überalterter Bausubstanz, gestiegenen Wohnansprüchen sowie erfolgter Nutzungsänderung ergibt; der Bedarf für Einwohnerinnen und Einwohner und deren Nachkommen mit Familien, die in der Gemeinde auf Dauer ihren Wohnsitz behalten, sowie die kulturelle Identität. (Begründung zu G 26)	-	-
Saarland LEP Siedlung 2006	Z	„Die Siedlungs- und Versorgungsstruktur in nicht-zentralen Gemeindeteilen ist auf den Eigenentwicklungsbedarf zu beschränken.“ (Z 2.1.3.2 Satz 2).	E, R	Für nicht-zentrale Gemeindeteile ist die Wohnsiedlungstätigkeit am Eigenentwicklungsbedarf auszurichten. Als Wohnungsbedarf sind folgende Zielwerte festgelegt (Anlage 6): [...] nichtzentrale Gemeindeteile: 1,5 Wohnungen pro 1.000 Einwohner und Jahr (max. Eigenentwicklungsbedarf) (Z 2.4.2.31).	-	-
Sachsen LEP 2013	Z	„Eine Siedlungsentwicklung, die über den aus der natürlichen Bevölkerungsentwicklung, aus den Ansprüchen der örtlichen Bevölkerung an zeitgemäße Wohnverhältnisse sowie den Ansprüchen ortsangemessener Gewerbebetriebe und Dienstleistungseinrichtungen entstehenden Bedarf (Eigenentwicklung) hinausgeht, ist nur in den Zentralen Orten gemäß ihrer Einstufung und in den Gemeinden mit besonderer Gemeindefunktion zulässig.“ (Ziel 2.2.1.6).	E	„Das bedeutet, dass der Bedarf unter anderem an Wohnungen, der sich aus der natürlichen Zunahme der Bevölkerung oder auch bei rückläufiger Bevölkerungsentwicklung aus Veränderungen der Haushaltsstruktur, aus dem Überalterungsgrad und dem schlechten Bauzustand vorhandener Wohnungen ergibt, für die örtliche Bevölkerung auf Wunsch in der eigenen Gemeinde gesichert werden kann.“ Begründung zu Ziel 2.2.1.6)	-	-

Land		Festlegung		Operationalisierung		Regionale Ebene
Sachsen-Anhalt LEP 2010	Z	„In den übrigen Orten ist die städtebauliche Entwicklung auf die Eigenentwicklung auszurichten. Dabei sind die Versorgungseinrichtungen dieser Orte unter Beachtung der Bevölkerungsentwicklung und ihrer Lage im Raum den örtlichen Bedürfnissen anzupassen.“ (Z 26)	E	„Eigenentwicklung ist die für den Bauflächenbedarf zu Grunde zu legende Entwicklung einer Gemeinde, die sich aus der natürlichen Bevölkerungsentwicklung und aus den Ansprüchen der örtlichen Bevölkerung an zeitgemäße Wohnverhältnisse, der ortsansässigen Gewerbebetriebe und der Dienstleistungseinrichtungen ergibt.“ (Begründung zu Z 26)		-
Schleswig-Holstein LEP 2010	Z	„Gemeinden oder Gemeindeteile, die keine Schwerpunkte für den Wohnungsbau sind, decken den örtlichen Bedarf.“ (2.5.2.3)	-	-	F, R	„Bis zur Aufstellung neuer Regionalpläne gilt folgender Rahmen für die Wohnungsbauentwicklung: In Gemeinden, die keine Schwerpunkte sind, können im Zeitraum 2010 bis 2025 bezogen auf ihren Wohnungsbestand am 31.12.2009 neue Wohnungen im Umfang von- bis zu 15 Prozent in den Ordnungsräumen und von bis zu 10 Prozent in den ländlichen Räumen gebaut werden“ (Z 2.5.2.6)
Thüringen LEP 2014	G	„Die Flächeninanspruchnahme für Siedlungszwecke soll sich am gemeindebezogenen Bedarf orientieren und dem Prinzip „Nachnutzung vor Flächenneuanspruchnahme“ folgen. (G 2.4.2)	E	„Für eine eigenverantwortliche Aufgabewahrnehmung ist es jeder Gemeinde im Rahmen ihrer Eigenentwicklung möglich, die gewachsenen Strukturen zu erhalten und angemessen weiterzuentwickeln. Die demografische Entwicklung der ortsansässigen Bevölkerung, aber auch die konkreten baulichen Möglichkeiten für eine flächensparende Entwicklung im Einklang mit ihrem Umland, wirken sich besonders bei geplanten Flächenweisungen aus. Diese resultieren u. a. aus der natürlichen Bevölkerungsentwicklung, aus den Ansprüchen der örtlichen Bevölkerung an zeitgemäße Wohnverhältnisse oder der ortsansässigen Gewerbebetriebe und Dienstleistungseinrichtungen sowie besonderen örtlichen Voraussetzungen und Potenzialen.“ (Begründung zu G 2.4.2)		-

F = Flächenbezogener Ansatz, W = Wohneinheitenbezogener Ansatz, E = einwohnerbezogener Ansatz, R = Richtwert, O = Orientierungswert

Es fällt auf, dass nicht alle Landesraumordnungspläne bzw. Regionalpläne operationalisierte Größen in Form von Richt- oder Orientierungswerten enthalten, die die Eigenentwicklung quantifizieren. Dabei sind Richtwerte besonders begründungsbedürftig, da sie in die kommunale Planungshoheit eingreifen und zugleich unflexibel, da sie den unterschiedlichen Raumstrukturen und lokalen Erfordernissen nicht Rechnung tragen.

Andere Regelungen, wie etwa in Rheinland-Pfalz, Sachsen und Sachsen-Anhalt, verzichten auf einheitliche quantitative Größen für die Eigenentwicklung, sind aber dennoch als hinreichend räumlich (die Regelung bezieht sich auf nicht zentrale Orte) und sachlich bestimmbar im Einzelfall anzusehen, da konkrete Kriterien benannt sind, mit Hilfe derer die Höhe der Eigenentwicklung ortsteilspezifisch ermittelt werden kann.

1.2.6 Regelungen in Niedersachsen im Detail

Auf Ebene des LRP erfolgen keine Festlegungen zur Eigenentwicklung.

RROP Großraum Braunschweig

Über Ziel 1.1.3 des RROP Großraum Braunschweig („Die Siedlungsentwicklung ist vorrangig auf das zentralörtliche System auszurichten. Dies gilt gleichermaßen für die Sicherung und Entwicklung von Wohn- und Arbeitsstätten“) entsteht eine strikte Bindungswirkung, die hinreichend sachlich und räumlich (über das Zentrale-Orte-Konzept) bestimmt ist. Eine quantitative Begrenzung der Flächenentwicklung in Zentralen Orten ist damit aber nicht verbunden.

Allerdings erfolgt in der Begründung eine nähere Erläuterung der Eigenentwicklung, die tatsächlich quantitativ begrenzt wird:

„(1) Im Rahmen der grundgesetzlich verankerten kommunalen Planungshoheit trägt jede Gemeinde die Verantwortung für ihre Eigenentwicklung unter Berücksichtigung der Rahmen setzenden überörtlichen und sonstigen fachlichen Belange.

(2) Die Standorte ohne besondere Funktionszuweisung unterliegen der Eigenentwicklung. Diese orientiert sich am örtlichen Entwicklungsstand. Der in Abs. (4) genannte Orientierungswert soll für die Wohnbauflächenausweisung Berücksichtigung finden.

(3) Die bauleitplanerische Konkretisierung der Eigenentwicklung erfolgt über die Bestimmung eines Orientierungswertes für die Wohnbauflächenausweisung, der empirisch ermittelt sich im Planungsraum bewährt hat, ohne die Zentrenstruktur zu belasten.

(4) Folgender Orientierungswert soll den Planungen in Standorten mit Eigenentwicklung zugrunde liegen: ein Angebot von 3,5 Wohneinheiten (WE) pro Jahr und pro 1.000 Einwohnern. Die Wohnbauflächenausweisung an einem Standort soll den festgelegten Orientierungswert nicht überschreiten. Eine Abweichung vom Orientierungswert soll über nachzuweisende ortsspezifische Planungserfordernisse oder ein das Gemeindegebiet umfassendes Siedlungsflächenkonzept begründet werden und bedarf der Abstimmung mit der unteren Landesplanungsbehörde. Baulücken und durch Bauleitplanung gesicherte aber noch nicht bebaute Flächen sollen in einer Wohnbauflächenbilanz in Ansatz gebracht werden.“

RROP Nienburg

Grundsatz D 1.5.2 lautet: „Die Siedlungsentwicklung im Landkreis Nienburg/Weser ist auf die zentralen Orte sowie auf Orte mit zentralörtlichen Ergänzungsfunktionen auszurichten. Besonders im Bereich der Entwicklungsachse entlang des Wesertales sind bandartige Siedlungsstrukturen durch die Sicherung von Freiräumen zwischen den einzelnen Siedlungen zu vermeiden. In den ländlich strukturierten Siedlungen außerhalb der zentralörtlichen Siedlungsbereiche ist die Siedlungsentwicklung im allgemeinen auf eine angemessene Eigenentwicklung zu begrenzen.“ Eine ergänzende Siedlungsentwicklung soll dabei nur in folgenden, ländlich strukturierten Siedlungen möglich sein: [...] Die Siedlungsentwicklung in den ländlich strukturierten Siedlungen, in denen eine ergänzende Siedlungsentwicklung möglich sein soll, darf grundsätzlich nicht zu Lasten der Siedlungsentwicklung oder der Funktionen in den Zentralen Orten gehen. Die Funktionsfähigkeit ländlich strukturierter Siedlungen, insbesondere der Dörfer, ist unter Berücksichtigung der Entwicklungsfähigkeit und Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Betriebe zu erhalten und zu verbessern.

In der Begründung zum RROP 2003 (S. 117) wird allerdings erläutert, was quantitativ unter einer angemessenen Eigenentwicklung verstanden wird, nämlich eine Zunahme der Einwohnerzahl von 5-10% in einem Zeitraum von 15 Jahren, aus der sich entsprechende Flächenbedarfe ergeben.

Eine unmittelbare quantitative Begrenzung der Flächenentwicklung in Zentralen Orten ist damit aber nicht verbunden. Die Steuerung der Eigenentwicklung wird nicht operationalisiert und ist daher auch nicht sachlich und räumlich bestimmbar, da keine Kriterien für die Anwendung des unbestimmten Rechtsbegriffs „angemessene Eigenentwicklung“ sowie „zu Lasten“ benannt werden.

Demgegenüber sieht der Entwurf des Regionalen Raumordnungsprogramms 2019 mit Planatz 2.1.302 künftig einen einheitlichen Orientierungswert vor: „Als angemessene Eigenentwicklung wird allgemein eine Entwicklung von 1,5 Wohneinheiten pro Jahr und 1.000 Einwohner festgelegt. Dabei soll ein Bezug auf den jeweiligen Ortsteil und auf einen Planungshorizont von 12 bis 15 Jahren hergestellt werden (dies gilt entsprechend für Ziff. 03).“

2 Stand der Wissenschaft zur Rolle der Raumordnung für die Innenentwicklung

2.1 Überblick

Gegenstand der folgenden Ausführungen ist die Analyse vorhandener einschlägiger Forschungsergebnisse. Diese Analyse setzt auf der von den Beteiligten am KIF-Projekt im Rahmen der Antragstellung durchgeführten Arbeiten auf, systematisiert und erweitert diese auf Grundlage neuerer Erkenntnisse. Der Fokus liegt dabei auf mit dem KIF-Projekt vergleichbaren interkommunalen bzw. regionalen Ansätzen.

Die Forschungsergebnisse werden nach einem einheitlichen Analyseraster ausgewertet und in Form von Projektsteckbriefen dokumentiert, um Lesbarkeit und Vergleichbarkeit zu ermöglichen. Kriterien für das Analyseraster sind dabei:

- Allgemeine Charakterisierung des Ansatzes
- Beteiligte Akteure
- Steuerungsform (hoheitlich/marktlich) und Bezug zu rechtlichen Regelungen in der Raumordnung und Bauleitplanung (de lege lata anwendbar oder Änderung eines Rechtsrahmens erforderlich?)
- Grad der Anwendung in der Praxis (keine Anwendung, Praxistest/Modellkommunen, Gegenstand von Empfehlungen/Erlassen von Landesplanungsbehörden, bereits breiter etabliert)
- Erkenntnisgewinn für die Umsetzung des Innenentwicklungsfonds
- Quellen

Bezeichnung	Virtueller Gewerbeflächenpool Kreis Kleve
Allgemeine Charakterisierung des Ansatzes	Ziel des Gewerbeflächenpools ist eine interkommunal abgestimmte Mengensteuerung der Gewerbeflächenentwicklung im Kreis Kleve, indem die bisher im Regionalplan zeichnerisch festgelegten Gewerbeflächen in einen Pool von Flächenausweisungsrechten überführt werden. Damit verbunden ist die Erwartung, dass Gewerbeflächen nachfrageorientiert und weniger als bisher als Angebotsplanung realisiert werden sollen. Im gemeinsamen Interesse der wirtschaftlichen Entwicklung der Region soll innerhalb des regional verfügbaren Mengengerüsts räumlich und zeitlich flexibler auf Nachfragen nach Gewerbeflächen reagiert werden können. Über die effiziente Nutzung nachfragegerechter Standorte soll der Pool zu einer nachhaltigen Reduzierung der Inanspruchnahme neuer, freier Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke beitragen.
Beteiligte Akteure	Alle 18 Mitgliedskommunen des Landkreises Kleve, der Landkreis selber, die Regionalplanungsbehörde Düsseldorf, die IHK zu Duisburg sowie die Naturschutzverbände.
Bezug zu rechtlichen Regelungen in der Raumordnung und Bauleitplanung	<p>Es handelt sich um eine hoheitliche Steuerungsform kombiniert mit einem Vertragsmodell (raumordnerischer Vertrag). Vertraglich wird im Einzelnen geregelt, welche Flächen in den virtuellen Gewerbeflächenpool von den Kommunen einzubuchen sind und unter welchen Voraussetzungen Ausbuchungen möglich sind. Bei Abbuchungen aus diesem Flächenkonto bedarf es dann keiner weiteren regionalplanerischen Bedarfsprüfung, da bereits ein vorgezogener, übergemeindlicher Flächentausch zu Beginn des Pools erfolgt ist. Der Bedarf für die neue Gewerbefläche gilt damit als belegt.</p> <p>Der Ansatz ist grundsätzlich mit dem geltenden Rechtsrahmen vereinbar, erforderte aber eine Änderung des Regionalplans bzw. Einführung eines Mengenziels, da es die raumordnerische Steuerung der Gewerbeflächenentwicklung tangiert.</p>
Grad der Anwendung in der Praxis	Das Modell wurde im Kreis Kleve umgesetzt und befindet sich seit 2010 in der Anwendung. Der Vertrag wurde zwischen den 18 Kommunen, dem Landkreis und der Regionalplanungsbehörde am 22.09.2010 geschlossen. Aufgrund einer positiven Evaluation in 2015 wurde das Modell um weitere fünf Jahre verlängert. Weitere Anwendungsfälle gibt es bisher nicht.
Erkenntnisgewinn für die Umsetzung des Innenentwicklungsfonds.	Der Ansatz des virtuellen Gewerbeflächenpools, Flächenausweisungsrechte interkommunal zu poolen, kann für KIF interessant sein, wenn es gelingt, auf Ebene der Regionalplanung eine Mengensteuerung der Siedlungsflächenentwicklung zu etablieren, die sich auf die über den Eigenbedarf hinausgehende Entwicklungen bezieht. Das Projekt zeigt zudem, dass es bei einer Verständigung auf gemeinsame Interessen gelingen kann, auf einen finanziellen Vor- und Nachteilsausgleich zu verzichten.
Quellen	<p>Greiving, S., Höweler, M. (2008): Der virtuelle Gewerbeflächenpool als Modell einer regionalplanerischen Mengensteuerung der Siedlungsflächenentwicklung. In: RuR 4/2008, S. 305 - 317.</p> <p>Bezirksregierung Düsseldorf (Hrsg. 2016): Regionalplan Düsseldorf. 2. Entwurf. Stand Juni 2016.</p>

Bezeichnung	REFINA Stadtregion Gießen-Wetzlar
Allgemeine Charakterisierung des Ansatzes	Der Ansatz zielt auf die Entwicklung eines Steuerungsmodells für den Stagnationsraum Gießen-Wetzlar samt Umlandgemeinden zur abgestimmten Lenkung der Flächenentwicklung. Vor allem soll dieses Modell unter Berücksichtigung raumplanerischer Kriterien und ökonomischer Steuerungsansätze zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme sowie zur Verbesserung der interkommunalen Zusammenarbeit in der Stadtregion beitragen. Dabei wurde ein Konzept für einen „Innen- und Regionalentwicklungsfonds“ ausgearbeitet, der über eine vom Land erhobene Baulandausweisungsumlage finanziert werden sollte. Zudem sollte mittels eines raumordnerischen Vertrags die multikommunale Vereinbarung zum Aufbau eines nachhaltigen regionalen Siedlungsflächenmanagements vereinbart werden.
Beteiligte Akteure	Das REFINA-Projekt wurde von der TU Kaiserslautern koordiniert. Wissenschaftliche Verbundpartner waren die Universität Gießen, BTU Cottbus, Institut für Regionalmanagement GbR, Projektgruppe Stadt+Entwicklung, Ferber, Graumann und Partner, Leipzig. Praxispartner waren das Hessische Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (HMWVL), das Regierungspräsidium Gießen sowie die Kommunale Arbeitsgemeinschaft der Städte Gießen und Wetzlar.
Bezug zu rechtlichen Regelungen in der Raumordnung und Bauleitplanung	Es handelt sich um eine Ergänzung der klassischen Raumordnung durch ein flexibles Flächenmanagement. Somit bestehen keine direkten Bezüge zur Raumordnung. Vielmehr sollte das vertraglich geregelte Modell seitens des Landes primär durch eine Baulandausweisungsumlage zum Zwecke der Steuerung einer nachhaltigen Siedlungsflächenentwicklung als Bestandteil des kommunalen Finanzausgleichssystems unterstützt werden. Diese Umlage hat sich als nicht verfassungskonform erwiesen. Diese Form der Steuerung erscheint systemfremd, da sie keinen direkten Finanzausgleichsbezug sondern Abgabencharakter aufweist (Hofmeister 2009 in Stadtregion Gießen-Wetzlar (Hrsg. 2009).
Grad der Anwendung in der Praxis	Keine.
Erkenntnisgewinn für die Umsetzung des Innenentwicklungsfonds.	Die Grundüberlegung des Ansatzes, ein Innen- und Regionalentwicklungsfonds, ist von KIF ebenso übernommen worden wie der Gedanke eines raumordnerischen Vertrages zur Fixierung der Kooperationsinhalte. Allerdings haben die rechtlichen Bedenken gezeigt, dass jeder Eingriff in die kommunale Planungshoheit sorgfältig auf seine Rechtmäßigkeit zu prüfen ist. Zudem sollten ein raumordnerischer Vertrag auch raumordnungsrelevante Regelungsinhalte behandeln. Dies trifft auf Fragen des Finanzausgleichs sicherlich nicht zu.
Quellen	Stadtregion Gießen-Wetzlar (Hrsg. 2009): Nachhaltiges Siedlungsflächenmanagement – Endbericht. Gießen.

Bezeichnung	Modellprojekt „Umbau statt Zuwachs“
Allgemeine Charakterisierung des Ansatzes	Der Ansatz zielt auf eine regional abgestimmte Siedlungsentwicklung, besteht aber nicht aus einem zentralen Werkzeug/Strategie, sondern einem Bündel von Ansätzen zur Förderung der Innenentwicklung. Zu nennen sind z. B. eine gemeindeübergreifende Entwicklungsplanung, ein Leerstandsmanagement, Ortsentwicklungskonzepte und die gezielte Nutzung von Förderprogrammen für aktive Innenentwicklung. Auch eine Baulandabgabe mit Innenentwicklungsfonds (BLAI) wurde erwogen, aber nicht näher ausgearbeitet oder getestet.
Beteiligte Akteure	Das Projekt wurde von der Regionalen Entwicklungskooperation Weserberglandplus für 17 Städte bzw. Samtgemeinden und vier Landkreise (Nienburg, Schaumburg, Hameln-Pyrmont, Holzminden) koordiniert und vom Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung über drei Jahre gefördert.
Bezug zu rechtlichen Regelungen in der Raumordnung und Bauleitplanung	Keine, da es sich um rein informelle Ansätze handelt
Grad der Anwendung in der Praxis	Neben den o.g. Teilnehmern zielen die aktuellen Arbeiten der regionalen Entwicklungskooperation auf eine Unterstützung bei der Fortsetzung des innerhalb des Modellprojektes begonnenen Prozesses der interkommunalen Zusammenarbeit zum Thema Siedlungsentwicklung und Einbindung der Kommunen, die am Modellprojekt Umbau statt Zuwachs nicht teilgenommen haben.
Erkenntnisgewinn für die Umsetzung des Innenentwicklungsfonds.	Das Projekt hat vor allem die hohe Bedeutung der Akzeptanzschaffung für Innenentwicklung unterstrichen und kann als ein Vorläuferprojekt von KIF angesehen werden. Da keine Verknüpfung mit der Regionalplanung vorgesehen wurde, ist der Grad der Verbindlichkeit gering.
Quellen	Landkreis Holzminden (Hrsg. 2012): Handbuch aktive Innenentwicklung. Ergebnisse des Modellprojektes Umbau statt Zuwachs. Regional abgestimmte Siedlungsentwicklung von Kommunen im Bereich der Regionalen Entwicklungskooperation Weserberglandplus. Holzminden.

Bezeichnung	Integration flächenpolitischer "ökonomischer" Steuerungsinstrumente in das Raumplanungs- und Finanzsystem Baden-Württemberg
Allgemeine Charakterisierung des Ansatzes	In dem Modellvorhaben wurde geprüft, ob und wie ökonomische Anreiz- und Steuerungsmodelle geeignet sind, um eine nachhaltige Siedlungsflächenentwicklung zu fördern. Bei der Baulandausweisungsumlage müssten die Kommunen im Falle der weiteren Außenentwicklung einen am Flächenumfang der neu ausgewiesenen Baugebiete bemessenen Umlagebetrag etwa an die Landesebene abführen. Die Innenentwicklung bliebe dagegen umlagefrei. Damit ergibt sich auch hier ein Anreiz, weniger Außenentwicklung zu betreiben. Daneben wurde auch der Ansatz des Flächenzertifikatehandels untersucht.
Beteiligte Akteure	Der Regionalverband Rhein-Neckar-Odenwald war eine von 13 vom BBR betreute Modellregionen im MORO „Innovative Projekte zur Regionalentwicklung“ und gehörte neben sechs weiteren Vorhaben dem Themenschwerpunkt „Nachhaltige Siedlungsentwicklung“ an.
Bezug zu rechtlichen Regelungen in der Raumordnung und Bauleitplanung	Bei Einführung einer Baulandausweisungsumlage auf der Landesebene sind rechtliche Hürden zu beachten, die sich aus dem kommunalen Selbstverwaltungsrecht und dem Verhältnismäßigkeitsprinzip ergeben (Beachtung des Prinzips des mildesten Mittels und des Übermaßverbotes). Mithin ist das Modell nicht mit der geltenden Rechtsordnung vereinbar. Wird für die Implementierung der ökonomischen Instrumente die interkommunale Zusammenarbeit gewählt, treten diese rechtlichen Hindernisse nicht auf, sofern die betroffenen Kommunen eine freiwillige Kooperationslösung finden.
Grad der Anwendung in der Praxis	Keine, da eine Befragung der Mitgliedskommunen des Verbandes nur eine sehr geringe Akzeptanz für eine Baulandausweisungsumlage ergeben hat.
Erkenntnisgewinn für die Umsetzung des Innenentwicklungsfonds.	Das Vorhaben hat deutlich gezeigt, dass sich die Einführung ökonomischer Steuerungsinstrumente aus rechtlichen Gründen schwerlich in das System der Raumordnung integrieren lässt und macht daher deutlich, dass der bei KID gewählte Weg einer freiwilligen regionalen Kooperation der einzig umsetzbare ist.
Quellen	BMBVS (Hrsg. 2006): Umbau statt Zuwachs. Siedlungsentwicklung und öffentliche Daseinsvorsorge im Zeichen des demographischen Wandels. Berlin/Bonn 2006.

Bezeichnung	Lebens- und Wirtschaftsraum Rendsburg
Allgemeine Charakterisierung des Ansatzes	In dem Modellvorhaben wurde ein monetärer Vorteils-Lasten-Ausgleich für die Region entwickelt der zwei Beiträge von den beteiligten Kommunen erhebt: Beitrag 1 muss von allen Kommunen gezahlt werden. Diese Umlage orientiert sich am Finanzausgleichsgesetz und hier an der Bemessungsgrundlage für die Kreisumlage. Beitrag 2 ist eine selektive Abgabe und knüpft an der (wohnwirtschaftlichen) Flächenentwicklung der Kommunen an. Jede Kommune zahlt einmalig je neu geschaffener Wohneinheit auf einer der kontingentierten „Entwicklungsflächen außerhalb des Innenbereichs, die im Gebietsentwicklungsplan für den Lebens- und Wirtschaftsraum Rendsburg in drei Entwicklungskontingenten (2000-2010/2010 2020/>2020) für diesen Zweck ausgewiesen sind, 2.500 € in den Fonds ein. Ziel ist es, mit diesem Beitrag diejenigen Kommunen zu belohnen, die ihr Wohnbaulandpotenzial flächensparend einsetzen bzw. Innenentwicklung betreiben.
Beteiligte Akteure	Der Lebens- und Wirtschaftsraum Rendsburg mit seinen 13 Kommunen war eine von 13 vom BBR betreute Modellregionen im MORO „Innovative Projekte zur Regionalentwicklung“ und gehörte neben sechs weiteren Vorhaben dem Themenschwerpunkt „Nachhaltige Siedlungsentwicklung“ an.
Bezug zu rechtlichen Regelungen in der Raumordnung und Bauleitplanung	Bei dem Gebietsentwicklungsplan handelt es sich um eine informelle Planungsform, die von der gemeinsamen Entwicklungsagentur für den Lebens- und Wirtschaftsraum aufgestellt und von den 13 Gemeinden beschlossen wurde. Das Umlagemodell basiert auf einer vertraglichen Vereinbarung. Direkte Bezüge zur formellen Planung bestehen daher nicht. Der Plan wurde in 2016 fortgeschrieben und das Fondmodell fortgeführt.
Grad der Anwendung in der Praxis	In Anwendung im Lebens- und Wirtschaftsraum Rendsburg.
Erkenntnisgewinn für die Umsetzung des Innenentwicklungsfonds.	Das Vorhaben hat deutlich gezeigt, dass eine freiwillige regionale Kooperation funktionieren und eine Verständigung auf einen Vor- und Nachteilsausgleich zwischen Kommunen möglich ist. Dabei scheint insbesondere die Orientierung an einem etablierten Ausgleichsmodell (Kreisumlage) erfolgversprechend zu sein. Zudem erfolgt eine Verknüpfung mit einer kooperativ abgestimmten Mengensteuerung der Flächenentwicklung über den GEP. Da die Landesplanung Vertragspartnerin ist, liegt eine Verschneidung mit der Raumordnung vor; zentrale Vertragsinhalte wurden in den Regionalplan für den Planungsraum III übernommen.
Quellen	BMBVS (Hrsg. 2006): Umbau statt Zuwachs. Siedlungsentwicklung und öffentliche Daseinsvorsorge im Zeichen des demographischen Wandels. Berlin/Bonn 2006. Entwicklungsagentur für den Lebens- und Wirtschaftsraum Rendsburg (Hrsg. 2016): GEP Rendsburg 3. Fortschreibung 2016-2025. Rendsburg.

Bezeichnung	REFINA FIN3.0
Allgemeine Charakterisierung des Ansatzes	In dem Verbundvorhaben erfolgte die Entwicklung eines Bewertungsrahmens für die Beurteilung einer nachhaltigen Siedlungsflächenentwicklung sowie ein kostenorientiertes Umlageverfahren für die wahren Kosten der Flächenentwicklung als Instrumente zur nachhaltigen Siedlungsflächenentwicklung (Senkung des Freiraumverbrauchs, Stärkung der Innenentwicklung und Kostenentlastung der Kommunen). Durch die Anwendung des Kalkulationsmodells auf der Ebene des Flächennutzungsplanes lassen sich langfristig erhöhte Infrastrukturkosten bei extensiven Außenentwicklungen und Ausbreitung der Siedlungsfläche mit erweiterten Infrastrukturnetzen, die den kommunalen Haushalt belasten, schon frühzeitig im Planungsprozess identifizieren. Bestandteil war zusätzlich ein Bewertungsrahmen für die Beurteilung der Nachhaltigkeit der Siedlungsflächenentwicklung auf Ebene der Flächennutzungsplanung.
Beteiligte Akteure	Universität Bonn (Verbundkoordination) und die Städte Essen, Euskirchen und Erftstadt als Verbundpartner.
Bezug zu rechtlichen Regelungen in der Raumordnung und Bauleitplanung	Keine.
Grad der Anwendung in der Praxis	Es fanden lediglich Praxistests in den drei Kommunen statt. Eine Praxisanwendung liegt jedoch nicht vor.
Erkenntnisgewinn für die Umsetzung des Innenentwicklungsfonds.	Das Vorhaben hat deutlich gezeigt, dass eine freiwillige interkommunale Kooperation funktionieren und eine Verständigung auf einen Vor- und Nachteilsausgleich zwischen Kommunen möglich ist. Dem Modell mangelt es aber an einer Verknüpfung mit der Raumordnung zur Erhöhung der Steuerungswirkung.
Quellen	<p>Kötter, T., Weigt, D. (2006): Flächen intelligent nutzen - ein marktwirtschaftlicher Ansatz für ein nachhaltiges Flächenmanagement. In: Flächenmanagement und Bodenordnung, Neuwied: Luchterhand; 68 (2006); Nr. 2; S. 49-55.</p> <p>Kötter, T., Schetke, S., Frielinghaus, B., Weigt, D. (2010): Nachhaltige Wohnbaulandentwicklung - Ein Bewertungsrahmen für die Flächennutzungsplanung. In: Frerichs, S., Lieber, M., Preuß, T. (Hrsg. 2010): Flächen- und Standortbewertung für ein nachhaltiges Flächenmanagement. Beiträge aus der REFINA-Forschung Band V. DifU, S. 123-133.</p> <p>Preuß, T., Floeting, H. (Hrsg. 2009): Folgekosten der Siedlungsentwicklung. Bewertungsansätze, Modelle und Werkzeuge der Kosten-Nutzen-Betrachtung. Beiträge aus der REFINA-Forschung Band III. DifU. Berlin.</p>

Bezeichnung	REFINA Flächenkonstanz Saar
Allgemeine Charakterisierung des Ansatzes	Die Zielsetzung des sieht eine Verringerung der Neuflächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke von derzeit rd. 0,5 ha/d (0,58 ha/d, 2005) auf dann 0,00 ha/d (2020) vor. Dazu wird eine Doppelstrategie verfolgt: Einerseits soll die Innenentwicklung und die Renaturierung brachliegender versiegelter Flächen durch eine fondsgestützte Vorfinanzierung intensiviert werden. Andererseits soll sowohl auf Neuausweisungen (Kontingente gemäß LEP-Umwelt und LEP-Siedlung; Verzichtsf lächen) als auch auf die Realisierung bestehender Bebauungsmöglichkeiten, z.B. im Rahmen bestandskräftiger Bebauungspläne und Reserveflächen der Flächennutzungspläne, sowie auf die Potenziale gemäß § 34 BauGB verzichtet werden. Das Konzept entspricht dem Gegenstromprinzip „Geld gegen Fläche“. Teilnehmende Kommunen erhalten zur Vorfinanzierung ihrer Eigenanteile (ca. 30 Prozent) für Maßnahmen der städtebaulichen Reaktivierung (Innenentwicklung) sowie der ökologischen Renaturierung die erforderlichen Mittel aus dem einzurichtenden Fonds „Flächenkonstanz Saar“, um die bei der Städtebauförderung erforderliche Eigenbeteiligung temporär zu substituieren. Der Fond soll sich primär aus einer zweckgebundenen Neuflächeninanspruchnahme-Umlage speisen.
Beteiligte Akteure	LEG Saar mbH (Verbundkoordinator), RWTH Aachen, Fachhochschule Aachen, Probiotec GmbH Altenbockum.
Bezug zu rechtlichen Regelungen in der Raumordnung und Bauleitplanung	Keine. Das Modell basiert darauf, die Kommunen zur freiwilligen Beteiligung im Rahmen ihrer Planungshoheit einzuladen.
Grad der Anwendung in der Praxis	Es fand kein Anwendungstest in realen Kommunen statt. Der Ansatz findet auch keine Anwendung im Saarland oder anderswo.
Erkenntnisgewinn für die Umsetzung des Innenentwicklungsfonds.	Die Grundidee des Ansatzes ist interessant („Geld gegen Fläche“), ist aber nach meiner Auffassung nicht vereinbar mit der geltenden Rechtsordnung. Kommunen können nicht auf Potenziale im § 34 BauGB-Bereich „verzichten“, sofern sie nicht die Flächeneigentümer sind, da diese einen Rechtsanspruch auf Erteilung einer Baugenehmigung haben. Zudem können Kommunen im Sinne des Vorwegbindungsverbots der Abwägung auch nicht auf die bauleitplanerische Inanspruchnahme ihrer Flächenmengen verzichten, die ihnen die Raumordnung zur Verfügung stellt. Insofern macht dieses Projekt deutlich, wie wichtig die rechtskonforme Ausgestaltung eines Fondmodells ist.
Quellen	Doetsch, P. (2010): Flächenkonstanz Saar - Ein innovativer Ansatz zur Reduktion der Flächeninanspruchnahme im Saarland auf Null Hektar pro Tag bis zum Jahr 2020. In: Frerichs, S., Lieber, M., Preuß, T. (Hrsg. 2010): Flächen- und Standortbewertung für ein nachhaltiges Flächenmanagement. Beiträge aus der REFINA-Forschung Band V. DifU, S. 164-177.

Bezeichnung	REFINA FLAIR - Flächenmanagement durch innovative Regionalplanung
Allgemeine Charakterisierung des Ansatzes	Ziel des Projekts FLAIR war es, einen Beitrag zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, zur Förderung der Innenentwicklung und zur Mobilisierung vorhandener Baulandpotenziale zu leisten. Es wurde dafür nicht ein konsistenter Ansatz, sondern ein Bündel an Vorschlägen zur Schärfung des regionalplanerischen Instrumentariums als auch der Nutzung von Steuerungsmöglichkeiten außerhalb der formellen Regionalplanung durch eine engere Zusammenarbeit zwischen Gemeinden und Region entwickelt.
Beteiligte Akteure	Regionalverband Südlicher Oberrhein (Verbundkoordinator), Universität Stuttgart, pakora.net - Netzwerk für Stadt und Raum
Bezug zu rechtlichen Regelungen in der Raumordnung und Bauleitplanung	Es wurde bewusst auf Ansätze verzichtet, die mit der geltenden Rechtsordnung nicht vereinbar sind (z. B. Flächenzertifikate) oder politisch nicht durchsetzbar erscheinen (z.B. Baulandumlagen). Alle Empfehlungen zielen mithin auf eine zielgerichtete Nutzung der vorhandenen Instrumente der Regionalplanung und Bauleitplanung, ohne aber dabei „schärfere“ Regelungen vorzusehen wie eine operationalisierte Steuerung der Eigenentwicklung oder eine Standort- oder Mengensteuerung.
Grad der Anwendung in der Praxis	Anwendungstests fanden in den 10 sogenannten „Projektgemeinden“ Biederbach, Breisach am Rhein, Hausach, Löffingen, Neuenburg am Rhein, Oberkirch, Oberwolfach, Offenburg, Teningen, Vogtsburg im Kaiserstuhl statt. Mit Testplanungen und den in diesem Rahmen entwickelten Handlungsempfehlungen wurden für zwei Modellgemeinden weitergehende Empfehlungen erstellt. Aufgabenstellung beider Testplanungen war es, übertragbare Strategien und Verfahren für eine flächensparende Entwicklung und die Aktivierung brachliegender und untergenutzter Flächen und Immobilien im Innenbereich zu skizzieren.
Erkenntnisgewinn für die Umsetzung des Innenentwicklungsfonds.	Der Erkenntnisgewinn ist gering. Das Projekt erscheint insgesamt wenig ambitioniert. Es wurden keine für KIF verwertbaren Erkenntnisse gewonnen.
Quellen	Regionalverband Südlicher Oberrhein (Hrsg. 2008): Flächenmanagement durch innovative Regionalplanung. Erkenntnisse aus dem Forschungsprojekt FLAIR. Freiburg.

Bezeichnung	Förderprogramm „Flächen gewinnen“
Allgemeine Charakterisierung des Ansatzes	Das Land Baden-Württemberg fördert im Rahmen des Programms „Flächen gewinnen durch Innenentwicklung“ mit einem Fördersatz von in der Regel 50 % nichtinvestive kommunale Vorhaben, die in besonderem Maße den Zielen der Innenentwicklung und dem „Flächen gewinnen“ Rechnung tragen. Es wurde 2009 im Rahmen der Nachhaltigkeitsstrategie Baden-Württemberg vom Land gemeinsam mit dem Städtetag Baden-Württemberg und dem Gemeindegtag Baden-Württemberg entwickelt und ist seit 2010 im Staatshaushaltsplan etatisiert. Förderkriterien sind: Konkreter Verzicht auf Außenentwicklung, Aktivierung von Brachen und Baulücken, Attraktive Mischnutzung, kurze Wege, Unterstützung bürger- und kommunalfreundlicher Beteiligungsformen.
Beteiligte Akteure	Ministerium für Verkehr Baden-Württemberg sowie antragstellende Kommunen
Bezug zu rechtlichen Regelungen in der Raumordnung und Bauleitplanung	Es handelt sich zwar um ein reines Förderprogramm. Der Verzicht auf Außenentwicklung wird aber nicht vertraglich begründet, sondern wird über entsprechende Bauleitplanung durch Gemeinderatsbeschlüsse nachgewiesen, was rechtlich nicht zu beanstanden ist.
Grad der Anwendung in der Praxis	Am Förderprogramm beteiligten sich bis einschließlich 2013 neben über 150 Städten und Gemeinden auch ein Nachbarschaftsverband (Karlsruhe) sowie drei Landkreise, diese mit zwei Projekten des Landkreises Böblingen und zwei Kooperationsprojekten der Landkreise Ostalbkreis und Heidenheim, unter Federführung des Regionalverbands Ostwürttemberg.
Erkenntnisgewinn für die Umsetzung des Innenentwicklungsfonds.	Das Förderprogramm zeigt, dass auf kommunaler Ebene durchaus ein Wille zur Innenentwicklung und zum Flächensparen besteht und es gelingen kann, so Außenentwicklung zu vermeiden, sofern ein ausreichender finanzieller Anreiz besteht. Zudem wird die Bedeutung guter Beispiele und (fach-)öffentliche Ortsbesichtigungen gelungener Projekte als Überzeugungseffekte bei kommunalen Entscheidungsträgern hervorgehoben.
Quellen	Frey, S. (2015): Fallbeispiel: Förderprogramm „Flächen gewinnen“ in Baden-Württemberg. Fördermittel des Landes als Anreiz zur flächenschonenden Siedlungsentwicklung. In: Elgendy, H., Dahm, S., Ruther-Mehlis, A. (Hrsg. 2015): Siedlungsflächenmanagement – Bausteine einer systematischen Herangehensweise mit Beispielen aus Baden-Württemberg. Arbeitsberichte der ARL 12. Hannover, S. 79-81.

Bezeichnung	RegioProjektCheck
Allgemeine Charakterisierung des Ansatzes	RegioProjektCheck unterstützt die Abschätzung und Bewertung von positiven wie negativen Wirkungen, die durch neue Wohngebiete, Gewerbeansiedlungen und Einzelhandelsvorhaben auf die kommunalen Infrastrukturkosten und die kommunalen Einnahmen entstehen. Außerdem werden die Verkehrsauswirkungen dargestellt und der Energieverbrauch durch Bau und Betrieb neuer Gebäude ermittelt. Darüber hinaus werden die Veränderungen der ökologischen Wertigkeit von Flächen durch neue Projekte veranschaulicht und die Erreichbarkeit von infrastrukturellen Grundausstattungen und Arbeitsplätzen abgebildet.
Beteiligte Akteure	Das Forschungsprojekt RegioProjektCheck wurde gefördert im Rahmen des Forschungsprogramms „Nachhaltiges Landmanagement“ des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF). Verbundkoordinator war die HafenCity Universität Hamburg, Verbundpartner das Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH Dortmund, das Büro Gertz Gutsche Rümenapp (GGR) aus Hamburg sowie das Institut Raum & Energie aus Wedel.
Bezug zu rechtlichen Regelungen in der Raumordnung und Bauleitplanung	Keine. Der RegioProjektCheck soll insbesondere für informelle Gespräche, wie z.B. Diskussionen im Planungsamt oder eine vorbereitende Gesprächsgruppe der Politik eingesetzt werden.
Grad der Anwendung in der Praxis	Bereits in der Konzeptions- und Entwicklungsphase wurden zwei Modellregionen, der Landkreis Harburg (Niedersachsen) und der Rheinisch-Bergische Kreis (Nordrhein-Westfalen), einbezogen. Darüber hinaus wurden die Werkzeuge in drei weiteren Regionen, Teilen des Zweckverbandes Großraum Braunschweig (Niedersachsen), dem Kreis Euskirchen (Nordrhein-Westfalen) und der Bezirksregierung Düsseldorf (Nordrhein-Westfalen), getestet. Über weitere Anwendungen ist nichts bekannt.
Erkenntnisgewinn für die Umsetzung des Innenentwicklungsfonds.	Das Projekt zeigt deutlich den Wert einer umfassenden Vorausberechnung der Effekte von Siedlungsflächenentwicklung auf. Zudem wird unterstrichen, dass das Vorhandensein regionaler Kooperationsprozesse für die Anwendung des Werkzeugs wichtig ist und die Bereitschaft vorhanden sein, die Wirkungen geplanter Vorhaben im regionalen Kontext zu diskutieren. Allerdings ist auch festzuhalten, dass es mangels der Einbeziehung der Regionalplanung an jedweder Verbindlichkeit fehlt. Auch sind keine vertraglichen Vereinbarungen vorgesehen, mittels derer sich Kommunen zur Anwendung verpflichten oder über die die Kosten der Anwendung gefördert werden würden.
Quellen	HafenCity Universität Hamburg / Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH (Hrsg. 2014): RegioProjektCheck. Werkzeuge zur regionalen Evaluierung geplanter Projekte für Wohnen, Gewerbe und Einzelhandel im Rahmen eines nachhaltigen Landmanagements. Hamburg 2014.

Bezeichnung	Modellversuch Flächenzertifikatehandel
Allgemeine Charakterisierung des Ansatzes	Ziel eines Handelssystems mit Flächenzertifikaten ist die Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme. Dazu wird ein Mengenziel für Siedlungs- und Verkehrsflächenentwicklungen festgelegt (sog. „Cap“), in Zertifikaten verbrieft und mit Hilfe eines Verteilungsprozesses (sog. „Allokationspfad“) auf die Kommunen als Planungsträger verteilt. Diese müssen bei einer Flächeninanspruchnahme nicht nur die gängigen Ziele der Raumordnung beachten und über Bauleitpläne Baurecht schaffen, sondern auch entsprechende Zertifikate vorlegen (Bilzer et al 2012).
Beteiligte Akteure	Der Modellversuch wurde vom Institut der Deutschen Wirtschaft in Zusammenarbeit mit dem Institut Raum+Energie, der Projektgruppe Stadt+Entwicklung, Büro für Standortplanung, Hamburg, Gertz Gutsche Rümenapp GbR (GGR), Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse (Sofia), ILS - Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung, Karlsruher Institut für Technologie (KIT) mit 87 Modellkommunen durchgeführt.
Bezug zu rechtlichen Regelungen in der Raumordnung und Bauleitplanung	<p>In der Fachdiskussion herrscht Übereinstimmung dahingehend, dass die Einführung handelbarer Zertifikate nicht in Konflikt mit den Zielen der Raumordnung treten darf. Daher müssen Wege gefunden werden, die es ausschließen, dass Eigenentwicklungsorte über den Erwerb entsprechender Zertifikate Zuzug generieren können. Umgekehrt ist offen, wie die raumordnerisch gewünschte Konzentration (auf Zentrale Orte, Achsen etc.) durch den Handel erreicht werden soll, da auch die Einführung von Teilmärkten mit negativen Effekten verbunden wäre (Bilzer et al 2012, S. 16f).</p> <p>Verfassungsrechtlich nicht zulässig erscheint zudem eine Einbeziehung der Eigenentwicklung bzw. Orientierung der Basiswerte am 30-ha-Ziel der Bundesregierung, weil man sich in diesem Fall vom Bezug des lokalen Bedarfs lösen würde, der den Gemeinden gemäß Art. 28 Abs. 2 GG gewährleistet bleiben muss (Greiving 2014). Fraglich ist auch, ob angesichts der gebundenen Zulassungsentscheidungen bei Vorgaben im Innen- und Außenbereich (§§ 34,35 BauGB) überhaupt Zertifikate zur Voraussetzung einer baulichen Inanspruchnahme gemacht werden können.</p>
Grad der Anwendung in der Praxis	<p>In einem bundesweiten Modellversuch mit 87 Kommunen wurde der Handel mit Flächenzertifikaten erprobt. Die Ergebnisse wurden in 2017 vorgelegt. Den Kommunen werden nach einem Bevölkerungsschlüssel Kontingente in Form von Zertifikaten kostenlos zugeteilt. Insgesamt werden nur so viele Zertifikate auf die Kommunen verteilt, wie Flächen verbraucht werden dürfen. Mit den Zertifikaten können die Kommunen außerhalb der bereits bebauten Ortsteile neue Flächen zur Bebauung ausweisen.</p> <p>Nach Angaben des UBA (2017) zeige der Modellversuch, dass der Handel funktioniere, der Flächenverbrauch werde effektiv verringert. Gleichzeitig Sorge der Flächenhandel dafür, dass unwirtschaftliche Planungen vermieden werden, mehr Innenentwicklung stattfindet und die Flächen effektiver genutzt werden. Speziell Kommunen in strukturschwachen Regionen mit starker Abwanderung könnten sogar von den Geldflüssen im Zertifikatehandel profitieren,</p>

	<p>ohne auf die notwendige Gemeindeentwicklung verzichten zu müssen.</p> <p>Die Durchsetzbarkeit des Ansatzes wird dennoch bezweifelt, da umfangreiche Änderungen struktureller und gesetzlicher Rahmenbedingungen die Voraussetzung seien und die Vereinbarkeit mit der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie zweifelhaft ist. Zudem geht die Akzeptanz dieses Ansatzes auf kommunaler Ebene gegen null (Ulmer et al 2007).</p>
Erkenntnisgewinn für die Umsetzung des Innenentwicklungsfonds.	Keine
Quellen	<p>Bilzer, K., Bovet, J., Henger, R., Jansen, N., Klug, S., Ostertag, K., Schleich, J., Siedentop, S. (2012): Projekt FORUM: Handel mit Flächenzertifikaten. Fachliche Vorbereitung eines überregionalen Modellversuchs. UBA TEXTE 60/2012. Dessau.</p> <p>UBA (Hrsg. 2017): Flächenverbrauch: Ziele verbindlich festlegen. UBA empfiehlt Kontingentierung und Handel mit Flächenzertifikaten. Online unter https://www.umweltbundesamt.de/presse/pressemitteilungen/flaechenverbrauch-ziele-verbindlich-festlegen</p>

Bezeichnung	Aktionsplan Flächensparen
Allgemeine Charakterisierung des Ansatzes	<p>Das Forschungsvorhaben „Institutionelle und instrumentelle Aufbereitung und Weiterentwicklung von Maßnahmen zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme im Hinblick auf deren Umsetzung in der Gesetzgebung, im Verwaltungsvollzug und im Bereich privater Akteure beim Flächenmanagement -Teilvorhaben 1: Aktionsplan“ wurde vom UBA gefördert. Wesentliche Ziele waren die Unterstützung des BMUB im fachlichen Dialog zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, die Erarbeitung eines „Aktionsplan Flächensparen“ unter Berücksichtigung der abgeschlossenen und laufenden Arbeiten bei Bund und Ländern und die Erarbeitung von Vorschlägen, mit denen flächenrelevante Erkenntnisse einem breiten fachlichen und politischen Nutzerspektrum zugänglich gemacht werden können (Preuß 2017).</p> <p>Dazu werden drei Wege verfolgt: Wirksame Begrenzung und Steuerung der Flächeninanspruchnahme, Erhöhung der Effizienz der Flächennutzung, Mobilisierung von Bauland und Gebäuden im Bestand. Dazu sollen regulatorische, fiskalische, informatorische und strukturierende Instrumente eingesetzt werden. Neben einer konsequenten Anwendung vorhandener Instrumente wird ein Kontingierungsbedarf gesehen, der entweder über einen Handel mit Flächenzertifikaten oder den Weg der klassischen Raumordnung umgesetzt werden kann.</p>
Beteiligte Akteure	Auftragnehmer der Studie war das Deutsche Institut für Urbanistik, Berlin.
Bezug zu rechtlichen Regelungen in der Raumordnung und Bauleitplanung	Raumordnung soll gestärkt werden, indem etwa ein Innenentwicklungsprimat eingeführt und stringenteren Vorgaben zur Begrenzung der Flächenneuinanspruchnahme in Form einer Standort- oder Mengensteuerungen eingeführt werden.
Grad der Anwendung in der Praxis	Keine, da zunächst ein Aktionsplan, der in Bundes- und Landesrecht bzw. Anwendungspraxis in Raumordnung und Bauleitplanung überführt werden muss.
Erkenntnisgewinn für die Umsetzung des Innenentwicklungsfonds.	Die Kombination aus hoheitlicher, marktlicher und informatischer Steuerung entspricht dem Grundgedanken von KIF. Eine Begrenzung der Mengenentwicklung durch die Regionalplanung könnte aber tatsächlich die Wirkung des Fondmodells unterstützen.
Quellen	<p>Preuß, T. (2017): Der Aktionsplan Flächensparen – Ohne Kontingierung geht es nicht. Flächensparen – Flächenhandel –Flächenwende. Gemeinsame Abschlussveranstaltung der Forschungsvorhaben „Modellversuch Flächenzertifikatehandel“ und „Aktionsplan Flächensparen“ 23. März 2017 in Berlin. Online http://www.flaechenhandel.de/fileadmin/std_site/content/Downloads/Der_Aktionsplan_Fl%C3%A4chensparen_%E2%80%93_Ohne_Kontingierung_geht_es_nicht_Thomas_Preu%C3%9F_.pdf</p>

2.2 Fazit

Die vorgestellten Ansätze zeichnen sich durch eine große Bandbreite an Strategien und Instrumenten aus. Nicht alle Ansätze sind aber von besonderem Interesse für die Entwicklung des Innenentwicklungsfonds, da ihre Ausgestaltung kommunal- und planungsrechtlich strittig erscheint (z. B. Flächenzertifikatehandel, REFINA Gießen-Wetzlar und Flächenkonstanz Saar sowie MORO Rhein-Neckar-Odenwald). So greift eine Baulandausweisungsumlage als gesetzliche Regelung in die kommunale Planungshoheit ein, während es sich beim KIF diskutierten Einbuchungsregeln um freiwillig zwischen Vertragspartnern vereinbarte Regelungen handelt.

Andere Vorhaben wollen lediglich wenig ambitioniert vorhandene Instrumente zielgerichteter anwenden (z. B. REFINA Flair) oder verdeutlichen die Bedeutung einer umfassenden Bewertung der Flächeneignung und Folgekosten von Siedlungsentwicklung und wirken mithin primär über ihren Aufklärungseffekt, womit eine sachgerechtere Abwägung ermöglicht werden soll (z.B. RegioProjektCheck, REFINA Fin3.0, Modellprojekt Umbau statt Zuwachs). Sie verzichten aber mangels Verknüpfung mit der Raumordnung oder zumindest einer vertraglichen Vereinbarung auf eine interkommunale Abstimmung mit Bindungswirkung. Daneben stehen Förderprogramme wie „Flächen gewinnen“, die zwar wirksame ökonomische Anreize für Innenentwicklung setzen, es aber ebenfalls an einem interkommunalen bzw. regionalen Abstimmungselement fehlen lassen. Nicht immer erfolgte zumindest ein Anwendungstest (Flächenkonstanz Saar, Aktionsplan Flächensparen) oder werden die modellhaft erprobten Ansätze auch tatsächlich in der Planungspraxis verwendet (Flächenzertifikatehandel).

Grundsätzlich findet Siedlungsflächenentwicklung in einem Mehrebenen-Verhandlungssystem statt. Dieses Verhandlungssystem umfasst öffentliche und private Akteure und besteht aus vertikalen und horizontalen Austauschbeziehungen (Eldengy, Wilske 2015). Daher wird in der Literatur die Auffassung vertreten „Siedlungsflächenmanagement setzt [...] eine Kombination von hoheitlichen, marktwirtschaftlichen und konsensualen Steuerungsinstrumenten in einem integrativen Planungsprozess ein“ (Löhr/Wiechmann 2005, S. 317).

Genau dieses Miteinander hoheitlicher, marktwirtschaftlicher und konsensualer Elemente findet aber bei den dargestellten Ansätzen in der Regel nicht statt. Der Virtuelle Gewerbeflächenpool im Kreis Kleve stellt ein erfolgreiches Beispiel für die bei dem KIF angestrebte Verknüpfung kooperativer Elemente mit der Raumordnung dar, wobei die Details der Ein- und Ausbuchung von Flächenausweisungsrechten in einem raumordnerischen Vertrag geregelt sind. Bemerkenswert ist hier auch, dass bewusst auf einen Ausgleich von Vor- und Nachteilen zwischen den Gemeinden zu Gunsten einer kreisweiten Betrachtung verzichtet wurde. Ein weiteres, vertieft zu untersuchendes Beispiel, ist der Lebens- und Wirtschaftsraum Rendsburg, wo neben einem Umlagemodell zur ökonomischen Förderung von Innenentwicklung auch eine mengenmäßig interkommunal abgestimmte Siedlungsentwicklung erfolgt – zunächst nur mit Selbst-

bindungswirkung über das informelle Instrument des Gebietsentwicklungsplans. Da die Landesplanung Vertragspartnerin ist, konnte die abgestimmte Flächenentwicklung in den Regionalplan für den Planungsraum III übernommen werden.

Es werden daher nur diese beiden Ansätze vertiefend betrachtet, da sich aus den anderen Beispielen keine weiteren Erkenntnisse für den KIF ableiten lassen. Beide Ansätze zeichnen sich im Übrigen auch durch eine tatsächliche Anwendung über mittlerweile sieben bzw. zwölf Jahre aus. Besonders untersuchungswürdig erscheint die Ausgestaltung der Verknüpfung zwischen vertraglichen Elementen und der Steuerung der Flächenentwicklung, da dieser Aspekt im Mittelpunkt des KIF stehen soll.

2.3 Beispielhafte Aufzeichnung und Analyse von relevanten Ansätzen aus der bundesweiten Planungspraxis

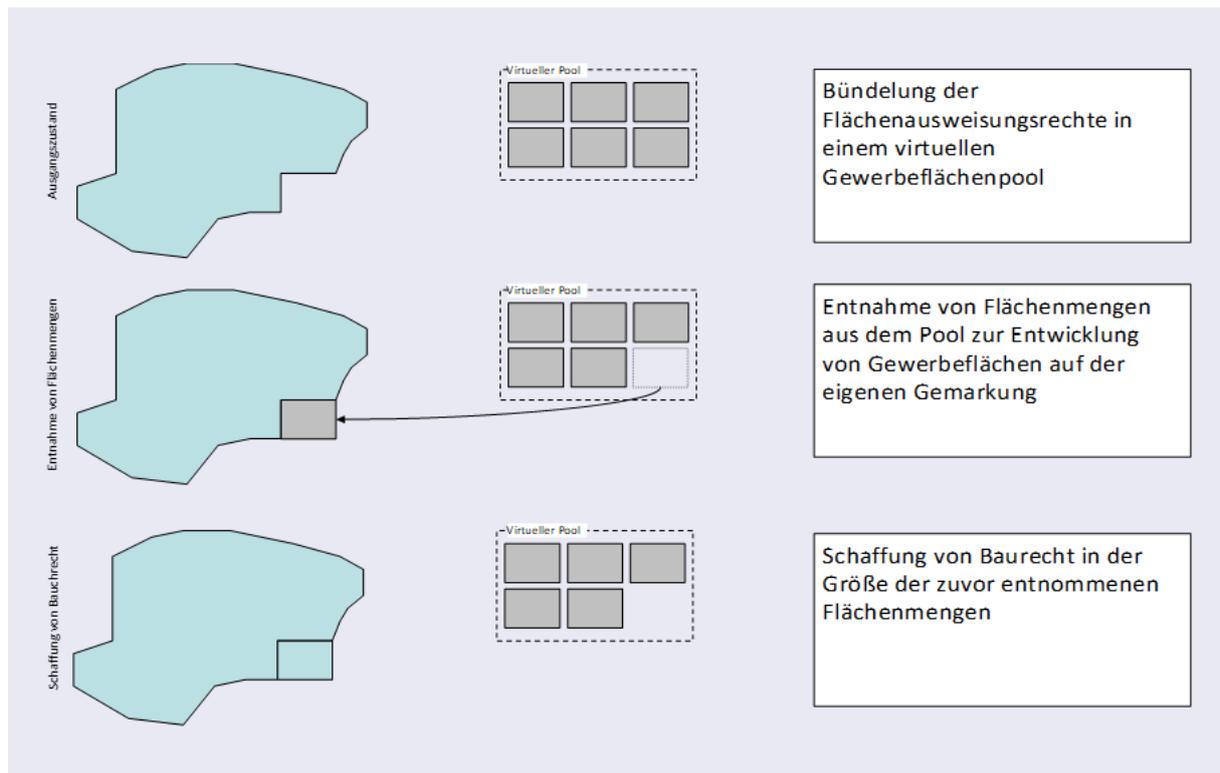
2.3.1 Virtueller Gewerbeflächenpool Kreis Kleve

Die Ausweisung von Gewerbeflächen stößt in vielen Fällen an topographische Grenzen bzw. zu beachtende rechtliche Rahmenbedingungen. Zwar ist der Gewerbeflächenbedarf durch bestehende Reserveflächen rechnerisch gedeckt; es bestehen aber Flächenengpässe und gleichzeitig unter- bzw. fehlgenutzte Gewerbegebiete („Baulandparadoxon“). Die Baulandknappheit beruht also auf mangelnder Verfügbarkeit von Bauflächen an der Stelle und in der Qualität, wo diese tatsächlich nachgefragt werden. Im Rahmen der derzeitigen Angebotsplanung ist nicht sichergestellt, dass die in Regionalplänen in NRW allokativ festgelegten Standorte auch nachfragegerecht sind. Zusätzliche Flächenausweisungen im Regionalplan sind nicht zu erwarten, da der Bedarf kreisweit rechnerisch gedeckt ist. Versuche, diesem Problem auf bilateraler Ebene über Flächentausche zu begegnen, sind an kommunalen Vorbehalten gescheitert.

Statt der allokativen Festlegung von Standorten im Regionalplan erfolgt in diesem die Festlegung eines Flächenkontingents, aus dem sich die Kommunen bedienen können. Dafür fand eine kreisweite Zusammenführung der Flächenausweisungsrechte in einem virtuellen Flächenpool statt. Dies gewährleistet eine effizientere Nutzung von Flächen bzw. Flächenreserven und damit Schutz des Freiraumes über die Schaffung eines nachfragegerechten und flexibel nutzbaren Angebotes. So soll von vornherein vermieden werden, dass nicht marktgängige Standorte überhaupt bauleitplanerisch ausgewiesen werden.

Die Funktionsweise des Pools erläutert die folgende Abbildung:

Abbildung 1: Funktionsweise des virtuellen Gewerbeflächenpools



Quelle: eigene Abbildung

Z 3.3.3.1 des Regionalplans Düsseldorf (2. Entwurf, Stand Juni 2016) sieht den Flächenpool weiterhin vor und lautet: „Den Städten und Gemeinden des Kreises Kleve steht für gewerblich-industrielle Nutzungen im virtuellen Gewerbeflächenpool ein Flächenkonto mit einer Startgröße von 193 ha zur Verfügung. Die Flächen werden im Einzelnen im landesplanerischen Vertrag vom 22.09.2010 festgelegt.“

Über die Festlegung von Eignungskriterien an Flächen im raumordnerischen Vertrag sowie bestehende Nutzungsregelungen im Regionalplan ist sichergestellt, dass nur bei nachgewiesener Nachfrage eine Ausbuchung erfolgen kann und diese sich nur auf Flächen bezieht, die nicht mit Vorrängen für andere Raumfunktionen oder Raumnutzungen belegt sind.

Der virtuelle Gewerbeflächenpool stellt eine unmittelbare Verknüpfung von hoheitlicher Regionalplanung (Änderung bestehender Ziele) und vertraglicher Vereinbarung (raumordnerischer Vertrag) dar. Der Vertrag, der am 22. September 2010 unterzeichnet worden ist, stellt eine verfahrensmäßige Schwelle dar, die andere Teilräume überschreiten müssten, wenn sie das Klever Modell übernehmen wollten. Vertragspartner sind neben den beteiligten Städten und Gemeinden der Kreis Kleve und die Bezirksregierung bzw. Regionalplanungsbehörde. Die Kommunen haben dabei auf jeden finanziellen Vor- und Nachteilsausgleich verzichtet, da sie der Überzeugung sind, dass das Konzept allen Beteiligten Vorteile bietet, selbst wenn die Flächenentwicklungen nicht auf dem eigenen Gemeindegebiet stattfinden sollten. Bei auftreten-

den Flächenengpässen besteht die Gewähr für Auffüllung des Flächenkontos, da eine Überwachung (im Rahmen des Siedlungsflächenmonitorings der Regionalplanungsbehörde) des Flächenverbrauchs und Sicherstellung der Effizienz der Flächennutzung sowie die Arbeitsplatzentwicklung über den Vergleich mit historischen Referenzwerten des Ausnutzungsgrads in bereits nach dem Modell der Angebotsplanung entwickelten Gewerbegebieten erfolgt.

Der Virtuelle Gewerberflächenpool wurde in 2015 evaluiert und die Empfehlung zur Fortsetzung um weitere fünf Jahre ausgesprochen, der die Regionalplanungsbehörde mit dem Entwurf des fortgeschriebenen Regionalplans in 2016 nachgekommen ist. Als Ergebnis der Evaluierung wurden kleinere Neuerungen eingeführt. Dazu gehört u.a. die Möglichkeit, Brachflächen gewerblich nachnutzen zu können, ohne eine konkrete Nachfrage eines Investors vorweisen zu müssen

Bewertung:

Der Virtuelle Gewerbeflächenpool zielt nicht auf die Förderung der Innenentwicklung, wenngleich mit ihm Flächenspareffekte verbunden sind, da die marktgängigen Flächen besser ausgenutzt werden, womit dem Freiraum insgesamt weniger Fläche für Zwecke der gewerblichen Wirtschaft verlorengehen. Besonders interessant an dem Modell ist aber die direkte Verknüpfung von formeller Raumordnung und vertraglichen Regelungen sowie der Verzicht auf einen Vor- und Nachteilsausgleich. Das Modell besitzt daher hohe Steuerungswirkung und Umsetzungswahrscheinlichkeit. Es kann mit diesem Grundansatz durchaus als Vorbild für eine mögliche Mengensteuerung der Siedlungsflächenentwicklung dienen, die sich an Stelle von gemeindebezogenen Kontingenten auf einen regionalen Flächenpool stützt, um so die Entwicklung von marktgängigen Wohnbauflächen zu befördern. Im Ergebnis könnte auch bei der wohnbaulichen Entwicklung ein besserer Ausnutzungsgrad stehen und damit die Problematik der Infrastrukturfolgekosten angegangen werden.

2.3.2 Lebens- und Wirtschaftsraum Rendsburg

Der offizielle Beginn der Gebietsentwicklungsplanung (GEP) war im Jahr 2002: 13 Bürgermeister unterschrieben die Vereinbarung zur GEP im Lebens- und Wirtschaftsraum Rendsburg. Die Fortschreibung erfolgte im Dezember 2016. Dabei sind neben den Städten Rendsburg und Büdelsdorf 11 Gemeinden beteiligt, die vier Ämtern angehören.

Parallel dazu wurde ein Strukturfondmodell entwickelt, das sich aus zwei Beiträgen speist:

- Beitrag 1 (Regelbeitrag): jährlich 1% der Umlagegrundlage nach Finanzausgleichsgesetz Schleswig-Holstein. Zahlungspflichtig: alle
- Beitrag 2: Jede Kommune zahlt einmalig 2.500 € für jede Wohneinheit, die auf einer GEP-Entwicklungsfläche errichtet wird. Hervorzuheben ist der Umstand, dass die beiden Zentralen Orte, Rendsburg (Mittelzentrum) und Büdelsdorf (Stadttrandkern II. Ordnung), von der Zahlung befreit sind. Dies begründet sich mit den landesplanerischen

Festlegungen, da Siedlungsentwicklung gemäß Ziel 2.2.3 LEP lautet: „Die Zentralen Orte und Stadtrandkerne sind Schwerpunkte für Infrastruktur und Versorgungseinrichtungen sowie für die wohnbauliche und gewerbliche Entwicklung und sind als solche zu sichern und zu stärken.“

Die Gebietsentwicklungsplanung steht im Zusammenhang mit Kapitel 2.9 des Landesentwicklungsplan Schleswig-Holstein 2010 („Interkommunale Vereinbarungen zur Siedlungsentwicklung“), der dazu folgende Regelungen vorsieht:

- 1 G Kommunen sollen bei der wohnbaulichen und gewerblichen Entwicklung verstärkt zusammenarbeiten. Auch bei räumlichen Planungen im Bereich der Daseinsvorsorge, beim Einzelhandel sowie der Freiraumsicherung soll zunehmend gemeindeübergreifend agiert werden. Durch freiwillige interkommunale Vereinbarungen kann die Zusammenarbeit auf eine verbindliche Grundlage gestellt werden. Interkommunale Vereinbarungen sollen einen Interessenausgleich zwischen den beteiligten Städten und Gemeinden herbeiführen. Die Zentralen Orte tragen eine besondere Verantwortung für das Zustandekommen der Vereinbarungen.
- 2 G Freiwillige interkommunale Vereinbarungen zur wohnbaulichen und gewerblichen Entwicklung sollen insbesondere von den Städten und Gemeinden der Stadt- und Umlandbereiche in ländlichen Räumen geschlossen werden. Sie können allerdings auch von anderen Zentralen Orten und ihren Umlandgemeinden getroffen werden. Im Einzelfall ist es möglich, dass benachbarte Gemeinden auch ohne direkte Beteiligung eines Zentralen Ortes eine interkommunale Vereinbarung zur wohnbaulichen und gewerblichen Entwicklung schließen, wenn sie in größerer Entfernung zu einem Zentralen Ort liegen oder eine Einbeziehung des Zentralen Ortes nicht möglich ist. Die Entwicklung des Zentralen Ortes darf dadurch allerdings nicht beeinträchtigt werden.
- 3 Z Sollen die interkommunalen Vereinbarungen Basis für zukünftige regionalplanerische Beurteilungen der beteiligten Kommunen sein, so ist der Umfang der wohnbaulichen und gewerblichen Entwicklung für die beteiligten Kommunen im Sinne einer Selbstbindung verbindlich festzulegen (2.5.2 Absatz 5 und 2.6 Absatz 3). Die Schwerpunkte (2.5.2 Absatz 2 und 2.6 Absatz 2) und Gemeinden gemäß Ziffer 2.3 sind dabei vorrangig zu berücksichtigen. Die Inhalte der interkommunalen Vereinbarungen sind durch gesamtäumliche Konzepte zu untermauern und mit den Trägern der Regionalplanung im Hinblick auf die Erfordernisse der Raumordnung abzustimmen.
- 4 G Interkommunale Vereinbarungen sollen regelmäßig überprüft und gegebenenfalls an veränderte Rahmenbedingungen angepasst werden.

Der Umfang der wohnbaulichen und gewerblichen Entwicklung wurde im Gebietsentwicklungsplan des Lebens- und Wirtschaftsraums von 2002 gestaffelt für drei Prioritäten gemeinschaftlich in Form von Wohneinheiten bzw. Flächengrößen für gewerbliche Nutzungen gemeinschaftlich festgelegt und 2016 im Sinne von Grundsatz 2.9.2 fortgeschrieben. Damit wird für nicht zentrale Orte eine Entwicklung ermöglicht, die über den Eigenbedarf hinausgeht, der in Ziel 2.5.2.4 des Landesentwicklungsplan definiert ist.

Der Strukturfonds sieht vor, dass ein Interessenausgleich monetär oder themenbezogen erfolgen kann. Da der Interessenausgleich nur selten innerhalb eines Themas (z.B. Flächenentwicklung) hergestellt werden kann, wurde eine thematische Erweiterung der Kooperation im Sinne einer Erweiterung der Verhandlungsmasse vorgesehen, da nicht zentrale Orte mit dem von ihnen zusätzlich zu zahlenden Beitrag 2 ansonsten weniger von den Fondsmitteln profitieren würden als die beiden Städte, in denen Siedlungsentwicklung prioritär erfolgen soll.

Die konsensual zwischen den Gemeinden abgestimmte Verteilung der Flächenmengen zeigt die folgende Abbildung:

Abbildung 2: Verteilung der Flächenkontingente auf die Gemeinden

Wirtschaftsraum gesamt						
Gemeinde	Wohnbauflächen / Gemischte Bauflächen			Gewerbliche Bauflächen		
	Entwicklungsflächen			Entwicklungsflächen		
	kurzfristig	mittelfristig	langfristig	kurzfristig	mittelfristig	langfristig
Alt Duvenstedt	1,2	1,8	2,8	0,9	0,0	0,0
Borgstedt	9,3	6,9	28,8	20,1	30,7	123,1
Büdelsdorf	21,3	0,0	0,0	21,0	0,0	0,0
Fockbek	11,9	14,8	58,4	11,1	0,0	0,0
Jevenstedt	4,3	3,2	3,7	0,0	0,0	0,0
Nübbel	1,4	6,6	6,3	0,0	1,4	0,0
Osterrönfeld	2,6	11,8	7,9	45,2	0,0	18,7
Rendsburg	18,7	0,0	11,3	80,1	24,9	0,0
Rickert	0,0	12,9	8,3	0,0	0,0	0,0
Schacht-Audorf	5,5	13,8	18,2	20,0	0,0	0,0
Schülp	2,0	1,0	2,5	0,0	0,0	0,0
Schülldorf	2,0	2,8	0,0	0,0	0,0	0,0
Westerrönf.	9,8	8,5	40,5	8,5	0,0	36,6
Gesamt	90,0	83,9	184,7	206,9	57,0	178,4

Quelle: Lebens- und Wirtschaftsraum Rendsburg

Der Strukturfonds finanziert mit Stand 2016 49 Leitprojekte (bislang 86 geförderte Projekte) aus den Bereichen

- Weiterentwicklung der Kooperation (Entwicklungsagentur und Förderzentrum)
- Flächenentwicklung (inkl. Planungsleistungen)
- verkehrliche Infrastruktur (inkl. Planungsleistungen)
- soziale Infrastruktur
- Kultur
- Wirtschaftsförderung
- Gestaltung des Regionalen Entwicklungskonzeptes (kommunalisierte Raumplanung)

Bewertung:

Eine spezifische Förderung der Innenentwicklung ist mit diesem Modell nicht verbunden. Genauso wenig sieht der Landesentwicklungsplan im Kontext interkommunaler Vereinbarungen zur Siedlungsentwicklung ein verpflichtendes Strukturfondmodell vor, wie es im Lebens- und Wirtschaftsraum Rendsburg zusätzlich vertraglich etabliert wurde.

Interessant ist an dem Strukturfondmodell aber der Umstand, dass Zentralität bei der Einbu- chung besonders gewürdigt wird und der thematische Fokus des Fonds im Sinne der Erwei- terung der Verhandlungsmasse auf andere Themenfelder als Siedlungsentwicklung ausge- weitet wurde, um eine Abstimmung zwischen den Interessen der Kernstädte und der ländli- chen Umlandgemeinden zu erreichen.

3 Analyse der möglichen raumordnerischen Auswirkungen des Innenentwicklungsfonds

Im Folgenden werden die möglichen raumordnerischen Effekte der Ein- und Auszahlungsmodalitäten des KIF beschrieben und rechtlich bewertet.

Der Fond kann raumordnerische Effekte haben, die hier näher geprüft werden. Gegenstand der Prüfung und rechtlichen Bewertung sind dabei die einzelnen Kapitel bzw. Unterkapitel des LROP Niedersachsen sowie der RROP Braunschweig und Nienburg. Dazu werden zunächst alle Festlegungen gescreent und die Ergebnisse des Screenings in Form einer tabellarischen Darstellung übersichtlich dargestellt (jeweils ja/nein Aussagen zu möglichen Effekten), wobei Ziele unterstrichen sind. Für Festlegungen, bei denen die Effekte von KIF klärungsbedürftig sind, werden sodann unter Heranziehung juristischer Kommentierungen und der Rechtsprechung die Effekte kategorisiert, näher bewertet und entsprechende Schlussfolgerungen gezogen, die wiederum in Kap. 4 eingehen.

3.1 Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen (LROP)

1. Ziele und Grundsätze zur gesamträumlichen Entwicklung des Landes und seiner Teilräume

1.1 Entwicklung der räumlichen Struktur des Landes

Festlegung	Effekte
<p><i>01.1 In Niedersachsen und seinen Teilräumen soll eine nachhaltige räumliche Entwicklung die Voraussetzungen für umweltgerechten Wohlstand auch für kommende Generationen schaffen.</i></p> <p><i>01.2 Durch koordiniertes Zusammenwirken des Landes und der Träger der Regionalplanung sollen die regionsspezifischen Entwicklungspotenziale ausgeschöpft und den Besonderheiten der teilräumlichen Entwicklung Rechnung getragen werden.</i></p>	<p>KIF trägt mit seinem Flächen-sparziel zur Nachhaltigkeit bei</p> <p>Potenziell positiver Effekt, sofern die Regionalplanung Vertragspartnerin des raumordnerischen Vertrages wird</p>
<p>02.1 Planungen und Maßnahmen zur Entwicklung der räumlichen Struktur des Landes sollen zu nachhaltigem Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit beitragen.</p> <p>02.2 Es sollen die Funktionsfähigkeit der Raum- und Siedlungsstruktur sowie der Infrastruktur gesichert und durch Vernetzung verbessert werden, die Raumansprüche bedarfsorientiert, funktionsgerecht, Kosten sparend und umweltverträglich befriedigt werden, flächendeckend Infrastruktureinrichtungen der Kommunikation, Voraussetzungen der Wissensvernetzung und Zugang zu Information geschaffen und weiterentwickelt werden.</p>	<p>-</p> <p>Die angestrebte Förderung der Innenentwicklung trägt zur Erhöhung der Tragfähigkeit räumlich gebündelter Infrastruktur bei</p>
<p>02.3 Dabei sollen die natürlichen Lebensgrundlagen gesichert und die Umweltbedingungen verbessert werden, belastende Auswirkungen auf die Lebensbedingungen von Menschen, Tieren und Pflanzen vermieden oder vermindert werden, die Folgen für das Klima berücksichtigt und die Möglichkeiten zur Eindämmung des Treibhauseffektes genutzt werden, die Möglichkeiten zur Anpassung von Raum- und Siedlungsstrukturen an die Folgen von Klima-</p>	<p>KIF zielt direkt auf die Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme von Freiflächen ab</p>

änderungen berücksichtigt werden, die Möglichkeiten der Reduzierung der Neuinanspruchnahme und Neuversiegelung von Freiflächen ausgeschöpft werden.	
03 Die Auswirkungen des demografischen Wandels, die weitere Entwicklung der Bevölkerungsstruktur und die räumliche Bevölkerungsverteilung sind bei allen Planungen und Maßnahmen zu berücksichtigen.	Die Stärkung der Innenentwicklung ist eine zielgerichtete Maßnahme zur Anpassung an den demographischen Wandel
04 Die Entwicklung des Landes und seiner Teilräume soll auf regionales Wachstum, regionalen Ausgleich und Zusammenhalt zielen, integrativ und politikfeldübergreifend auf alle strukturwirksamen Handlungsfelder ausgerichtet sein, einen effizienten, regional gezielten Maßnahmen- und Fördermitteleinsatz gewährleisten, mit regional angepassten und zwischen den Ebenen abgestimmten Handlungskonzepten und Instrumenten in dezentraler Verantwortung umgesetzt werden sowie die kooperative Selbststeuerung und Handlungsfähigkeit der regionalen Ebenen stärken.	KIF ist explizit ebenenabgestimmt und stärkt die kooperative Selbststeuerung
05.1 In allen Teilräumen soll eine Steigerung des wirtschaftlichen Wachstums und der Beschäftigung erreicht werden. 05.2 Bei allen Planungen und Maßnahmen sollen daher die Möglichkeiten der Innovationsförderung, der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit, der Erschließung von Standortpotenzialen und von Kompetenzfeldern ausgeschöpft werden und insgesamt zu einer nachhaltigen Regionalentwicklung beitragen.	-
06 Teilräume mit besonderen Strukturproblemen und Wachstumschwächen sowie mit vordringlich demografisch bedingtem Anpassungsbedarf der öffentlichen Infrastruktur sollen in großräumige Entwicklungsstrategien eingebunden und mit wirtschaftsstärkeren Teilräumen vernetzt werden	Der Planungsraum, in dem KIF umgesetzt werden soll, ist in sich heterogen, so dass eine Vernetzung und ein Ausgleich über die Ein- und Auszahlungsmodalitäten möglich ist
07.1 Die ländlichen Regionen sollen sowohl mit ihren gewerblich-industriellen Strukturen als auch als Lebens-, Wirtschafts- und Naturräume mit eigenem Profil erhalten und so weiterentwickelt werden, dass sie zur Innovationsfähigkeit und internationalen Wettbewerbsfähigkeit der niedersächsischen Wirtschaft dauerhaft einen wesentlichen Beitrag leisten können. 07.2 Sie sollen mit modernen Informations- und Kommunikationstechnologien und -netzen versorgt werden, durch die überregionalen Verkehrsachsen erschlossen und an die Verkehrsknoten und Wirtschaftsräume angebunden sein. 07.3 Um eine flächendeckende Versorgung mit leistungsfähiger Informations- und Kommunikationstechnologie, vorzugsweise Hochgeschwindigkeitsbreitbandnetze, zu ermöglichen und um auf zukünftige technische Anforderungen und die dafür erforderliche Infrastruktur vorbereitet zu sein, sollen im Rahmen von Tiefbaumaßnahmen die Möglichkeiten zur vorsorglichen Verlegung von Leerrohren bedarfsgerecht ausgeschöpft werden 07.4 Die Entwicklung der ländlichen Regionen soll darüber hinaus gefördert werden, um insbesondere kleinen und mittleren Unternehmen ein geeignetes Umfeld bieten zu können, die Produktions-	- - -

<p>und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft zu verbessern und deren Wettbewerbsfähigkeit zu stärken, die Auswirkungen des demografischen Wandels für die Dörfer abzuschwächen und sie als Orte mit großer Lebensqualität zu erhalten, die soziale und kulturelle Infrastruktur zu sichern und weiterzuentwickeln und die erforderlichen Einrichtungen und Angebote des Bildungswesens in zumutbarer Entfernung für die Bevölkerung dauerhaft bereitstellen zu können, die natürlichen Lebensgrundlagen durch Maßnahmen zum Trinkwasser-, Gewässer- und Bodenschutz zu sichern sowie den vorbeugenden Hochwasserschutz zu unterstützen sowie die Umwelt, die ökologische Vielfalt, die Schönheit und den Erholungswert der Landschaft zu erhalten und zu verbessern.</p>	<p>Die angestrebte Förderung der Innenentwicklung trägt zur Erhöhung der Tragfähigkeit räumlich gebündelter Infrastruktur bei</p>
<p>08 Die verdichteten Regionen mit ihren Zentren sollen ihre vielfältigen Potenziale und Funktionen zur Mobilisierung von Innovation, Wirtschaftswachstum und Beschäftigung, für die Versorgung, das Bildungs- und Sozialwesen sowie die Kultur und zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen nutzen und ausbauen.</p>	-
<p>09 Kooperationen zwischen verdichteten und ländlichen Regionen sollen auf der Grundlage gemeinsamer und sich ergänzender Ressourcen und Potenziale initiiert, intensiviert und ausgebaut werden</p>	<p>Bei KIF handelt es sich um eine Kooperation in diesem Sinne</p>
<p>10 Bei Standortentscheidungen zu raumbedeutsamen öffentlichen Einrichtungen soll dem regionalen Ausgleich zugunsten strukturschwacher ländlicher Regionen Rechnung getragen werden</p>	-
<p>11.1 1 Raumstrukturelle Maßnahmen sollen dazu beitragen, geschlechtsspezifische Nachteile abzubauen.</p> <p>11.2 Bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen sind die geschlechtsspezifischen Wirkungen zu berücksichtigen</p>	-

1.2 Einbindung in die norddeutsche und europäische Entwicklung

- keine Effekte –

1.3 Integrierte Entwicklung der Küste, der Inseln und des Meeres

- keine Effekte –

1.4 Entwicklung in den Verflechtungsbereichen Bremen/Niedersachsen

- keine Effekte –

2. Ziele und Grundsätze zur Entwicklung der Siedlungs- und Versorgungsstruktur

2.1 Entwicklung der Siedlungsstruktur

Festlegung	Effekte
01 In der Siedlungsstruktur sollen gewachsene, das Orts- und Landschaftsbild, die Lebensweise und Identität der Bevölkerung prägende Strukturen sowie siedlungsnahe Freiräume erhalten und unter Berücksichtigung der städtebaulichen Erfordernisse weiterentwickelt werden.	KIF stärkt die Innenentwicklung und damit die gewachsenen Ortsbilder und schützt die siedlungsnahen Freiräume
02 Es sollen Siedlungsstrukturen gesichert und entwickelt werden, in denen die Ausstattung mit und die Erreichbarkeit von Einrichtungen der Daseinsvorsorge für alle Bevölkerungsgruppen gewährleistet werden; sie sollen in das öffentliche Personennahverkehrsnetz eingebunden werden.	Näher zu prüfen, da KIF mit der Förderung der Innenentwicklung die Tragfähigkeit stärkt, die Erreichbarkeit von Siedlungsstrukturen keine explizite Rolle spielt
03 Benachbarte Gemeinden, deren Siedlungsstrukturen räumlich und funktional eng verflochten sind, sollen zur Stärkung der gemeinsamen Entwicklungspotenziale ihre Planungen und Maßnahmen auf der Grundlage gemeinsamer Ziele und Grundsätze zur regionalen Strukturentwicklung abstimmen.	KIF sieht mit den interkommunal vereinbarten Ein- und Auszahlungsmodalitäten eine Abstimmung in diesem Sinne vor
04 Die Festlegung von Gebieten für Wohn- und Arbeitsstätten soll flächensparend an einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung unter Berücksichtigung des demografischen Wandels sowie der Infrastrukturfolgekosten ausgerichtet werden	Näher zu prüfen, da KIF war Außenbereichsflächen schützt, eine flächensparende Ausführung der Bebauung im Innenbereich aber nicht vorgesehen ist
05 Die Entwicklung von Wohn- und Arbeitsstätten soll vorrangig auf die Zentralen Orte und vorhandene Siedlungsgebiete mit ausreichender Infrastruktur konzentriert werden.	Näher zu prüfen, da KIF nicht notwendigerweise eine Fokussierung auf Zentrale Orte vorsieht
06.1 Planungen und Maßnahmen der Innenentwicklung sollen Vorrang vor Planungen und Maßnahmen der Außenentwicklung haben. 06.2 Die gezielte Erhaltung und Neuschaffung von Freiflächen in innerörtlichen Bereichen aus städtebaulichen Gründen stehen dem nicht entgegen.	Die Innenentwicklung ist zentrales Ziel von KIF. Zu prüfen ist ein Vorrang der Innenentwicklung in Zielqualität in den RROPs
<u>07 Bei regionalen oder überregionalen Erfordernissen sind in den Regionalen Raumordnungsprogrammen Entwicklungsaufgaben in den Gemeinden als Ziele der Raumordnung festzulegen.</u>	-
08.1 Touristische Einrichtungen und Großprojekte sollen dazu beitragen, die Lebens- und Erwerbsbedingungen der ansässigen Bevölkerung zu verbessern, den Tourismus einer Region zu stärken und die traditionellen Formen des Fremdenverkehrs und des Städtetourismus zu ergänzen und zu beleben. <u>08.2 Durch die Realisierung von touristischen Großprojekten dürfen historisch wertvolle Kulturlandschaften sowie gewachsene Siedlungs-, Versorgungs- und Nutzungsstrukturen nicht wesentlich beeinträchtigt und der Erholungswert der Landschaft nicht gefährdet werden.</u> 08.3 Die Einrichtungen sollen räumlich und infrastrukturell an Zentrale Orte angebunden sein.	- - -
09.1 Nachteile und Belästigungen für die Bevölkerung durch Luftverunreinigungen und Lärm sollen durch vorsorgende räumliche	-

<p>Trennung nicht zu vereinbarender Nutzungen und durch hinreichende räumliche Abstände zu störenden Nutzungen vermieden werden.</p> <p>09.2 Vorhandene Belastungen der Bevölkerung durch Lärm und Luftverunreinigungen sollen durch technische Maßnahmen und durch verkehrslenkende sowie verkehrsbeschränkende Maßnahmen gesenkt werden.</p> <p>09.3 Reichen Lärmschutzmaßnahmen nicht aus, so sind Lärmquellen soweit möglich zu bündeln und die Belastungen auf möglichst wenige Bereiche zu reduzieren.</p>	-
<p><u>10 Für militärische Flug- und Übungsplätze, für die Lärmschutzverordnungen nach dem Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm erlassen worden sind, sind mindestens die Schutzzonen 1 und 2 in den Regionalen Raumordnungsprogrammen als Lärmbereiche festzulegen.</u></p>	-
<p><u>11.1-6 Zum Schutz der Bevölkerung vor Lärmbelastung im Bereich des Verkehrsflughafens Hannover-Langenhagen und zur langfristigen Sicherung der Funktions- und Entwicklungsfähigkeit des Vorrangstandortes Verkehrsflughafen Hannover-Langenhagen ist in der als Anhang 1 beigefügten Karte ein Siedlungsbeschränkungsbereich abschließend festgelegt [...].</u></p>	-
<p><u>12.1-6 Vorranggebiete hafensorientierte wirtschaftliche Anlagen sind in der als Anlage 2 beigefügten zeichnerischen Darstellung festgelegt am seeschifftiefen Fahrwasser in den Städten Cuxhaven, Emden, Stade und Wilhelmshaven [...].</u></p>	-

2.2 Entwicklung der Daseinsvorsorge und Zentralen Orte

Festlegung	Effekte
<p>01.1 Zur Herstellung dauerhaft gleichwertiger Lebensverhältnisse sollen die Angebote der Daseinsvorsorge und die Versorgungsstrukturen in allen Teilräumen in ausreichendem Umfang und in ausreichender Qualität gesichert und entwickelt werden.</p> <p>01.2 Die Angebote sollen unter Berücksichtigung der besonderen Anforderungen von jungen Familien und der Mobilität der unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen sowie der sich abzeichnenden Veränderungen in der Bevölkerungsentwicklung, der Alters- und der Haushaltsstruktur bedarfsgerecht in allen Teilräumen gesichert und entwickelt werden.</p> <p>01.3 Sie sollen auch im Hinblick auf eine nachhaltige Entwicklung einander räumlich zweckmäßig zugeordnet werden und den spezifischen Mobilitäts- und Sicherheitsbedürfnissen der Bevölkerung Rechnung tragen.</p> <p>01.4 Öffentliche Einrichtungen und Angebote der Daseinsvorsorge für Kinder und Jugendliche sollen möglichst ortsnah in zumutbarer Entfernung vorgehalten werden.</p>	<p>Die Förderung von Einrichtungen der Daseinsvorsorge ist neben Wohnbauvorhaben ein möglicher Gegenstand des KIF</p> <p>-</p> <p>-</p> <p>-</p>

<u>und grenzüberschreitende Verflechtungen und gewachsene Strukturen zu berücksichtigen.</u>	-
<u>05.3 Die Leistungsfähigkeit der Zentralen Orte ist der jeweiligen Festlegung entsprechend zu sichern und zu entwickeln.</u>	-
<u>05.4 Es sind zu sichern und zu entwickeln in Oberzentren zentralörtliche Einrichtungen und Angebote zur Deckung des spezialisierten höheren Bedarfs, in Mittelzentren zentralörtliche Einrichtungen und Angebote zur Deckung des gehobenen Bedarfs, in Grundzentren zentralörtliche Einrichtungen und Angebote zur Deckung des allgemeinen täglichen Grundbedarfs, außerhalb der Zentralen Orte Einrichtungen und Angebote zur Sicherung einer flächendeckenden Nahversorgung.</u>	-
<u>05.5 Oberzentren haben zugleich die mittel- und grundzentralen Versorgungsaufgaben zu leisten, Mittelzentren zugleich die der grundzentralen Versorgung.</u>	-
<u>05.6 Für Zentrenverbände sind im Rahmen der Regionalplanung regionale Ziele sowie Prüf- und Abstimmungserfordernisse festzulegen.</u>	-
<u>05.7 Durch Festlegungen von Zentralen Orten und Zentrenverbänden sowie die Zuweisung ober- und mittelzentraler Teilfunktionen dürfen Funktionen und Leistungsfähigkeit benachbarter Zentraler Orte nicht beeinträchtigt werden.</u>	-
<u>06.1-5 Die Oberzentren sind in den Städten Braunschweig, Celle, Göttingen, Hannover, Hildesheim, Lüneburg, Oldenburg (Oldenburg), Osnabrück, Salzgitter, Wilhelmshaven und Wolfsburg [...]</u>	-
<u>07 Mittelzentren sind in den Städten Achim [...]</u>	-

2.3 Entwicklung der Versorgungsstrukturen des Einzelhandels

- keine Effekte –

3. Ziele und Grundsätze zur Entwicklung der Freiraumstrukturen und Freiraumnutzungen

3.1 Entwicklung eines landesweiten Freiraumverbundes und seiner Funktionen

3.1.1 Elemente und Funktionen des landesweiten Freiraumverbundes, Bodenschutz

Festlegung	Effekte
01.1 Die nicht durch Siedlungs- oder Verkehrsflächen in Anspruch genommenen Freiräume sollen zur Erfüllung ihrer vielfältigen Funktionen insbesondere bei der Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen, dem Erhalt der Kulturlandschaften, der landschaftsgebundenen Erholung sowie der Land- und Forstwirtschaft erhalten werden.	-
01.2 In den Regionalen Raumordnungsprogrammen sollen klimaökologisch bedeutsame Freiflächen gesichert und entwickelt werden.	-

<p>01.3 In diesen Gebieten sollen Planungen und Maßnahmen zu einer Verminderung des Ausmaßes der Folgen von Klimaänderungen beitragen.</p> <p><u>01.4 Die Freiräume sind zu einem landesweiten Freiraumverbund weiterzuentwickeln.</u></p> <p><u>01.5 Die Funktionsvielfalt des landesweiten Freiraumverbundes ist zu sichern und zu entwickeln.</u></p>	<p>-</p> <p>-</p> <p>-</p>
<p><u>02.1 Die weitere Inanspruchnahme von Freiräumen für die Siedlungsentwicklung, den Ausbau von Verkehrswegen und sonstigen Infrastruktureinrichtungen ist zu minimieren.</u></p> <p>02.2 Bei der Planung von raumbedeutsamen Nutzungen im Außenbereich sollen möglichst große unzerschnittene und von Lärm unbeeinträchtigte Räume erhalten, naturbetonte Bereiche ausgespart und die Flächenansprüche und die über die direkt beanspruchte Fläche hinausgehenden Auswirkungen der Nutzung minimiert werden.</p>	<p>KIF trägt mit seinem Fokus auf Innenentwicklung direkt zu diesem Ziel bei</p> <p>-</p>
<p>03.1 Siedlungsnahе Freiräume sollen erhalten und in ihren ökologischen, sozialen und wirtschaftlichen Funktionen gesichert und entwickelt werden.</p> <p><u>03.2 Bei regionalen oder überregionalen Erfordernissen sind siedlungsnahе Freiräume in den Regionalen Raumordnungsprogrammen als Vorranggebiete Freiraumfunktionen festzulegen.</u></p>	<p>KIF trägt mit seinem Fokus auf Innenentwicklung direkt zu diesem Grundsatz bei</p> <p>-</p>
<p>04.1 Böden sollen als Lebensgrundlage und Lebensraum, zur Erhaltung der biologischen Vielfalt und in ihrer natürlichen Leistungs- und Funktionsfähigkeit gesichert und entwickelt werden.</p> <p>04.2 Flächenbeanspruchende Maßnahmen sollen dem Grundsatz des sparsamen Umgangs mit Grund und Boden entsprechen; dabei sollen Möglichkeiten der Innenentwicklung und der Wiedernutzung brachgefallener Industrie-, Gewerbe- und Militärstandorte genutzt werden.</p> <p>04.3 Böden, welche die natürlichen Bodenfunktionen und die Archivfunktionen in besonderem Maß erfüllen, insbesondere Böden mit einer hohen Lebensraumfunktion, sollen erhalten und vor Maßnahmen der Siedlungs- und Infrastrukturentwicklung besonders geschützt werden.</p>	<p>-</p> <p>KIF trägt mit seinem Fokus auf Innenentwicklung direkt zu diesem Grundsatz bei</p> <p>-</p>
<p>05.1 Böden mit hohen Kohlenstoffgehalten sollen in ihrer Funktion als natürliche Speicher für klimarelevante Stoffe erhalten werden.</p> <p>05.2 Moore sollen dahingehend entwickelt werden, dass sie ihre natürliche Funktion als Kohlenstoffspeicher wahrnehmen können sowie nach Möglichkeit ihren weiteren natürlichen Funktionen im Naturhaushalt, wie Artenschutz, gerecht werden.</p>	<p>-</p> <p>-</p>
<p><u>06.1-13 1 In den in Anlage 2 festgelegten Vorranggebieten Torferhaltung sind die vorhandenen Torfkörper in ihrer Funktion als Kohlenstoffspeicher zu erhalten [...]</u></p>	<p>-</p>

3.1.2 Natur und Landschaft

3.1.3 Natura 2000

3.1.4 Entwicklung der Großschutzgebiete

3. 2 Entwicklung der Freiraumnutzungen

- Keine Effekte –

4. Ziele und Grundsätze zur Entwicklung der technischen Infrastruktur und der raumstrukturellen Standortpotenziale

4. 1 Mobilität, Verkehr, Logistik

4.1.1 Entwicklung der technischen Infrastruktur, Logistik

Festlegung	Effekt
<p><u>01.1 Die funktions- und leistungsfähige Verkehrsinfrastruktur ist zu erhalten, bedarfsgerecht auszubauen und zu optimieren.</u></p> <p>01.2 Mit einer integrativen Verkehrsplanung und einer darauf abgestimmten Siedlungsentwicklung sowie einer Optimierung des Personen- und Güterverkehrs soll die Mobilität flächendeckend gesichert und erhalten und der Kosten- und Zeitaufwand für Verkehr minimiert werden.</p> <p>01.3 Die Verkehrsinfrastruktur und den Verkehrsträgerwechsel unterstützende Maßnahmen der Telematik sollen zur Verstetigung und Optimierung des Verkehrsablaufs und der Infrastrukturauslastung beitragen.</p>	<p>-</p> <p>KIF trägt mit der Förderung der Innenentwicklung zur Sicherung und Optimierung des Verkehrs bei (Bündelungseffekt, Verkehrsvermeidung)</p> <p>-</p>
<p>02.1 Die Standortvoraussetzungen für eine zukunftsorientierte Güterverkehrsabwicklung sind zu optimieren.</p> <p>02.2 Einer Überlastung der Straßenverkehrsinfrastruktur und den damit verbundenen negativen Auswirkungen für Mobilität und Umwelt soll entgegengewirkt werden.</p>	<p>-</p> <p>KIF trägt mit der Förderung der Innenentwicklung zur Verkehrsvermeidung (durch Pendelwanderungen) bei. Es kann aber bei ungesteuerter Innenentwicklung im Einzelfall zu Überlastungen durch erhöhten innerstädtischen Verkehr kommen</p>
<p>03.1-7 Zur Stärkung der logistischen Potenziale Niedersachsens sollen Logistikregionen entwickelt und deren logistische Knoten gestärkt werden [...].</p>	<p>-</p>
<p><u>04.1-4 1 Die logistischen Funktionen der See- und Binnenhäfen sind zu sichern und weiterzuentwickeln [...]</u></p>	<p>-</p>

4.1.2 Schienenverkehr, öffentlicher Personennahverkehr, Fahrradverkehr

4.1.3 Straßenverkehr

4.1.4 Schifffahrt, Häfen

4.1.5 Luftverkehr

4.2 Energie

4.3 Sonstige Standort- und Flächenanforderungen

- keine Effekte-

Bewertung

Insgesamt trägt KIF mit seiner Zielsetzung der Förderung der Innenentwicklung zur Umsetzung von 19 Zielen und Grundsätzen des LROP bei. Bei fünf Festlegungen ist allerdings näher zu prüfen, ob die Ziele des KIF festlegungskonform ausgerichtet sind. Dabei spielen die Zentralen Orte eine herausgehobene Rolle.

3.2 Regionales Raumordnungsprogramm Landkreis Nienburg

D 1 Entwicklung der räumlichen Struktur

D 1.1 Entwicklung der räumlichen Struktur im Landkreis Nienburg/Weser

Festlegung	Effekt
01 Für den Landkreis Nienburg/Weser wird eine nachhaltige Raum- und Wirtschaftsentwicklung angestrebt, die die ökonomische Wettbewerbsfähigkeit sichert und gleichzeitig eine nachhaltige Wirtschaftsweise ermöglicht, gleichwertige Lebensbedingungen in allen Teilräumen des Landkreises schafft und dabei Gestaltungs- und Entwicklungschancen für zukünftige Generationen erhält, den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen gewährleistet. Hierzu sind die Leitziele der Agenda 21 zu berücksichtigen.	KIF trägt mit seinem Fokus auf Innenentwicklung zur Nachhaltigkeit bei
02 Bei allen Planungen und Maßnahmen zur Entwicklung der räumlichen Struktur des Landkreises sind die wesentlichen Entwicklungskomponenten der Bevölkerungsstruktur und räumlichen Bevölkerungsverteilung sowie die Auswirkungen auf den Wohnraumbedarf zu berücksichtigen. Einer Bevölkerungsabwanderung aus peripheren Teilräumen des Landkreises ist durch die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen entgegenzuwirken.	KIF kann zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen beitragen, sofern Einrichtungen der Daseinsvorsorge förderfähig sind.
03 Die Siedlungs- und Infrastruktur im Landkreis Nienburg/Weser ist nach dem Prinzip der dezentralen Konzentration vorwiegend auf die Zentralen Orte im Landkreis Nienburg/Weser auszurichten, um die Auslastung von Infrastruktureinrichtungen und die Tragfähigkeit leistungsfähiger Versorgungseinrichtungen sicherzustellen. Sowohl im öffentlichen Personenverkehr, als auch im motorisierten Individualverkehr soll eine angemessene Erreichbarkeit der Oberzentren Hannover und Bremen sicher- bzw. hergestellt werden.	Näher zu prüfen, da KIF zurzeit nicht zwischen zentralen und nicht zentralen Orten unterscheidet
04 Die Entwicklung der räumlichen Struktur des Landkreises soll so erfolgen, dass die natürlichen Lebensgrundlagen nachhaltig gesichert und bestehende Umweltbeeinträchtigungen vermindert oder abgebaut werden.	KIF trägt mit dem Fokus auf Innenentwicklung zum Erhalt der Freiräume und damit zum Ressourcenschutz bei

05 Die regionalen Besonderheiten und die räumlichen Entwicklungspotentiale des Landkreises sind für die Verbesserung der Lebensbedingungen zu nutzen und zu fördern.	-
--	---

D 1.2 Entwicklung der Region

Festlegung	Effekt
01 Durch eine intensive regionale Kooperation sollen die Standortattraktivität, die Lebens- und Umweltqualität und die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit im Landkreis Nienburg/Weser gesichert und weiterentwickelt werden.	KIF trägt über die regional abgestimmte Förderung der Entwicklung zu diesem Grundsatz bei
<u>02 Wesentliche Aufgabe der regionalen Zusammenarbeit ist es, die spezifischen Entwicklungschancen zu nutzen, die strukturellen Probleme zu erkennen, Leitbilder und Zielvorstellungen zu entwickeln und die Umsetzung von entwicklungsbestimmenden Planungen und Maßnahmen von regionaler Bedeutung koordinierend vorzubereiten und zu befördern.</u>	KIF trägt zur Zielerfüllung bei über gemeinsame Leitbilder und Zielvorstellungen zur Siedlungsentwicklung
03 Die bestehenden Kooperationen zwischen Gemeinden im Landkreis Nienburg/Weser sind zu sichern und zu intensivieren. Die Zusammenarbeit und Koordinierung ist aufgabenbezogen zu entwickeln. Durch die Kooperation zwischen den Gemeinden sollen einerseits bestehende Strukturschwächen abgebaut, andererseits Möglichkeiten zur besseren Ausschöpfung regionaler Entwicklungspotentiale konsequent genutzt werden.	KIF stellt eine aufgabenbezogene Konkretisierung intergemeindlicher Kooperation dar
04 Angesichts der zunehmenden regionalen Verflechtungen über die Kreisgrenze hinaus sind Ansätze zur weitergehenden regionalen Kooperation insbesondere mit der Region Hannover, den benachbarten Landkreisen Diepholz, Verden, Soltau-Fallingb., Schaumburg, Minden-Lübbecke, den Städten und Kreisen des „EXPO-Städtenetzes“ und der Gemeinsamen Landesplanung Niedersachsen/Bremen fortzuführen bzw. zu intensivieren.	KIF stellt eine kreisgrenzenüberschreitende Kooperation dar
05 Der Landkreis Nienburg/Weser erfüllt aufgrund seines Ressourcenreichtums und seines großen Flächenangebotes Ausgleichs- und Entlastungsfunktionen für die benachbarten Ordnungsräume. Auf einen wirkungsvollen Ausgleich, auch durch Formen sachgerechter finanzieller Zusammenarbeit, ist hinzuwirken.	-

D 1.3 Ländliche Räume

Festlegung	Effekt
01 Die Ländlichen Räume im Landkreis Nienburg/Weser sind so zu entwickeln, dass ihre regionale Identität gewahrt bleibt, wirtschaftliche Leistungsfähigkeit nachhaltig gestärkt wird, Siedlungsstruktur und Infrastruktur entwicklungs- und bedarfsgerecht ausgebaut werden, zentralen Orte als Versorgungsschwerpunkte gestärkt werden, naturräumlichen Potentiale nachhaltig gesichert werden.	Näher zu prüfen, da KIF mit der Innenentwicklung zwar die Ortsmitten stärkt, aber keine Fokussierung der Innenentwicklung auf Zentrale Orte vorsieht

<p>02 In den Ländlichen Räumen im Landkreis Nienburg/Weser sollen ferner Bedingungen geschaffen werden, unter denen sich die Landwirtschaft als leistungsfähiger Wirtschaftszweig dem Wettbewerb entsprechend entwickeln kann, Maßnahmen der Bodenordnung dazu beitragen, die Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Landwirtschaft zu stärken, die Erwerbs- sowie Ausbildungs- und Weiterbildungsmöglichkeiten, insbesondere auch für Frauen, erhalten und verbessert werden, die infrastrukturelle Grundversorgung im Nahbereich gesichert werden, die Anbindung der Dörfer an die zentralen Orte im öffentlichen Personennahverkehr erhalten und ausgebaut werden, der Bedeutung des motorisierten Individualverkehrs in dünn besiedelten Ländlichen Räume durch den Erhalt und den bedarfsgerechten Ausbau des Straßennetzes Rechnung getragen werden, Kultur- und Erholungslandschaften durch eine umweltschonende Landnutzung erhalten bzw. wiederhergestellt werden, die Waldstruktur durch eine nachhaltige Forstwirtschaft verbessert werden, die Potentiale für einen regionaltypischen Tourismus genutzt werden.</p>	<p>KIF kann zu diesem Grundsatz zur Förderung von Daseinsvorsorgeinfrastruktur im Innenbereich beitragen</p>
<p>03 Im verdichteten Ländlichen Raum im Umfeld des Mittelzentrums Nienburg sollen im Zuge der weiteren Siedlungsentwicklung bandartige Siedlungsverdichtungen, insbesondere zwischen Nienburg/Weser, Drakenburg, Rohrsen und Haßbergen vermieden und zwischen den einzelnen Siedlungen Freiräume erhalten werden. Mit dem Ziel, das Mittelzentrum Nienburg als Motor der regionalen Entwicklung zu sichern und zu stärken und Freiräume zu erhalten, soll die weitere Siedlungsentwicklung von den Gemeinden im verdichteten Ländlichen Raum im Umfeld des Mittelzentrums Nienburg in enger Kooperation abgestimmt werden</p>	<p>KIF trägt durch die Förderung der Innenentwicklung direkt zu diesem Grundsatz bei</p>
<p>04 In den Ländlichen Räumen, die an den Ordnungsraum Hannover angrenzen, soll die Anbindung dieser Räume im öffentlichen Personennahverkehr an die Zentralen Orte im Ordnungsraum Hannover bedarfsgerecht verbessert werden, sich die weitere Siedlungsentwicklung weitgehend auf die bestehenden Siedlungsschwerpunkte beschränken, um eine Zersiedelung dieser Räume zu vermeiden, die Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes erhalten und verbessert werden, damit diese Räume auch weiterhin ihre Funktion als Ausgleichsraum für den Ordnungsraum erfüllen können.</p>	<p>KIF trägt durch die Förderung der Innenentwicklung direkt zu diesem Grundsatz bei</p>
<p>05 Der ländliche und landschaftstypische Charakter der Dörfer und Siedlungen im Landkreis Nienburg/Weser, ihre historischen Strukturen sowie ihre soziokulturelle Eigenart sind zu erhalten und, z.B. im Rahmen von Maßnahmen zur städtebaulichen Erneuerung oder der Dorferneuerung, zu entwickeln. Leerstehende landwirtschaftliche Hofstellen und Gebäude sollen je nach Möglichkeit zur Schaffung dörflicher Infrastruktureinrichtungen und zu Zwecken des Fremdenverkehrs, zur Ansiedlung nicht störender Handwerks- oder Gewerbebetriebe sowie zu Wohnzwecken nachgenutzt werden.</p>	<p>KIF trägt zu diesem Grundsatz bei, da die Brachflächenrevitalisierung förderfähig ist</p>

D 1.4 Ordnungsräume

- keine Effekte -

D 1.5 Siedlungsentwicklung, Wohnen, Schutz siedlungsbezogener Freiräume

Festlegung	Effekt
<p>01 Die städtebauliche Entwicklung der Gemeinden soll umwelt-, funktions- und bedarfsgerecht geplant werden. Die Siedlungsentwicklung der Städte, Flecken und Dörfer im Landkreis Nienburg/Weser ist so zu gestalten, dass eine vielfältige, regionaltypische und ökologisch angepasste Siedlungsstruktur gesichert und entwickelt wird. <u>Inbesondere gewachsene, das Orts- und Landschaftsbild oder die Lebensweise der Einwohner prägende Strukturen sind zu erhalten und unter Berücksichtigung der städtebaulichen Erfordernisse weiterzuentwickeln.</u> Die Siedlungsentwicklung im Landkreis Nienburg/Weser soll nach Möglichkeit auf der Basis abgestimmter, gemeindeübergreifender Konzepte erfolgen</p>	<p>KIF trägt durch die interkommunal abgestimmte Förderung der Innenentwicklung direkt zu dieser Festlegung bei</p>
<p>02 Die Siedlungsentwicklung im Landkreis Nienburg/Weser ist auf die zentralen Orte sowie auf Orte mit zentralörtlichen Ergänzungsfunktionen auszurichten. Besonders im Bereich der Entwicklungsachse entlang des Wesertales sind bandartige Siedlungsstrukturen durch die Sicherung von Freiräumen zwischen den einzelnen Siedlungen zu vermeiden. In den ländlich strukturierten Siedlungen außerhalb der zentralörtlichen Siedlungsbereiche ist die Siedlungsentwicklung im allgemeinen auf eine angemessene Eigenentwicklung zu begrenzen. Eine ergänzende Siedlungsentwicklung soll dabei nur in folgenden, ländlich strukturierten Siedlungen möglich sein [...]. Die Siedlungsentwicklung in den ländlich strukturierten Siedlungen, in denen eine ergänzende Siedlungsentwicklung möglich sein soll, darf grundsätzlich nicht zu Lasten der Siedlungsentwicklung oder der Funktionen in den Zentralen Orten gehen. Die Funktionsfähigkeit ländlich strukturierter Siedlungen, insbesondere der Dörfer, ist unter Berücksichtigung der Entwicklungsfähigkeit und Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Betriebe zu erhalten und zu verbessern.</p>	<p>Näher zu prüfen, da KIF keine Fokussierung auf Zentrale Orte vorsieht</p> <p>Die Steuerung der Eigenentwicklung im LK Nienburg ist nicht operationalisiert und auch nicht per se auf den Innenbereich beschränkt</p>
<p>03 Dem Wohnraumbedarf der Bevölkerung im Landkreis Nienburg/Weser ist durch die Sicherung und Entwicklung des Wohnungsbestandes an den in Ziel D 1.5 02 genannten Standorten Rechnung zu tragen.</p>	<p>-</p>
<p>04 Durch eine nachhaltige Siedlungsentwicklung im Landkreis Nienburg/Weser soll eine Zersiedelung der Landschaft vermieden werden. Daher soll der Flächenverbrauch für die Schaffung neuer Siedlungsflächen minimiert werden. Die Nachnutzung von Konversionsflächen und anderen Siedlungsbrachen soll aus diesem Grund Vorrang vor der Erschließung neuer Bauflächen haben. Ein sparsamer Flächenverbrauch soll auch durch die gemeindliche Bauleitplanung, durch die Anwendung verdichteter Bauformen im Bereich der Zentralen Orte sowie die Festlegung maßvoller Grundstücksgößen in den ländlich strukturierten Siedlungen gewährleistet werden.</p>	<p>KIF trägt durch die Förderung der Innenentwicklung zu diesem Grundsatz bei.</p> <p>Allerdings fehlt es an einer Priorisierung der Innenentwicklung in Zielqualität</p>
<p>05 Die Umweltqualität in den Städten und Gemeinden ist durch eine ökologisch orientierte Innenentwicklung und Attraktivitätssteigerung zu verbessern, insbesondere durch Sicherung von Grünflächen mit Übergang zur freien Landschaft. Bei der Siedlungsentwicklung sollen gewachsene Orts- und Landschaftsstrukturen, die das Landschaftsbild prägen, erhalten bleiben. Die Siedlungen sind</p>	<p>-</p>

durch Anpflanzung standortheimischer Gehölze harmonisch in das Landschaftsbild einzubinden.	
06 Mit den Mitteln der Bauleitplanung sollen die Gemeinden im Landkreis Nienburg/Weser verhindern, dass neue Wohnbebauung an Hauptverkehrsstraßen, Haupteisenbahnstrecken sowie stark emittierende Betriebe und Einrichtungen heranwächst. In Stadt- und Ortsteilen, die durch den Kfz-Verkehr stark beeinträchtigt werden, soll mit Hilfe geeigneter Maßnahmen der Stadtplanung, wie z.B. Verkehrsführung und –beruhigung, eine Steigerung der Lebensqualität angestrebt werden.	Näher zu prüfen, da KIF Innenentwicklung per se fördert und keine Einschränkungen im Sinne dieses Grundsatzes vorsieht
07 Als Erholungsstandorte mit der besonderen Entwicklungsaufgabe Fremdenverkehr werden [...] festgelegt. An diesen Standorten sollen andere Nutzungen frühzeitig mit dem Fremdenverkehr so in Einklang gebracht werden, dass sie langfristig die Sicherung und Entwicklung des Fremdenverkehrs unterstützen.	-
08 Im Bereich südöstlich der Stadt Nienburg, an der Bundesstraße B 6, sollen die Potenziale für eine interkommunal abgestimmte Planung und Schaffung von Gewerbe- und Industriegebieten langfristig gesichert werden.	-

D 1.6 Zentrale Orte, zentralörtliche Funktionen, Standorte mit besonderen Funktionen

Festlegung	Effekt
01 Die Entwicklung der Siedlungs- und Wirtschaftsstruktur ist auf die Zentralen Orte im Landkreis Nienburg/Weser auszurichten.	Näher zu prüfen, da KIF keine Fokussierung auf Zentrale Orte vorsieht
02 Als Mittelzentrum ist die Stadt Nienburg/Weser festgelegt. Das Mittelzentrum Nienburg/Weser hat zentrale Einrichtungen und Angebote zur Deckung des gehobenen Bedarfs für die Bevölkerung des Mittelzentrums und seines Mittelbereiches bereitzustellen. Es hat zugleich die Versorgungsaufgaben eines Grundzentrums für den Bereich der Stadt Nienburg/Weser zu erfüllen.	-
03 Als Standorte mit den Aufgaben eines Grundzentrums werden folgende Kernorte festgelegt [...] In den Grundzentren sind von den Gemeinden zentrale Einrichtungen des allgemeinen, täglichen Grundbedarfes bereitzustellen. Durch Formen der freiwilligen, aufgabenbezogenen Kooperation der zentralen Orte untereinander sollen die zentralen Funktionen der Grundzentren gestärkt werden.	-
04 <u>Umfang und Zweckbestimmung von Einzelhandelsgroßprojekten haben der jeweiligen Stufe der Zentralen Orte zu entsprechen. Durch solche Projekte dürfen ausgeglichene Versorgungsstrukturen nicht wesentlich beeinträchtigt werden.</u> Der Bestand an städtebaulich integrierten Versorgungseinrichtungen in den Zentralen Orten im Landkreis Nienburg/Weser ist durch städtebauliche Planungen und Maßnahmen zu sichern und weiterzuentwickeln. Die Ansiedlung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben (Fachmärkte, Einkaufszentren, Fachmarkttagglomerationen) mit zentrenrelevanten Sortimenten an städtebaulich nicht integrierten Standorten ist zu vermeiden. Die Entwicklung von Einzelhandelsstandorten sowie	-

<p>die Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsbetriebe soll interkommunal abgestimmt werden.</p>	
<p>05 Standort mit der Schwerpunktaufgabe für die Sicherung und Entwicklung von Wohnstätten ist das Mittelzentrum Nienburg/Weser. An Standorten mit der Schwerpunktaufgabe für die Sicherung und Entwicklung von Wohnstätten ist durch geeignete Maßnahmen des Städtebaus, insbesondere durch Bereitstellung von Wohnbauflächen, durch geeignete Maßnahmen des Verkehrs und des Umweltschutzes, durch Ausweisung von Erholungsflächen und durch weitere Maßnahmen für ein umfangreiches Angebot an Wohnungen zu sorgen. Darüber hinaus sind auch die Grundzentren im Landkreis Nienburg/Weser Standorte, an denen Wohnstätten gesichert und nachfrage- und entwicklungsgerecht entwickelt werden sollen. Die Gemeinden sollen durch interkommunale Zusammenarbeit und aktives Flächenmanagement ihre Wohnbaupotentiale und -entwicklung abstimmen und durch raumordnerische Verträge sichern. Für das Gebiet des Mittelzentrums Nienburg/Weser und die angrenzende Ortslage Marklohe/Lemke soll dadurch ein Kooperationsraum für die Entwicklung von Wohnstätten geschaffen werden, in dem im Rahmen gegenseitiger Abstimmung der gemeinschaftlich bestehende Bedarf abgedeckt werden kann.</p>	<p>KIF entspricht dieser Festlegung unmittelbar, da über eine raumordnerischen Vertrag eine interkommunale Abstimmung der Wohnbaulandentwicklung erfolgt.</p> <p>Zu prüfen ist allerdings, ob die alleinige Förderung der Innenentwicklung der besonderen Schwerpunktaufgabe des Mittelzentrums Nienburg/Weser gerecht wird</p>
<p>06 Standorte mit der Schwerpunktaufgabe für die Sicherung und Entwicklung von Arbeitsstätten sind das Mittelzentrum Nienburg/Weser sowie die Grundzentren Hoya, Eystrup, Liebenau, Steyerberg, Stolzenau, Uchte und Rehbürg. Als Entlastungsstandort mit der Schwerpunktaufgabe für die Sicherung und Entwicklung von Arbeitsstätten wird Estorf festgelegt. An Standorten mit der Schwerpunktaufgabe für die Sicherung und Entwicklung von Arbeitsstätten ist durch die Bereitstellung gewerblicher Bauflächen sowie geeignete Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse, der wirtschaftsnahen Infrastruktur und der beruflichen Aus- und Fortbildung für ein umfangreiches, möglichst vielfältiges Angebot an Arbeitsplätzen zu sorgen. Unabhängig davon sind auch an anderen Standorten im Landkreis Nienburg/Weser Arbeitsstätten im Rahmen der gemeindlichen Planung zu sichern und bezogen auf den lokalen Bedarf zu entwickeln.</p>	<p>-</p>

D 1.7 Naturräume

D 1.8 Vorranggebiete und Vorrangstandorte

D 1.9 Vorsorgegebiete

- Keine Effekte –

D 2 Schutz, Pflege und Entwicklung der natürlichen Lebensgrundlagen, der Kulturlandschaften und der kulturellen Sachgüter

D 2.0 Umweltschutz allgemein

Festlegung	Effekt
<p>01 <u>Ökologische und ökonomische Erfordernisse sind unter Berücksichtigung auch mittel- und langfristiger Gesichtspunkte zum Ausgleich zu bringen. Bei fortbestehenden Zielkonflikten ist den Erfordernissen des Umweltschutzes Vorrang einzuräumen, wenn Gefährdungen für die Gesundheit der Bevölkerung oder für die dauerhafte Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen anzunehmen sind.</u></p>	-
<p>02 In der Zeichnerischen Darstellung sind zum Schutz von Naturgütern und ökologischen Funktionen, denen wegen ihrer besonderen Qualität, Gefährdung oder großen ökologischen Bedeutung Vorrang einzuräumen ist, - Vorranggebiete für Natur und Landschaft, - Vorranggebiete für Grünlandbewirtschaftung, -entwicklung und -pflege und - Vorranggebiete für Trinkwassergewinnung festgelegt.</p>	-
<p>03 Sind bei Vorhaben trotz der Nutzung technischer Möglichkeiten zur Minderung von Emissionen erhebliche Immissionen vorhanden oder zu erwarten, ist insbesondere durch räumliche Ordnung der Nutzungen sicherzustellen, dass schädliche Umwelteinwirkungen auf Wohngebiete und auf Vorranggebiete für Natur und Landschaft, für Trinkwassergewinnung sowie für Erholung vermieden werden. Einem Heranwachsen von Wohngebieten an emittierende Anlagen ist entgegenzuwirken.</p>	-
<p><u>04 Im Interesse einer wirksamen Umweltvorsorge sind bei allen Planungen und Maßnahmen schädliche Umwelteinwirkungen zu vermeiden, zu vermindern oder auszugleichen.</u></p>	KIF vermeidet mit seiner Förderung der Innenentwicklung eine Flächeninanspruchnahme und damit schädliche Umwelteinwirkungen
<p>05 Zur Konkretisierung der Umweltziele und Ableitung des Handlungsbedarfs sollen entsprechende Grundlagen, wie Landschaftspläne, Fachgutachten und Umweltberichte, erarbeitet bzw. herangezogen werden</p>	-

D 2.1 Naturschutz und Landschaftspflege

- Keine Effekte –

D 2.2 Bodenschutz

Festlegung	Effekt
<p>01 Der Boden ist aufgrund seiner Funktionen als Lebensgrundlage und Lebensraum für Menschen, Tiere, Pflanzen und Bodenorganismen, Produktionsfaktor, Bestandteil des Naturhaushaltes, insbesondere mit seinen Wasser- und Nährstoffkreisläufen, Abbau-, Ausgleichs- und Aufbaumedium für stoffliche Einwirkungen aufgrund der Filter-, Puffer- und Stoffumwandlungseigenschaften, insbesondere auch zum Schutz des Grundwassers, Archiv der Natur-</p>	KIF trägt mit seinem Fokus auf Innenentwicklung zum Bodenschutz bei

und Kulturgeschichte sowie seiner zahlreichen Nutzungsfunktionen zu schützen, zu pflegen und zu entwickeln	
02 Bereiche mit geomorphologischen Besonderheiten und Böden, die sich durch ihre Naturnähe, ihre Seltenheit und kulturhistorische Bedeutung in besonderer Weise auszeichnen, sind vor Beeinträchtigungen weitestgehend zu schützen und zu erhalten	-
03 Stoffliche Belastungen durch Eintrag von festen, gelösten oder gasförmigen Schadstoffen sind zu verhindern oder zu vermindern. Eingetretene Belastungen sind möglichst zu beseitigen. Sofern die Versauerung der Böden auf basenärmeren Waldstandorten ein den Wald gefährdendes Ausmaß angenommen hat, sollen Kompensationskalkungen vorgenommen werden.	-
04 Bodenschonende Nutzungsalternativen sollen Vorrang vor bodenbelastenden haben.	
05 Böden mit geringer Filter- und Pufferkapazität sind grundsätzlich nur in Anspruch zu nehmen, wenn vertretbare Alternativen nicht zur Verfügung stehen. In Bereichen, in denen Böden mit geringer Filter- und Pufferkapazität vorherrschen, sind die Belange des Grundwasserschutzes von allen Nutzungen in besonderer Weise zu berücksichtigen.	-
06 Bodenverluste durch Flächeninanspruchnahme für den Neu- und Ausbau von Siedlungen und Infrastruktureinrichtungen sollen auf das unbedingt notwendige Maß beschränkt werden. Sofern eine Nachnutzung von Konversionsflächen und brachliegenden Industrie- und Gewerbestandorten sowie die Nutzung innerörtlicher Baulücken möglich ist, sollen sie deshalb Vorrang vor der Inanspruchnahme von Freiraumflächen haben. Möglichkeiten zur Entsiegelung von Flächen sollen genutzt werden.	KIF trägt mit der Förderung von Innentwicklung und Brachflächenrevitalisierung zu dieser Festlegung bei
07 Schäden an der Struktur des Bodens durch Verdichtung oder Erosion sind möglichst zu vermeiden. In Bereichen, in denen die Erosionsgefahr für den Boden durch Wind oder Wasser hoch ist, sind erosionsvermeidende, dem Standort angepasste Bewirtschaftungsformen vorzusehen. In großräumigen Ackerbereichen, in denen eine mittlere oder hohe Erosionsgefahr durch Wind besteht, ist die Anlage von Wind- oder Bodenschutzhecken zu fördern. Bodenabtragungen sind auf das unvermeidbare Maß zu beschränken.	-
08 Beeinträchtigungen oder Veränderungen des Bodenwasserhaushaltes sind, insbesondere in Wassergewinnungsgebieten und in Gebieten mit geringer Grundwasserüberdeckung, möglichst zu vermeiden. Die Böden der Moorniederungen und der Auen der Fließgewässer sind vor weiteren Meliorationsmaßnahmen zu schützen. Bereits eingetretene Fehlentwicklungen sind nach Möglichkeit zu beheben, insbesondere in Verbindung mit der Entwicklung von Hoch-, Nieder- und Übergangsmooren und mit der Wiederherstellung der Retentionsfunktionen in den Auen.	-
09 In der Zeichnerischen Darstellung werden Böden mit einer hohen natürlichen Ertragsfähigkeit als Vorsorgegebiet für Landwirt-	-

<p>schaft dargestellt. Sie sind vor weiterer Inanspruchnahme zu schützen und möglichst für eine werterhaltende landwirtschaftliche Nutzung zu sichern.</p>	
<p><u>10 Bei der Waldbewirtschaftung sind die günstigen Wirkungen des Waldes auf Klima, Boden und Wasserhaushalt zu sichern und zu fördern. Bei unumgänglicher Inanspruchnahme von Waldflächen sind Ersatzaufforstungen in funktionsgleichem Wert möglichst im engeren räumlichen Bereich durchzuführen.</u></p>	-

D 2.3 Gewässerschutz

- Keine Effekte -

D 2.4 Luftreinhaltung, Lärm und Strahlenschutz

Festlegung	Effekte
<p><u>01 Menschen, Tiere und Pflanzen, Boden, Wasser, die Landschaft sowie Kultur- und sonstige Sachgüter und die Atmosphäre sind vor schädlichen Luftverunreinigungen zu schützen. Dem Entstehen von Luftverunreinigungen ist entgegenzuwirken. Vorhandene Luftverunreinigungen sind abzubauen.</u></p>	-
<p>02 Zur Vermeidung bzw. Verminderung von Luftverunreinigungen sind vorrangig emissionsfreie bzw. emissionsarme Verkehrsmittel einzusetzen, die Benutzung des umweltfreundlichen öffentlichen Personennahverkehrs durch geeignete Maßnahmen zu verbessern, schadstofffreie oder schadstoffarme Energieträger zu verwenden, Siedlungsgebiete größeren Umfangs verstärkt an Verbundwärmesysteme anzuschließen, Möglichkeiten der rationellen, regenerativen Energieerzeugung und –anwendung sowie der Erdgasnutzung auszuschöpfen.</p>	-
<p><u>03 Nachteile oder Belästigungen für die Bevölkerung durch Luftverunreinigungen sind auch durch räumliche Ordnung der Siedlungsstruktur zu vermeiden.</u></p>	KIF trägt mit der Förderung der Innenentwicklung zur Verkehrsvermeidung bei
<p>04 Die Bevölkerung ist vor schädlichem Lärm zu schützen. Einem weiteren Anwachsen der Lärmbelastung ist entgegenzuwirken, bestehende Lärmbelastungen sind zu vermindern. Hierzu sollen die Gemeinden – sofern erforderlich – Lärminderungspläne aufstellen.</p>	-
<p>05 Die Lärminderung an der Lärmquelle (aktiver Lärmschutz) hat grundsätzlich Vorrang vor anderen Lärmschutzmaßnahmen (passiver Lärmschutz). Zum vorsorgenden Schutz der Bevölkerung ist bei der Neuplanung von Wohngebieten und sonstigen lärmempfindlichen Nutzungen ein ausreichender Abstand zu Hauptverkehrsstraßen und Schienenverkehrsstrecken einzuhalten.</p>	Näher zu prüfen, da KIF Innenentwicklung per se fördert und keine Einschränkungen auf lärmarme Standorte vorsieht
<p><u>06 Verkehrswege und andere lärm erzeugende Anlagen sind so zu planen, dass davon ausgehende Lärmbelastungen, insbesondere der Wohnbereiche und der Bereiche mit besonderer Erholungsfunktion, weitgehend vermieden werden. Wo im Bereich vorhandener Anlagen die Anforderungen an gesunde Wohnverhältnisse durch lärm mindernde Maßnahmen nicht gewahrt werden können,</u></p>	-

<u>ist der Bau neuer Wohnungen oder anderer lärmempfindlicher Einrichtungen zu verhindern.</u>	
<u>07 Vorhandene Belastungen der Bevölkerung durch Verkehrslärm sollen durch technische Maßnahmen an Fahrzeugen bzw. Fluggeräten und durch verkehrslenkende bzw. verkehrsbeschränkende Maßnahmen gesenkt werden.</u> An stark lärmbelasteten Verkehrswegen sind Maßnahmen zur Lärmsanierung anzustreben. Wohngebiete sind entsprechend den örtlichen Gegebenheiten vom Schwerlastverkehr freizuhalten. Zum Schutz der Bevölkerung vor Fluglärm sind insbesondere Wohn-, Erholungs- und Fremdenverkehrsgebiete weitgehend von Tiefflügen freizuhalten	-
<u>08 Bevölkerung und Umwelt sind vor schädigenden Einwirkungen ionisierender Strahlen zu schützen.</u>	-
<u>09 Zum Schutz vor nichtionisierenden Strahlen sind Standorte für leistungsstarke Sendeanlagen und hochenergetische Freileitungen so zu planen, dass die Belastung von Menschen durch elektromagnetische Felder möglichst gering gehalten wird.</u>	-

D 2.5 Schutz der Erdatmosphäre, Klima

Festlegung	Effekte
01 Klimarelevante Emissionen im Verkehrsbereich sind insbesondere durch Verlagerung von Verkehrsleistungen im Straßen- und Flugverkehr auf Schiene und Wasserstraße, Verlagerung vom motorisierten, individuellen auf den öffentlichen Personennahverkehr, der weiter zu verbessern und auszubauen ist, Herabsetzung von Verkehrsleistungen durch Verkehrsvermeidung, technische Energieeinsparungen an Verkehrsmitteln zu vermindern.	KIF trägt mit der Förderung der Innenentwicklung zur Verkehrsvermeidung und damit zum Klimaschutz bei
02 Die energiebedingten Emissionen von klimarelevanten Gasen sind durch rationelle Energienutzung und –umwandlung, Energieeinsparung, Ausbau der Nutzung erneuerbarer Energien, zu vermindern. <u>Eine Erhöhung des Anteils von Erdgas an der Energieversorgung gegenüber dem Anteil von Kohle und Erdöl ist anzustreben.</u>	-
<u>03 Klimarelevante Emissionen durch landwirtschaftliche Aktivitäten z. B. durch Anwendung von Dünger und Pflanzenschutzmitteln, Lagerung und Ausbringung von Gülle – sind zu vermindern.</u>	-
<u>04 Der Wald ist im Hinblick auf seine Klimaschutzfunktion (Bindung von CO2) zu erhalten, an geeigneten Standorten zu vermehren und nachhaltig zu nutzen.</u>	-
<u>05 In dicht besiedelten Gebieten sind Freiräume zur Aufrechterhaltung des vertikalen und horizontalen Frischluftaustausches und eines gesunden Stadtklimas zu erhalten. In windreichen Regionen soll die Schutzfunktion des Waldes zur Verbesserung des Kleinklimas besiedelter Gebiete beitragen.</u>	Näher zu prüfen, da KIF keine räumliche Einschränkung der Förderung von Innenentwicklung bzw. Regelungen zur Begrenzung der Verdichtung vorsieht

D 2.6 Schutz der Kulturlandschaften und der kulturellen Sachgüter

Festlegung	Effekte
<p>01 Die Kulturlandschaften im Landkreis Nienburg/Weser sind so zu erhalten und zu pflegen, dass historische Landnutzungsformen und Siedlungsstrukturen sowie kulturhistorisch bedeutsame Landschaftsteile und -bestandteile, wie z.B.- Heiden, Grünländer, exemplarisch auch bäuerliche Torfstiche, Dorfanger (-teiche), Altholzbestände in Ortsteilen, Alleen, Hecken, Obstbaumalleen, Park- und Kulissenlandschaften, charakteristische Siedlungsstrukturen, Hohlwege und Bodendenkmale dauerhaft erhalten bleiben. Die Koordinierung von Entwicklungsmaßnahmen, die sich auf die Kulturlandschaft auswirken, soll verbessert werden.</p>	<p>Näher zu prüfen, da KIF keine räumliche Einschränkung der Förderung von Innenentwicklung vorsieht</p>
<p><u>02 Kulturelle Sachgüter, dazu zählen u. a. historische Bausubstanz, historische Gärten und Parkanlagen, einzelne Kulturdenkmale sowie historisch wertvolle Gegenstände, sind nach Möglichkeit im Ensemble, an ihrem ursprünglichen Standort und in ihrem Kulturzusammenhang zu sichern und zu erhalten.</u> Aus kulturhistorischem und wissenschaftlichem Interesse sind die im Planungsraum zahlreich vorhandenen ober- und unterirdischen Bodendenkmale, wie z.B. Hügelgräber, Urnenfelder oder Wallanlagen, zu erhalten.</p>	<p>Näher zu prüfen, da KIF keine räumliche Einschränkung der Förderung von Innenentwicklung vorsieht</p>
<p><u>03 Die Siedlungsstruktur ist so weiterzuentwickeln, dass sie sich in die historisch gewachsene Kulturlandschaft einpaßt und kulturelle Sachgüter erhalten werden.</u></p>	<p>Näher zu prüfen, da KIF keine räumliche Einschränkung der Förderung von Innenentwicklung vorsieht</p>
<p>04 Historische und besonders wertvolle Teile der Kulturlandschaften und kulturelle Sachgüter sollen flächendeckend erfaßt, erforscht und der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Der für den Landkreis Nienburg/Weser vorliegende, archäologische Fundstellenkatalog soll fortgeführt werden. Im Rahmen der Bodendenkmalpflege sollen weitere Erkenntnisse über die Siedlungsgeschichte im Planungsraum erworben werden. Kulturelle Sachgüter sollen auch dazu beitragen, als Anziehungspunkte die fremdenverkehrliche Attraktivität der Region zu stärken.</p>	<p>-</p>
<p>05 In der Zeichnerischen Darstellung [...] aufgrund ihrer regionalgeschichtlichen Bedeutung und zur Bewahrung der kulturellen Stabilität im Landkreis Nienburg/Weser als kulturelle Sachgüter festgelegt. Sie sind in ihrem Gesamtzusammenhang zu sichern.</p>	<p>-</p>

D 3 Nutzung und Entwicklung natürlicher und raumstruktureller Standortvoraussetzungen

D 3.0 Umwelt und sozialverträgliche Entwicklung der Wirtschaft und der Infrastruktur

Festlegung	Effekte
<p>01 Die wirtschaftlichen Nutzungen sind in allen Teilen des Landkreises so mit den sozialen und ökologischen Erfordernissen abzustimmen und, soweit notwendig, umzugestalten, dass sie dem Wohl der regionalen Gesamtentwicklung dienen, die natürlichen Lebensgrundlagen möglichst wenig beeinträchtigen und auch für</p>	<p>-</p>

künftige Generationen Gestaltungsmöglichkeiten der Raumnutzung offenhalten.	
02 Um eine umwelt- und sozialverträgliche Raumnutzung im Landkreis Nienburg/Weser sicherzustellen und weiterzuentwickeln, sind die unterschiedlichen Nutzungsansprüche an den Raum und ihre wechselseitigen Auswirkungen so abzustimmen, dass Nutzungen in Natur und Landschaft nur im unabweisbaren Umfang eingreifen, Nutzungskonflikte durch vorausschauende Planung verhindert werden, sich gegenseitig beeinträchtigende Nutzungen in Art und Intensität so aufeinander abgestimmt werden, dass Beeinträchtigungen minimiert und ggf. zusätzlich durch technische Möglichkeiten verträglich gemacht werden, sich gegenseitig ausschließende Nutzungen räumlich entflochten werden.	KIG minimiert Eingriffe in Natur und Landschaft durch die Förderung der Innenentwicklung

D 3.1 Gewerbliche Wirtschaft und Fremdenverkehr

D 3.2 Landwirtschaft

D 3.3 Forstwirtschaft

D 3.4 Rohstoffgewinnung

D 3.5 Energie

D 3.6 Verkehr und Kommunikation

D 3.7 Bildung, Kultur, Soziales

D 3.8 Erholung, Freizeit, Sport

D 3.9 Wasserwirtschaft

D 3.9.3 Hochwasserschutz

Festlegung	Effekte
01 Die gesetzlich festgesetzten Überschwemmungsgebiete von Weser, Großer Aue, Steinhuder Meerbach und Siede werden in der Zeichnerischen Darstellung als Gebiete zur Sicherung des Hochwasserabflusses dargestellt. Sie sind von dem Schutzzweck entgegenstehenden Nutzungen freizuhalten. Dies gilt auch für die gesetzlich festgelegten Überschwemmungsgebiete des Uchter/Stolzenauer Mühlbaches und des Bückener Mühlbaches. Die über die festgesetzten Gebiete hinausgehenden natürlichen Überschwemmungsgebiete sind auch an den Gewässern, für die kein gesetzliches Überschwemmungsgebiet festgesetzt worden ist, in ihrer Funktion als Rückhalteflächen zu erhalten. Der weiteren Einengung von natürlichen Überschwemmungsgebieten ist entgegenzuwirken. Möglichkeiten zur Wiederherstellung von natürlichen Überschwemmungsgebieten sind auszunutzen.	Näher zu prüfen, da KIF bei der Förderung der Innenentwicklung keine Standorte ausschließt und § 78 Abs. 3 WHG eine Reihe von Ausnahmen zulässt
02 Der Hochwasserschutz ist durch den Ausbau und die Unterhaltung der Deiche, Verwallungen und Gewässer zu sichern und, soweit erforderlich, zu verbessern. In den Flussgebieten sind Wasserrückhaltemaßnahmen vorzusehen und die Bedingungen für	-

eine Hochwasserrückhaltung durch Schaffung weiterer Retentionsräume sowie durch Grünlanderhalt und –entwicklung zu fördern	
03 Bei erforderlichen Maßnahmen des Hochwasserschutzes sind insbesondere die Belange der Siedlungsentwicklung, der Landwirtschaft, des Fremdenverkehrs und der Erholung sowie des Naturschutzes und der Landschaftspflege soweit wie möglich zu berücksichtigen und die Entwicklung naturnaher Gewässer zu fördern.	-
04 Im Siedlungsbereich ist das Maß der Versiegelung möglichst klein zu halten, Niederschlagswasser vorrangig vor Ort zu versickern und zur Vermeidung der Vergrößerung und Beschleunigung des Wasserabflusses die Einrichtung von Regenrückhaltebecken anzustreben.	Näher zu prüfen, da KIF im Innenbereich keine weiteren Vorgaben an die Vorhaben knüpft und zumindest bei Vorhaben im unbeplanten Innenbereich dieser Festlegung u.U. nicht Rechnung getragen wird
05 Die Auswirkungen großflächiger Bodenabbaue im Bereich der Weser auf den Hochwasserabfluss sind zu untersuchen und zu berücksichtigen. Ein beschleunigter Hochwasserabfluss ist zu verhindern.	-

D 3.10 Abfallwirtschaft

D 3.11 Katastrophenschutz, Verteidigung

- Keine Effekte -

Bewertung

Der KIF trägt zur Umsetzung von 20 Festlegungen des RROP Nienburg bei. Allerdings sind auch bei 14 Festlegungen nähere Untersuchungen erforderlich, ob Zielkonflikte bestehen.

Neben dem bereits beim LROP aufgeführten Aspekt der bisher offenen Berücksichtigung der Zentralen Orte tritt im RROP der Umstand hinzu, dass KIF bisher bei der Förderung der Innenentwicklung keine räumlichen bzw. situativen Einschränkungen vorsieht, sofern diese Flächen bestimmte Merkmale aufweisen wie kulturlandschaftliche Bedeutung, Lärmbelastung oder Klimasensibilität.

Klärungsbedürftig ist auch der aktive Entwicklungsauftrag, der im Bereich Siedlungsflächenentwicklung der Stadt Nienburg/Weser zugewiesen wird.

3.3 Regionales Raumordnungsprogramm für den Großraum Braunschweig

1. Leitbilder

1.1 Das siedlungsstrukturelle Leitbild der dezentralen Konzentration

Festlegung	Effekte
<p>1 Die künftige Regionalentwicklung wird besonders durch den demographischen Wandel beeinflusst. In den nächsten 10 Jahren ist mit einem geringen Bevölkerungsrückgang zu rechnen. Die Altersstruktur verändert sich kontinuierlich hin zu einem geringeren Anteil von Kindern und Jugendlichen bei gleichzeitig steigendem Seniorenanteil. Die erwerbsfähige Bevölkerung altert weiter, was zu Veränderungen des Nachfrageverhaltens und zu einem zunehmenden Wettbewerb um qualifizierte Nachwuchskräfte führt.</p>	-
<p>2 Die Großstädte werden wegen ihrer spezifischen Altersstruktur Einwohner verlieren. Andererseits gibt es im Umfeld der Großstädte Gemeinden, die wachsen. Schließlich werden sich Gemeinden im ländlich-peripheren Bereich auch weiterhin auf sinkende Einwohnerzahlen einstellen müssen. Mit Hilfe einer offensiven regionsweiten Arbeitsmarktpolitik gelingt es, Folgen des demographischen Wandels zu stabilisieren.</p>	-
<p>3 Zur Stabilisierung der Siedlungsentwicklung ist die Ausrichtung auf das System der Zentralen Orte sowohl bei wachsenden als auch bei rückläufigen Bevölkerungszahlen unverzichtbar. So wird der Erhalt und die Stärkung der im Großraum Braunschweig gewachsenen polyzentrischen Siedlungsstruktur gewährleistet. Dazu wird das siedlungsstrukturelle Leitbild der dezentralen Konzentration verfolgt. Es setzt grundsätzlich auf eine Sicherung und Entwicklung der gewachsenen Siedlungskerne und wird die Funktionen der zentralen Orte als effiziente Versorgungssysteme, wirtschaftliche Entwicklungspole und als Verknüpfungspunkte eines integrierten Verkehrssystems stärken.</p>	Näher zu prüfen, da KIF keine Fokussierung auf Zentrale Orte vorsieht
<p>4 In strukturschwachen und vom Bevölkerungsrückgang gefährdeten Räumen sind die zentralen Orte diejenigen Orte, die eine Mindestversorgung der Bevölkerung gewährleisten bzw. Orientierungspunkte für ein politisches Gegensteuern bieten können</p>	Näher zu prüfen, da KIF keine Fokussierung auf Zentrale Orte vorsieht
<p>5 Teilräumliche Besonderheiten werden bei der Umsetzung des Leitbildes der dezentralen Konzentration berücksichtigt. Das Zentrale-Orte-Konzept erfährt eine Flexibilisierung im Hinblick auf die differenzierte Siedlungsentwicklung im Großraum Braunschweig. Es wird ergänzt durch die Festlegung von Standorten mit besonderen Funktionszuweisungen sowie gegliederten Siedlungsachsen entlang des schienengebundenen Personennahverkehrs und leistungsfähiger RegioBuslinien mit einer angepassten Entwicklung im Umfeld der Stationen und Haltestellen.</p>	Näher zu prüfen, da KIF keine Fokussierung auf bestimmte Standorte vorsieht
<p>6 Eine regional abgestimmte Einzelhandelsentwicklungspolitik führt zu einer attraktiven Handelslandschaft. Sie sichert die dezentralen Versorgungskerne und stützt eine ausgewogene Nahversorgung. Versorgungsdisparitäten der Gemeinden werden untereinander abgebaut. Die mittel- und oberzentralen Handelsfunktionen der Innenstädte werden gestärkt</p>	-

1.2 Das wirtschaftsstrukturelle Leitbild der Wissenschafts- und Technologieregion

1.3 Das verkehrsstrukturelle Leitbild der umweltgerechten Mobilitätsbewältigung

1.4 Das Leitbild zur integrierten Siedlungs- und Landschaftsentwicklung

- keine Effekte –

1.5 Das kooperative Leitbild der regionalen Verantwortungsgemeinschaften

Festlegung	Effekte
1 Die Hinwendung zu weniger Staat und mehr Eigenverantwortung setzt für eine positive Zukunftsgestaltung den Ausbau bestehender und den Aufbau neuer Kooperationen bei gleichzeitig verstärktem Bürgerengagement im Großraum Braunschweig voraus. Mit der integrierten Regionalentwicklung und ausgeprägten Kooperationskultur wird die Identifikation der Bevölkerung mit ihrem Heimatraum, dem Großraum Braunschweig, gestärkt. Gleichzeitig werden vermehrte kommunale Kooperationen im Großraum bei Planungen, im kommunalen Verwaltungsvollzug und bei der Daseinsvorsorge Synergieeffekte erzielen.	KIF ist ein Beispiel für eine ausgeprägte Kooperationskultur
2 Die Regionalplanung berücksichtigt in den relevanten Planungsprozessen durch Einbindung der an der Regionalentwicklung interessierten Öffentlichkeit die Belange zukünftiger Generationen. Die spezifischen Interessen und Lebenssituationen von Frauen und Männern zur Teilhabe am gesellschaftlichen Leben werden dabei besonders beachtet (Gender Mainstreaming).	-

2. Grundsätze zur gesamtträumlichen Entwicklung – Raumstruktur

2.1 Entwicklung der räumlichen Struktur im Großraum Braunschweig

Festlegung	Effekte
1 Die bestehende und sich durch ein polyzentrisches Siedlungsgefüge auszeichnende Qualität der Raumstruktur im Großraum Braunschweig soll durch eine den demographischen Wandel berücksichtigende integrierte Siedlungs- und Freiraumentwicklung gesichert und entwickelt werden. Daher gilt es generell, diesen gesamtträumlichen Planungsansatz als übergeordnete Entwicklungsmaxime den raumwirksamen Planungen zugrunde zu legen. Diese Entwicklungsmaxime soll auch dem vorbeugenden Klimaschutz dienen.	KIF stellt mit seinem Fokus auf Förderung der Innenentwicklung einen Beitrag zur Bewältigung des demographischen Wandels dar
2 Die Verkehrsinfrastruktur soll aufgrund ihrer lokalen, teilräumlichen und überregionalen Vernetzungsfunktion bedarfsgerecht gesichert und entwickelt werden.	-
3 Der Sicherung einer ausgewogenen Raumstruktur dient das Siedlungsleitbild der dezentralen Konzentration. Die Siedlungsentwicklung soll je nach teilräumlich differenzierter Dynamik aus Gründen der langfristigen Infrastruktursicherung auf die zentralen	Näher zu prüfen, da KIF keine Konzentration auf diese Standorte vorsieht

Standorte, die Standorte mit besonderen Funktionszuweisungen oder die Standorte entlang der regional bedeutsamen ÖPNV-Achsen konzentriert werden.	
4 Entsprechend der naturräumlichen Gliederung im Großraum Braunschweig sollen die Grundzüge einer integrierten Siedlungs- und Freiraumentwicklung den jeweiligen naturräumlichen Gegebenheiten angepasst werden. Eine diese Gegebenheiten berücksichtigende Entwicklungsplanung fördert die Identifikation der Bevölkerung mit ihrem Lebensraum. Die naturräumliche Vielfalt einerseits und das landschaftstypische Bauen andererseits sollen insgesamt zur regionalen Attraktivitätssteigerung beitragen.	-
5 Wesentliches funktionales Gliederungselement einer integrierten Siedlungs- und Freiraumentwicklung ist die Sicherung und Entwicklung der Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts im besiedelten und unbesiedelten Bereich. Die Auen des Fließgewässersystems stellen die wichtigste Grundlage der großräumigen ökologischen Vernetzung im Großraum Braunschweig dar. Sie sollen als gliederndes Element berücksichtigt werden.	-

2.2 Einbindung übergeordneter Entwicklungen - Metropolregion Hannover-Braunschweig-Göttingen

- Keine Effekte –

II Ziele und Grundsätze zur Entwicklung der Siedlungs- und Versorgungsstrukturen

1. Siedlungsentwicklung und Standortfunktionen

Festlegung	Effekte
1 Bei allen Planungen und Maßnahmen zur Entwicklung der räumlichen Struktur des Großraums Braunschweig gilt es, die wesentlichen Entwicklungskomponenten der Bevölkerungsstruktur und räumlichen Bevölkerungsverteilung sowie die Auswirkungen auf den Wohnraumbedarf zu berücksichtigen. Veränderungen in der Alters- und Haushaltsstruktur der Bevölkerung sowie der Wandel gesellschaftlicher Rahmenbedingungen sollen frühzeitig bei Planungen zur Siedlungsentwicklung berücksichtigt werden. Allem Handeln sollen diesbezüglich allgemein anerkannte Prognosedaten zugrundegelegt werden.	Näher zu prüfen. Bisher sieht KIF keine Prognosedaten zur Legitimierung von Innenentwicklung vor. Diese Frage hängt auch mit der Art der Steuerung der Eigenentwicklung zusammen
2 Familiengerechter Wohnraum soll vor allem an den zentralen Standorten bereitgestellt werden, um einerseits Zersiedlungsansätze zu vermeiden und andererseits die Infrastrukturauslastung zu stabilisieren. Der oberzentrale Verbund hat in diesem Zusammenhang der weiterhin stattfindenden Stadt-Umland-Wanderung entgegenzuwirken.	Näher zu prüfen, da KIF keine Konzentration auf diese Standorte vorsieht
3 Der neu zu errichtende Wohnraum soll verschiedenen Lebensphasen und -formen gerecht werden.	-

1.1 Dezentrale Konzentration

Festlegung	Effekte
1 Die Ausweisung des Netzes hierarchisch gegliederter Zentraler Orte dient der flächendeckenden Sicherung eines Mindeststandards an öffentlichen und privaten Einrichtungen und Dienstleistungen für die Bevölkerung im jeweiligen Verflechtungsbereich. Das Zentrale-Orte-Konzept trägt zur Begrenzung des Ressourcenverbrauchs sowie zur Effektivierung des Ressourceneinsatzes bei und unterstützt damit das Prinzip der nachhaltigen Regionalentwicklung.	Näher zu prüfen, da KIF keine Fokussierung auf Zentrale Orte vorsieht
<u>2 Die Ausweisung neuer Wohnbauflächen und gewerblicher Bauflächen hat der Funktion des Zentralen Ortes zu entsprechen.</u>	Näher zu prüfen, da KIF keine Differenzierung zwischen den Hierarchiestufen Zentraler Orte vorsieht
<u>3 An wichtigen Konzentrationspunkten der Siedlungsentwicklung ist eine Verknüpfung des schienengebundenen ÖPNV mit dem flächenerschließenden ÖPNV herzustellen.</u>	-
4 Mit der Bündelung der Siedlungsentwicklung soll Folgendes angestrebt werden: Konzentration des Entwicklungspotenzials auf zentrale Standorte und Standorte mit besonderen Funktionszuweisungen, Sicherung und Entwicklung des Leistungsaustausches zwischen den zentralen Orten unterschiedlicher Stufe und ihren Verflechtungsbereichen hinsichtlich ihrer Versorgungsfunktionen und der Tragfähigkeit des ÖPNV, Sicherung der Freiraumfunktionen in den Achsenzwischenräumen als Beitrag zur Entwicklung eines attraktiven Wohnumfeldes.	Näher zu prüfen, da KIF keine Fokussierung auf Zentrale Orte vorsieht
5 Bei der Aufstellung von Bauleitplänen soll auf eine funktional sinnvolle Zuordnung von Wohn- und Arbeitsstätten und Infrastruktureinrichtungen hingewirkt werden. Hierbei soll das Leitbild der Dezentralen Konzentration berücksichtigt werden.	-
6 Städte und Gemeinden sollen bei der Aufstellung der Bauleitpläne für neue gewerbliche und industrielle Bauflächen prüfen, ob geeignete Altgewerbe- oder Altindustriegebiete bzw. ungenutzte oder brachliegende Flächen in Gewerbe- oder Altindustriegebieten in Anspruch genommen werden können. Dabei soll die siedlungsökologische Bedeutung dieser Brachen und ihre Bedeutung für die siedlungsbezogene Freiraumversorgung angemessen berücksichtigt werden. Brachgefallene Altgewerbe- und Altindustriegebiete sollen nur dort vorrangig in Anspruch genommen werden, wo solche Gebiete infrastrukturell gut angebunden sind und in einer funktional sinnvollen Zuordnung zu Wohngebieten stehen.	-

1.1.1 Zentrale-Orte-Konzept

Festlegung	Effekte
1 Die zentralörtliche Gliederung ist wie folgt aufgebaut: Oberzentren, Mittelzentren, Grundzentren, Standorte mit grundzentralen Teilfunktionen.	-

2 Zentrale Orte haben als Standorte innerhalb der Städte und Gemeinden zentralörtliche Funktionen zu übernehmen. Zentrale Orte sollen entsprechend dem Bedarf in zumutbarer Entfernung erreichbar sein.	-
<u>3 Die Siedlungsentwicklung ist vorrangig auf das zentralörtliche System auszurichten. Dies gilt gleichermaßen für die Sicherung und Entwicklung von Wohn- und Arbeitsstätten. Dies gilt auch für die gewerbliche Entwicklung auf den industriellen Altstandorten.</u>	Näher zu prüfen, da KIF keine Fokussierung auf Zentrale Orte vorsieht
4-10	-

1.1.2 Siedlungsachsen

Festlegung	Effekte
1 Im Großraum Braunschweig haben sich Siedlungsachsen mit einer unterschiedlich dichten Abfolge von Siedlungskonzentrationen herausgebildet, die im engen Zusammenhang mit verkehrsstrukturellen Einrichtungen stehen.	-
<u>2 Schwerpunkträume der Siedlungsentwicklung sind die Ober- und Mittelzentren. Im Verflechtungsbereich dieser Zentralen Orte sind die Grundzentren, die im Bereich von Siedlungsachsen liegen, als Schwerpunkorte für die Siedlungsentwicklung auszugestalten. Des Weiteren ist die Siedlungsentwicklung im Großraum Braunschweig vorrangig auf die zentralörtlichen Standorte, die über Zugangstellen des schienengebundenen ÖPNV bzw. von RegioBuslinien verfügen, zu konzentrieren. Für nicht zentrale Standorte, die auf Siedlungsachsen liegen und / oder über Zugangstellen des schienengebundenen ÖPNV verfügen, ist im Vorfeld einer Bauleitplanung mit der unteren Landesplanungsbehörde zu prüfen, ob eine über den Eigenbedarf hinausgehende Siedlungsentwicklung den Grundsätzen und Zielen der Raumordnung entspricht.</u>	Näher zu prüfen, da KIF keine Fokussierung auf bestimmte Standorte vorsieht. Die Prüfpflicht für nicht zentrale Standorte ist ein Anknüpfungspunkt für eine vertraglich vereinbarte Priorisierung der Innenentwicklung
3 Im Einzugsbereich der Haltepunkte soll durch verdichtete Bau- und Wohnformen eine höhere Siedlungsdichte erreicht werden. An den anderen zentralen Standorten soll die Siedlungsentwicklung auf die Auslastung vorhandener Infrastruktur- und Versorgungseinrichtungen ausgerichtet werden.	

1.2 Vorranggebiete Industrielle Anlagen

- keine Effekte-

1.3 Eigenentwicklung

Festlegung	Effekte
1 Im Rahmen der grundgesetzlich verankerten kommunalen Planungshoheit trägt jede Gemeinde die Verantwortung für ihre Eigenentwicklung unter Berücksichtigung der Rahmen setzenden überörtlichen und sonstigen fachlichen Belange	-

2 Die Standorte ohne besondere Funktionszuweisung unterliegen der Eigenentwicklung. Diese orientiert sich am örtlichen Entwicklungsstand. Der in Abs. (4) genannte Orientierungswert soll für die Wohnbauflächenausweisung Berücksichtigung finden.	-
3 Die bauleitplanerische Konkretisierung der Eigenentwicklung erfolgt über die Bestimmung eines Orientierungswertes für die Wohnbauflächenausweisung, der empirisch ermittelt sich im Planungsraum bewährt hat, ohne die Zentrenstruktur zu belasten.	
4 Folgender Orientierungswert soll den Planungen in Standorten mit Eigenentwicklung zugrunde liegen: ein Angebot von 3,5 Wohneinheiten (WE) pro Jahr und pro 1.000 Einwohnern. Die Wohnbauflächenausweisung an einem Standort soll den festgelegten Orientierungswert nicht überschreiten. Eine Abweichung vom Orientierungswert soll über nachzuweisende ortsspezifische Planungserfordernisse oder ein das Gemeindegebiet umfassendes Siedlungsflächenkonzept begründet werden und bedarf der Abstimmung mit der unteren Landesplanungsbehörde. Baulücken und durch Bauleitplanung gesicherte aber noch nicht bebaute Flächen sollen in einer Wohnbauflächenbilanz in Ansatz gebracht werden	Näher zu prüfen, da dieser Orientierungswert die mit KIF verfolgten Ziele konterkarieren kann, weil in der Vergangenheit erfolgter Zugang begünstigend wirkt

2 Entwicklung der Versorgungsstrukturen

2.1 Großflächiger Einzelhandel

2.2 Soziale, kulturelle und Bildungsinfrastruktur

- keine Effekte –

III Ziele und Grundsätze zu Freiraumstrukturen,

Freiraumnutzungen und zum Klimaschutz

1 Entwicklung eines regionalen Freiraumverbundes und seiner Funktionen

1.1 Naturraumbezogene Freiraumentwicklung

- keine Effekte –

1.2 Siedlungsbezogene Freiraumentwicklung

Festlegung	Effekte
1 Für ein qualitativ hochwertiges, multifunktional nutzbares Siedlungsumfeld sowie die dafür notwendigen Erholungsfunktionen sollen siedlungsbezogene regionale Freiräume gesichert und weiterentwickelt werden.	-
2 Die eigenständige Wahrnehmbarkeit von Orts- und Gemeindeteilen soll durch gliedernde regionale Freiräume gesichert und weiterentwickelt werden. Dies gilt insbesondere zwischen den Siedlungsbereichen an den regional bedeutsamen Siedlungsachsen sowie in Bereichen mit verstärkten Verdichtungstendenzen im Umland der Ober- und Mittelzentren.	KIF trägt mit der Förderung der Innenentwicklung zur Erhaltung der siedlungsnahen Freiräume bei

3 Freiräume mit klimaökologischer Funktion, wie Kaltluft produzierende Freiflächen und Kaltluftbahnen, sollen zur Gewährleistung gesunder Lebensverhältnisse in belasteten Siedlungsbereichen gesichert und entwickelt werden.	Näher zu prüfen, da KIF keine Beschränkung der Innenentwicklung auf bestimmte Standorte vorsieht
<u>4 Siedlungsbezogene Freiräume mit besonderen ökonomischen, ökologischen oder sozialen Funktionen, insbesondere für die großräumige ökologische Vernetzung, als klimaökologisch bedeutsamer Freiraum, zur ortsübergreifenden Gliederung des Siedlungsraums und zur wohnungs- und siedlungsnahen Erholungsnutzung, sind zu sichern und zu entwickeln. In der Zeichnerischen Darstellung sind sie als "Vorranggebiet Freiraumfunktionen" festgelegt. Raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen müssen mit der vorrangigen Freiraumfunktion vereinbar sein.</u>	-
5 Der regionale Freiraumverbund soll als Zielraum für naturschutzrechtliche Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen genutzt werden. Für regionale und interkommunale Flächenpools sollen insbesondere "Vorranggebiete Freiraumfunktionen" in Anspruch genommen werden.	-

1.3 Natura 2000

- keine Effekte –

1.4 Natur und Landschaft

Festlegung	Effekte
1 Natur und Landschaft sollen in den besiedelten und unbesiedelten Bereichen des Großraums Braunschweig so geschützt, gepflegt und entwickelt werden, dass die Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes nachhaltig gesichert ist. Die Nutzbarkeit der Naturgüter, die Pflanzen- und Tierwelt sowie die Vielfalt, Eigenart und Schönheit von Natur und Landschaft sollen als Lebensgrundlage des Menschen und als Voraussetzung für seine Erholung dauerhaft gesichert werden. Dies gilt insbesondere in Bereichen mit verstärkten Verdichtungstendenzen im Umland der Ober- und Mittelzentren.	KIF trägt mit der Förderung der Innenentwicklung zu diesem Grundsatz bei
2 Die naturräumliche Gliederung des Großraums Braunschweig bildet mit ihrem hohen Naturpotenzial sowie ihrer landschaftlichen Strukturvielfalt die Grundlage für die Sicherung und Weiterentwicklung von Natur und Landschaft. Die naturräumlichen Gegebenheiten sollen gesichert und entwickelt und bei allen Planungen weitestgehend Berücksichtigung finden.	-
3 Großräumig unzerschnittene Räume im Großraum Braunschweig sollen aufgrund ihrer besonderen Bedeutung für Natur und Landschaft sowie im Hinblick auf das ungestörte Naturerleben vor Zerschneidung durch raumbedeutsame Verkehrswege und Freileitungen sowie durch Inanspruchnahme vor Siedlungstätigkeit langfristig geschützt werden.	KIF trägt mit der Förderung der Innenentwicklung zu diesem Grundsatz bei
4 Die großräumige ökologische Vernetzung soll auch unter besonderer Berücksichtigung der landwirtschaftlichen Nutzung über Trittsteinbiotope oder zeitlich / räumlich dynamische naturschutzbezogene Maßnahmen gesichert und entwickelt werden.	-

5-11	-
------	---

1.5 Kulturlandschaft

Festlegung	Effekte
1 Die Kulturlandschaften im Großraum Braunschweig sollen erhalten und gepflegt werden. Die historischen Landnutzungsformen und Siedlungsstrukturen sowie prägende Landschaftsstrukturen und Naturdenkmale sollen dauerhaft gesichert und bei Planungen und Maßnahmen weitestgehend berücksichtigt werden.	Näher zu prüfen, da KIF keine räumliche Einschränkung der Förderung von Innenentwicklung vorsieht
2 Regional bedeutsame kulturelle Sachgüter, dazu zählen u.a. historische Bausubstanz, historische Gärten und Parkanlagen, einzelne Kultur- und Bodendenkmale sowie historisch wertvolle Gegenstände, sind an ihrem ursprünglichen Standort und in ihrem Kulturzusammenhang zu sichern und zu erhalten [...]	-
3 Wertvolle Teile der Kulturlandschaften und kulturelle Sachgüter tragen als Elemente der wirtschafts-, bau-, kunst-, sozial-, natur- und kulturgeschichtlichen Entwicklung zur Identifikation für die Bewohner und zur touristischen Attraktivität des Großraums Braunschweig bei. 2Sie sollen erhalten und gepflegt werden.	-
4 Bedeutsame Teile der Kulturlandschaften und kulturelle Sachgüter sollen als Zielpunkte für nachhaltigen Tourismus und Naherholung mit dem ÖPNV und dem regionalen Radwegenetz verbunden werden.	-
5 Der UNESCO-Geopark Harz. Braunschweiger Land. Ostfalen dient der Erhaltung der Natur- und Kulturlandschaft, der Stärkung des Fremdenverkehrs (Geotourismus) sowie Bildungszwecken. Im Sinne der Geoparkkonzeption sollen die besonderen naturräumlichen, geologischen und geomorphologischen Verhältnisse geschützt und entwickelt werden	-

1.6 Großschutzgebiete

- keine Effekte –

1.7 Bodenschutz

Festlegung	Effekte
1 <u>Der Boden ist als Lebensgrundlage und Lebensraum für Menschen, Tiere, Pflanzen und Bodenorganismen, Teil des Naturhaushaltes und prägendes Element von Natur und Landschaft zu schützen, zu pflegen und zu entwickeln. Boden ist flächensparend in Anspruch zu nehmen.</u>	KIF trägt mit der Förderung der Innenentwicklung direkt zum Bodenschutz bei
2 In den wind- bzw. wassererosions- und verdichtungsempfindlichen Gebieten des Großraums Braunschweig sollen angepasste, erosionsverhindernde Formen der land- und forstwirtschaftlichen Bodennutzung vorgesehen werden.	-

3 Insbesondere in den Wassergewinnungsgebieten und Gebieten mit geringer Grundwasserüberdeckung sind Beeinträchtigungen des Bodenwasserhaushaltes zu vermeiden.	-
4 Böden mit hoher natürlicher Ertragsfähigkeit sollen vor weiterer Inanspruchnahme weitgehend geschützt und für eine ordnungsgemäße Land- und Forstwirtschaft genutzt werden.	KIF trägt mit der Förderung der Innenentwicklung direkt zum Schutz der Böden mit hoher Ertragsfähigkeit bei
5 Belastete Böden sind langfristig zu sanieren und einer raumverträglichen Nutzung zuzuführen.	-
6 Zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme sollen verstärkt brachfallende Gewerbe- und Industriegebiete (Brachflächenrecycling) in die Wiedernutzung genommen werden.	KIF trägt mit der Förderung der Brachflächenrevitalisierung zu diesem Grundsatz bei

2 Entwicklung der Freiraumnutzungen

2.1 Landwirtschaft

Festlegung	Effekte
(1) Die landwirtschaftlichen Flächen im Großraum Braunschweig sollen wegen ihrer Bedeutung für die Nahrungsmittelproduktion, als natürliche Grundlage für den regionalen Wirtschaftsfaktor Landwirtschaft, für die nachhaltige Energiegewinnung, für Natur- und Klimaschutz, für Erholung und Tourismus sowie als wesentliche Elemente der Kulturlandschaft gesichert und entwickelt werden. Der Landwirtschaftliche Fachbeitrag soll als fachliche Grundlage für die Sicherung und Entwicklung der Belange der Landwirtschaft fortgeschrieben werden.	KIF trägt mit der Förderung der Innenentwicklung direkt zum Schutz der landwirtschaftlichen Flächen bei
2 Die Flächen für die landwirtschaftliche Nutzung und die Standorte landwirtschaftlicher Betriebe sollen insbesondere in den im Freiraumsicherungs- und Entwicklungskonzept für den Großraum Braunschweig benannten Bereichen mit großräumig verstärkter Siedlungstätigkeit gesichert und entwickelt werden.	-
3 Die Funktion landwirtschaftlicher Gebiete für die energetische Nutzung für die Windenergie, Biogasanlagen, Holzschnitzel etc. und der Anbau und die Verwendung nachwachsender Rohstoffe sollen gesichert und entwickelt werden.	-
4 Die großräumige ökologische Vernetzung im Großraum Braunschweig soll unter Berücksichtigung der landwirtschaftlichen Nutzung gesichert und entwickelt werden.	-
5 Konzepte zur agrarstrukturellen Sicherung und zur Entwicklung des ländlichen Raums sollen in die Regionalentwicklung eingebunden werden.	-
6 Zum Schutz einer nachhaltigen Landbewirtschaftung sind Gebiete mit einem mittleren bis hohen Ertragspotenzial als "Vorbehaltsgebiet Landwirtschaft (aufgrund hohen, natürlichen, standortgebundenen landwirtschaftlichen Ertragspotenzials)" in der Zeichnerischen Darstellung festgelegt. Alle raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen sollen so abgestimmt werden, dass diese	-

Gebiete in ihrer Eignung und besonderen Bedeutung möglichst nicht beeinträchtigt werden	
7 Zur Darstellung und zur Sicherung ihrer Funktionen für die Kulturlandschaftspflege, den Bodenschutz auf Immissionsflächen, die Produktion auf Beregnungsflächen für die regionale Verarbeitung und die Direktvermarktung sind landwirtschaftliche Gebiete als "Vorbehaltsgebiet Landwirtschaft (aufgrund besonderer Funktionen der Landwirtschaft)" in der Zeichnerischen Darstellung festgelegt. Alle raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen sollen so abgestimmt werden, dass diese Gebiete in ihrer Eignung und besonderen Bedeutung möglichst nicht beeinträchtigt werden. Die Funktionen der Landwirtschaft für die regionale Abwasserentsorgung werden in der Zeichnerischen Darstellung als "Vorbehaltsgebiet Abwasserverwertungsfläche" festgelegt	-

2.2 Wald und Forstwirtschaft

2.3 Rohstoffgewinnung

2.4 Erholung und Tourismus

2.5 Wasserwirtschaft

2.5.1 Oberflächenwasser

2.5.2 Grundwasser

2.5.3 Wasserversorgung

- keine Effekte –

2.5.4 Vorbeugender Hochwasserschutz

Festlegung	Effekte
1 Der vorbeugende Hochwasserschutz soll vorrangig durch vorsorgende und flußgebietsbezogene Maßnahmen unter Einbeziehung der Interessen der Ober- und Unterlieger auf der Grundlage der nach § 94 NWG aufzustellenden Hochwasserschutzpläne gewährleistet werden.	-
2 In den Einzugsbereichen der Fließgewässer soll verstärkt auf einen natürlichen Rückhalt und schadlosen Abfluss des Wassers hingewirkt werden. Die Funktion der Gewässer und ihrer Auen als natürlicher Retentionsraum soll gesichert und, soweit dies möglich ist, wiederhergestellt werden.	KIF trägt über die Förderung der Innenentwicklung mittelbar dazu bei, dass der natürliche Rückhalt im Freiraum erhalten bleibt
3 In den Überschwemmungsbereichen sollen vorrangig solche Flächennutzungen und Maßnahmen erfolgen, die einen Wasserrückhalt in der Fläche, den verzögerten Abfluss und die Grundwasseranreicherung begünstigen	
4 <u>Bereits förmlich festgesetzte Überschwemmungsgebiete und auf der Grundlage eines hundertjährigen Bemessungshochwassers für den Freiraum ermittelte Überschwemmungsbereiche, die nach</u>	-

<u>§ 92 a NWG der Festsetzung als Überschwemmungsgebiet bedürfen, sind in der Zeichnerischen Darstellung als "Vorranggebiet Hochwasserschutz" festgelegt. Alle raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen müssen mit der vorrangigen Zweckbestimmung vereinbar sein</u>	
<u>5 In den als "Vorranggebiet Hochwasserschutz" festgelegten Überschwemmungsbereichen ist die weitere Inanspruchnahme von Freiraum zugunsten von Siedlungserweiterungen und -neuplanungen auszuschließen. Ausnahmen hiervon sind nur nach Maßgabe des § 93 NWG zulässig.</u>	-
<u>6) In den Flächennutzungsplänen rechtswirksam dargestellte Siedlungsflächen, die von "Vorranggebieten Hochwasserschutz" überlagert werden und noch nicht durch rechtskräftige Pläne umgesetzt bzw. in Anspruch genommen sind, sind vorrangig dem Abfluss- bzw. Retentionsraum wieder zuzuführen.</u>	Näher zu prüfen, da dies auch Bebauungspläne im Innenbereich betreffen kann
<u>7 Gesetzliche Überschwemmungsgebiete, in denen nach der förmlichen Festsetzung nicht nur unwesentliche fließgewässer- und / oder abflussverändernde Maßnahmen durchgeführt worden sind bzw. die den gesetzlichen Anforderungen nicht mehr genügen, sind zu überprüfen und ggf. neu festzusetzen.</u>	-
<u>8 Der Rückgewinnung natürlicher Retentionsräume ist grundsätzlich Vorrang vor dem Bau von Rückhalteräumen einzuräumen.</u>	-
9) Überschwemmungsbereiche, die sich mit bereits bebauten Siedlungsflächen überlagern, und für die noch keine Überschwemmungsgebietsfestsetzung bzw. vorläufige Unterschutzstellung nach § 92 a NWG erfolgt ist, sind als Hinweis auf die besonderen Überschwemmungsrisiken für die vorhandene Bebauung in der Zeichnerischen Darstellung als "Vorbehaltsgebiet Hochwasserschutz" festgelegt. Die konkrete Überplanung und bauliche Nutzung dieser Flächen soll über eine einzelfallbezogene Überprüfung der aktuellen Überschwemmungsgefährdung sowie unter Beachtung der bestehenden Bau- und Nutzungsrechte entschieden werden.	Näher zu prüfen, da KIF nicht bestimmte Standorte im Innenbereich von der Förderung ausschließt
10 Überschwemmungsgefährdete Bereiche i.S.v. § 93 a NWG sind in der Zeichnerischen Darstellung als "Vorbehaltsgebiet Hochwasserschutz" festgelegt. Die Einstufung einer Fläche als "überschwemmungsgefährdet" ist von der kommunalen Planung im Rahmen einer sachgerechten Abwägung zu berücksichtigen.	Näher zu prüfen, da KIF nicht bestimmte Standorte im Innenbereich von der Förderung ausschließt
11 Die in der Zeichnerischen Darstellung für den Oberharz festgelegten Talsperren sollen hinsichtlich ihrer jeweiligen Hochwasserrückhaltefunktion nach Möglichkeit optimiert werden.	-

3 Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel

Festlegung	Effekte
1 Hinsichtlich eines regionalen Beitrags zum nationalen Klimaschutzprogramm sollen im Großraum Braunschweig - bezogen auf das Basisjahr 1990 - die CO ₂ -Emissionen im Zeitraum von 2008	-

<p>bis 2012 um 30 % gemindert werden. Der Anteil erneuerbarer Energien an der Stromversorgung soll bis zum Jahr 2020 mindestens 20 % betragen</p>	
<p>2 Eine auf die Zentralen Orte ausgerichtete Siedlungsentwicklung soll zum Schutz des Klimas und zur Minderung der CO₂-Emissionen beitragen. Im Zuge einer integrierten Siedlungs- und Freiraumentwicklung werden auf Grundlage des Freiraumsicherungs- und Entwicklungskonzepts für den Großraum Braunschweig klimawirksame Freiräume gesichert und entwickelt. Mit der Standortfestlegung von "Vorrang- und Eignungsgebieten Windenergienutzung" leistet der Großraum Braunschweig einen wichtigen Beitrag zur CO₂-Minderung. Mit Hilfe von guten Beispielen in Form von regenerativen Energierouten aus den Bereichen der Sonnenenergienutzung sowie der Energienutzung aus Wind- und Wasserkraft, Biomasse und Geothermie, trägt der Großraum Braunschweig dazu bei, der Öffentlichkeit die vielfältigen Möglichkeiten der regenerativen Energienutzung nahe zu bringen. Des Weiteren soll die Nutzung des ÖPNV weiterentwickelt und auf das Zentrale-Orte-Konzept abgestimmt werden. Zum Schutz vor den Wirkungen des Klimawandels werden Flächenfestlegungen zum Hochwasserschutz getroffen.</p>	<p>Näher zu prüfen, da KIF keine Fokussierung auf Zentrale Orte vorsieht</p>
<p>3 Zum Schutz der Erdatmosphäre und des Klimas sollen die landwirtschaftlichen Flächen und die Waldflächen durch fachlich begründete Festlegungen gesichert und entwickelt werden. Hierfür sind in der Zeichnerischen Darstellung insbesondere "Vorbehaltsgebiete Landwirtschaft", "Vorbehaltsgebiete Besondere Schutzfunktionen des Waldes" und "Vorbehaltsgebiete Gebiet zur Vergrößerung des Waldanteils" festgelegt</p>	<p>-</p>

IV Ziele und Grundsätze zur Entwicklung der technischen Infrastruktur und der raumstrukturellen Standortpotenziale

1. Mobilität, Verkehr, Logistik

2. Information und Kommunikation

3. Energie

4. Abwasserbeseitigung

5. Abfallwirtschaft

6. Altlasten

7. Sonstige Standort- und Flächenanforderungen

- keine Effekte -

Bewertung

Im Gegensatz zum LROP und dem RROP Nienburg überwiegen beim RROP Großraum Braunschweig mit 19 Fällen die Prüferfordernisse, denen lediglich 10 Festlegungen gegenüberstehen, bei denen der KIF Festlegungen unterstützt.

Dieser Tatbestand bedeutet aber nicht, dass die Konfliktdichte zwischen dem RROP und dem KIF höher wäre als in Nienburg, sondern begründet sich mit dem teilweise spezifischeren Regelungsgehalt des RROP Großraum Braunschweig.

Neben dem Komplex Zentrale Orte und dem bereits im Fall Nienburg dargelegten Abstimmungserfordernis, das sich auf besonders schützenswerte Teile des Innenbereichs bezieht, tritt hier die operationalisierte Regelung der Eigenentwicklung hinzu. Diese lässt mit ihrem einwohnerbezogenen Orientierungswert sehr große Spielräume zu, wobei die demographische Entwicklung unbeachtet bleibt, so dass im Umfeld der Mittel- und Oberzentren Zuzug befördert werden kann.

3.4 Rechtliche Bewertung der näher zu prüfenden Effekte

Im folgenden Abschnitt werden die näher zu prüfenden Effekte der in Kap. 3.1-3.3 identifizierten Festlegungen des LROP bzw. der RROP Großraum Braunschweig und Landkreis Nienburg einer vertiefenden rechtlichen Bewertung unterzogen. Wie bereits in Kap. 3.1-3.3 dargelegt wurde, sind dabei drei Thematiken voneinander zu unterscheiden, denen sich jeweils eine Anzahl zu prüfender Festlegungen zuordnen lässt:

1. Der Komplex Zentraler Orte, auf die Siedlungsentwicklung und Infrastruktur zu konzentrieren sind und die sich durch eine gute Erreichbarkeit auszeichnen, da der KIF zunächst nicht zwischen zentralen und nicht zentralen Orten, sondern lediglich zwischen Innen- und Außenentwicklung unterscheidet.
2. Die Steuerung der Eigenentwicklung mit der der KIF mittelbar zusammenhängt, da Eigenentwicklung grundsätzlich auch im Außenbereich zulässig ist.
3. Schützenswerte Bestandteile des Innenbereichs, die die Förderwürdigkeit von Maßnahmen der Innenentwicklung auf bestimmten Teilflächen im Innenbereich fraglich erscheinen lassen.

Im Ergebnis der rechtlichen Prüfung wird jeweils ein Vorschlag entwickelt, wie der KIF mit den identifizierten Zielkonflikten mit den gegebenen raumordnerischen Festlegungen umgehen kann.

Grundsätzlich gilt, dass Ziele und Grundsätze der Raumordnung gemäß § 4 Abs. 1 Nr. 1 alle raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen öffentlicher Stellen binden. Dabei wird nicht zwischen Innen- und Außenentwicklung, sondern zwischen Raumbedeutsamkeit und fehlender Raumbedeutsamkeit unterschieden.

Die Planungshoheit wird jedenfalls nicht verletzt, wenn einzelne Gemeinden aufgrund der Situationsgebundenheit ihres Raumes Einschränkungen ihrer Planungshoheit hinzunehmen haben und soweit die Ziele der Raumordnung aus überörtlichen Belangen erforderlich sind. Diese haben dann ein höheres Gewicht als die örtlichen Belange (BverfG, Beschl. v. 07.10.1980 – 2 BvR 584, 598, 599, 604/76 -, BverfGE 56, S. 298 ff. (312 ff); Durner, Greiving, Reizig 2011; Schmidt-Eichstaedt, Reitzig 2001; Gawron et al. 2010).

3.4.1 Thematik Daseinsvorsorge und Zentrale Orte

Als zentraler Ansatzpunkt zur Gewährleistung der gleichwertigen Versorgung der Bevölkerung mit Leistungen der Daseinsvorsorge in zumutbarer Erreichbarkeit ist das Zentrale-Orte-Konzept in § 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 2 ROG verankert. Dieser Grundsatz der Raumordnung korrespondiert mit § 2 Abs. 2 Nr. 2 S. 4 ROG, der die Siedlungsentwicklung regelmäßig an Zentralen Orten ausrichtet. Die besondere Bedeutung des Konzepts wird von § 8 Abs. 5 S. 1 Nr. 1 lit.b) ROG hervorgehoben, der die Festlegung von Zentralen Orten als Regelinhalt für Raumordnungspläne vorsieht.

Aus dem überörtlichen Interesse an der Sicherung der Daseinsvorsorge mit Hilfe eines räumlich gebündelten Angebots von Gütern und Dienstleistungen im Rahmen eines Zentrale-Orte-Konzepts ergibt sich die sachliche Legitimation (Edenharter 2014). Zwar handelt es sich bei der Daseinsvorsorge zunächst nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG um eine örtliche Angelegenheit. Daraus erwächst aber auch eine Verpflichtung, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung zu regeln. Dies ist und bleibt unstrittig auch bei solchen Gütern und Dienstleistungen erforderlich, die ubiquitär im Raum vorzuhalten sind (z. B. Rettungswesen, Ver- und Entsorgung usw.). Für andere ist eine Konzentration und Bündelung in Zentralen Orten erforderlich, da sie schon aus Effizienz- und Finanzierungsgesichtspunkten nicht in allen Gemeinden vorgehalten werden können.

Diesbezüglich kann das Prinzip der vorrangigen Bündelung der sozialen Infrastruktur auf Zentrale Orte (§ Abs. 2 Nr. 3 ROG) auch als Konzentration der Angebotsseite verstanden werden. Die durch die Bevölkerung im Rahmen ihrer Versorgung aufzusuchenden Dienstleistungen und Angebotsstandorte von Gütern werden an einem gut erreichbaren Punkt im Versorgungsbereich gebündelt vorgehalten, anstatt dass diese in mehreren Versorgungsfahrten an dispers verteilten Standorten aufgesucht werden müssen. Sinnvollerweise sind die Zentralen Orte auch die Knotenpunkte des öffentlichen Nahverkehrs, sodass die Standortcluster sowohl aus dem zugeordneten Bereich für alle Bevölkerungsgruppen erreichbar sind, als auch über diese Knotenpunkte die Erreichbarkeit des ranghöheren Zentralen Orts (z.B. Mittelzentrum) gewährleistet ist.

Das Zentrale-Orte-Konzept kann einen wichtigen Beitrag zur Umstrukturierung öffentlicher Einrichtungen im Zusammenhang mit den vorhersehbaren Folgen des demographischen

Wandels leisten. Einerseits bei momentan laufenden und noch ausstehenden Verwaltungsstrukturereformen, als Planungs- und Argumentationshilfe. Andererseits zur Sicherung der Daseinsvorsorge in dünn besiedelten Gebieten, die zusätzlich durch Abwanderung aktiver Bevölkerungsgruppen, Überalterung und Schrumpfung in Zukunft gebeutelt werden, aber sich auch in heute vermeintlich „stabilen“ Gebieten langfristig auswirken werden. Weiterhin ist auf das Leitbild „Daseinsvorsorge Sichern“ hinzuweisen, welches in seiner gegenüber der Fassung von 2006 einen weiterentwickelten Baustein der 2016 von der MKRO beschlossenen „Neuen Leitbilder der Raumentwicklung“ (MKRO 2016) darstellt. Konsequenz dieser Entwicklung wird auch der Rückbau von Infrastruktureinrichtungen sein, wobei dann das Zentrale-Orte-System zur Legitimation von Schließungen aber auch zur Gewährleistung von Tragfähigkeiten und Erreichbarkeitsstandards dienen kann, indem die Zentralen Orte als Ankerpunkte im Raum fungieren.

Das Zentrale-Orte-Konzept steht auch in engem Zusammenhang mit dem raumordnerischen Leitbild der dezentralen Konzentration (Zeck 2003). Auf diese Weise sollen verschiedene infrastrukturelle Funktionen in mehreren (Zentralen) Orten einer Region dezentral gebündelt und Siedlungsentwicklung, die über die Eigenentwicklung hinausgeht, primär in Zentralen Orten stattfinden. Nach dem Leitbild der dezentralen Konzentration soll die Siedlungstätigkeit an dafür gut geeigneten Standorten konzentriert werden, aber es soll auch mono-strukturellen, über den gesunden Maßstab hinausgehenden Konzentrationen entgegengesteuert werden (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 2 S. 3 ROG).

Als pauschaler Gegenbegriff zur Siedlungsstruktur kann der Freiraum angesehen werden, den es vor einer baulichen Inanspruchnahme zu schützen gilt. In diesem Zusammenhang ist die Konzentration der Siedlungsentwicklung auf die Zentralen Orte unverändert aktuell. In der Vergangenheit hat sich die Siedlungsentwicklung jedoch nur selten auf die zentralörtlichen Standorträume bezogen. Stattdessen hat sich vor allem eine disperse Entwicklung, ein „urban sprawl“ vollzogen, welcher das Leitbild konterkariert. Ansatzpunkte finden sich sowohl für den Verdichtungs- und Ordnungsraum, wo die suburbanen Gebiete der „Zwischenstadt“ zu ordnen sind und die Entwicklung auf ÖPNV-erschlossene Stadtteilzentren zu lenken ist, als auch in ländlichen Gebieten, in denen die überwiegende Ausweisung von Bauflächen in funktionsarmen Ortsteilen zu beenden ist, da von ihnen negative Auswirkungen auf das Freiraumsystem ausgehen und sie verkehrserzeugend und ressourcenintensiv sind. Neben den verkehrsvermeidenden Effekten einer kompakten Siedlungsstruktur der kurzen Wege liegen weitere Vorteile in den niedrigeren Kosten bei der technischen Infrastruktur und einer hohen energetischen Effizienz (Flex et al 2016).

Die Verwirklichung des Zentrale-Orte-Konzepts hängt dann davon ab, dass ein öffentlicher Planungsträger tätig wird (Goppel/Runkel in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, § 4, Rn.21 f). Dazu zählen die Gemeinden als Träger der Bauleitplanung, die ihre Siedlungsentwicklung in

Übereinstimmung mit den bestehenden zentralörtlichen Funktionszuweisungen zu steuern haben. Hinzu treffen die Infrastrukturfachplanungen. In diesem Kontext ist zu erwähnen, dass die Standortplanungsfunktion der Raumordnung durch die Schönefeld-Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts gestärkt worden ist, wonach die Kompetenz der Raumordnung sich auf die Vorgabe verbindlicher Standortentscheidungen für Infrastrukturvorhaben – hier der Flughafenplanung – für die Fachplanung erstreckt (BVerwG, Urt. v. 16.03.2006 – 4 A 1075/04 –, BVerwGE 125, 116 Rn.53 ff, insb. 65).

Schlussfolgerung: Zur Sicherstellung der Vereinbarkeit des KIF mit der Raumordnung erscheint es unabdingbar, die bestehenden zentralörtlichen Funktionszuweisungen im LROP bzw. auf grundzentraler Ebene in den RROPs in einem Zusatzmodul zu berücksichtigen. Dieses Zusatzmodul sollte auf der Ausgabeseite Zuschläge für Zentralität (und damit Erreichbarkeit und Sicherung der Daseinsvorsorge) aufweisen.

Auf der Einnahmeseite ist bei der Bemessung der Gebühren für Wohnbauentwicklung über den eigenen Bedarf hinaus eine Lösung dafür zu finden, dass Zentrale Orte per se (und das Mittelzentrum Nienburg im Besonderen) eine Schwerpunktaufgabe für die Sicherung und Entwicklung von Wohnstätten zugewiesen wurde.

3.4.2 Thematik Eigenentwicklung

Nachfolgend werden die bereits in Kap. 1.2.5 vorgestellten operationalisierten Steuerungsansätze vor dem Hintergrund der einschlägigen Ziele des KIF (Förderung der Innenentwicklung, Vermeidung der Flächenneuinanspruchnahme im Außenbereich) vergleichend bewertet.¹

Wohneinheiten- bzw. flächenbezogener Richt- oder Orientierungswert

Diesem Ansatz folgt das gültige RROP für den Großraum Braunschweig.

Die Effektivität eines Richt- oder Orientierungswerts, der sich entweder auf Wohneinheiten/Pro Einwohner oder Fläche pro Einwohner bezieht, ist im Sinne des Flächenspareffekts als gering einzuordnen. Zentrales Problem des auf Trends aus der Vergangenheit fußenden flächenbezogenen Ansatzes ist der Umstand, dass unter Schrumpfungsbedingungen der Bedarf der einheimischen Bevölkerung deutlich überschätzt wird.

Ein Bezug auf den Bestand an Siedlungsflächen oder Gebäuden muss zu einer Fehlsteuerung führen, weil die negative natürliche Bevölkerungsentwicklung dabei nicht abgebildet wird. Dies gilt auch in suburbanen Wachstumsräumen im Umfeld prosperierender Metropolen, wo ein hoher Zuzugsdruck herrscht, weil selbst dort in der Regel die natürliche Bevölkerungsentwicklung tendenziell negativ ist. Wird hier die Flächenentwicklung aus der Vergangenheit - die zu großen Teilen zuzugsgespeist war - in die Zukunft fortgeschrieben, würde man den zu einem erheblichen Teil aus Zuzügen generierten Flächenverbrauch in Ortsteilen, die eigentlich der

¹ Der nicht operationalisierte Ansatz des RROP Nienburg wird daher hier nicht weiter behandelt.

Eigenentwicklung unterliegen, weiterbefördern, weil der Wohnbedarf der einheimischen Bevölkerung diese Flächenmengen nicht füllen könnte.

Der Einwohner- oder Flächenbezug gewährleistet zunächst keineswegs, wie aber etwa Schwabedahl (2009, S. 20) argumentiert, dass Innenentwicklung befördert wird, da es im Ermessen der Gemeinde steht, die gewährten Entwicklungsoptionen bauleitplanerisch im Innen- oder Außenbereich zu nutzen und es ihr freisteht, eine lockere oder eine mehr verdichtete Bauweise zu wählen. Zielführend ist es daher, wie etwa Winkler-Kühlken/Thrun (2006, S. 20) vorschlagen, auch für die Eigenentwicklung eine Mindestdichte in Wohneinheiten/ha festzulegen. Dies wird im Übrigen u. a. auch im Saarland praktiziert.

Die Restriktivität des Ansatzes hängt entscheidend davon ab, ob ein Richtwert (oder nur ein der Abwägung zugänglicher Orientierungswert) festgelegt wird und wie sich dessen Höhe bemisst. Dabei ist festzuhalten, dass quantitative Richtwerte besonders begründungsbedürftig sind (vgl. Rechtsprechung die Entscheidung des VerfGH Nordrhein-Westfalen vom 26.08.2009, Az. VerfGH 18/08 zum FOC Ochtrup). Es müsse jedoch nachvollziehbar sein, welche Erwägungen den Erlass der Rechtsnorm rechtfertigen. Der VerfGH hat dazu insbesondere ausgeführt (S. 20): „Mit Rücksicht darauf, dass die Verbotsregelung sich als erhebliche Beschränkung der Planungshoheit auswirkt, unterliegen die Schwellenwerte einem besonderen Rechtfertigungsbedürfnis. Nachvollziehbare Erwägungen für deren ausnahmslose Festlegung sind jedoch nicht ersichtlich.“ Richtwerte sollten sich also empirisch begründen lassen, indem etwa der durchschnittliche Flächenverbrauch über einen längeren Beobachtungszeitraum zu Grunde gelegt wird.

Der Ansatz ist grundsätzlich nur teilweise flexibel, da zwar keine allokativen Festlegungen getroffen werden, ein planungsraumweit einheitlicher Wert aber die unterschiedlichen Bedarfe der einzelnen Gemeinden nicht berücksichtigt, so dass Ausnahmeregelungen sinnvoll erscheinen. Der Ansatz ist relativ ineffizient, da bei rechtssicherer Ausgestaltung ein erheblicher Erhebungsaufwand zur Kalibrierung der Höhe des Richt- oder Orientierungswerts erfolgen muss. Der Ansatz trifft in der Regel auf Akzeptanz bei den Kommunen.

Prognostischer einwohnerbezogener Ansatz

Der Ansatz stellt die Eigenentwicklung in Bezug auf die Bedarfe der ortsansässigen Bevölkerung. Daher wird in der Regel kein planungsraumweit einheitlicher Richtwert festgelegt.

Der Ansatz ist effektiv, da er ausschließlich auf den tatsächlichen lokalen Bedarf abstellt. Daraus folgt für wachstumsorientierte Gemeinden bzw. Ortsteile im suburbane Raum eine deutlich höhere Restriktivität als bei den auf Richtwerten basierenden Ansätzen – insbesondere bei vorhandenen Innenentwicklungspotentialen, die in Abzug gebracht werden.

Der Ansatz ist sehr effizient (für die Raumordnung), da eine Beweislastumkehr praktiziert wird – also die Gemeinde mit Entwicklungsabsichten im Rahmen ihrer Bauleitplanung den Bedarf

nachweisen muss. Ihm wohnt auch eine hohe Flexibilität inne, da gemeindespezifische Lösungen möglich sind. Die Akzeptanz auf kommunaler Ebene ist jedoch nicht ohne weiteres vorauszusetzen, kann aber erhöht werden, indem Vorhaben der Innenentwicklung bei der Genehmigungsfähigkeit und über eine finanzielle Förderung bessergestellt werden (Vgl. dazu Kap. 5.2 dieses Gutachtens).

In der Literatur wird teilweise argumentiert, dass eine Bezugnahme auf die künftige Einwohnerentwicklung mit Schwächen verbunden sei. So sei bereits der Berechnungsfaktor „Bevölkerungsentwicklung“ unbestimmt, weil Prognosen, insbesondere kleinräumige Bevölkerungsprognosen, unsicher seien. Zudem könne eine von den Gemeinden subjektiv geschönte Darstellung der künftigen Einwohnerentwicklung nicht ausgeschlossen werden. Schließlich sei Raumordnung im Kern eine flächenbezogene Planung und solle sich daher primär auf flächenbezogene, aus der Entwicklung in der Vergangenheit abgeleitete, Argumente stützen, nicht jedoch auf unsichere Bevölkerungsprognosen (Schmidt-Eichstaedt et al. 2001, S. 38). Dieser Argumentation kann nicht gefolgt werden.

Raumplanung ist - als eine bewusst in die Zukunft gerichtete Form der Entscheidungsvorbereitung - immer auch ein prognostisches Element immanent. Dies bekräftigt auch das ROG mit § 1 Abs. 2 Nr. 1 Satz 4: „Demographischen, wirtschaftlichen, sozialen sowie anderen strukturverändernden Herausforderungen ist Rechnung zu tragen, auch im Hinblick auf den Rückgang und den Zuwachs von Bevölkerung und Arbeitsplätzen sowie im Hinblick auf die noch fortwirkenden Folgen der deutschen Teilung; regionale Entwicklungskonzepte und Bedarfsprognosen der Landes- und Regionalplanung sind einzubeziehen.“

„Bevölkerungsprognosen sind eine zentrale Grundlage der Steuerung der Siedlungsflächenentwicklung über Standorte oder Flächenkontingente. Auch auf der Ebene der Bauleitplanung kommt Prognosen eine zentrale Rolle zu: „Die Gemeinden haben die Bauleitpläne aufzustellen, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist“ (§ Abs. 3 Satz 1 BauGB). Dieses Planerfordernis lässt sich ohne eine Prognose nicht beurteilen. Weiter heißt es in § 1 Abs. 6 Nr. 2 BauGB unter insbesondere zu berücksichtigenden Belangen: „die Wohnbedürfnisse der Bevölkerung, die Schaffung und Erhaltung sozial stabiler Bewohnerstrukturen, die Eigentumbildung weiter Kreise der Bevölkerung und die Anforderungen Kosten sparenden Bauens sowie die Bevölkerungsentwicklung“. Natürlich sind Prognosen mit Unsicherheiten behaftet, doch können diese immerhin – im Unterschied zu einer reinen Trendfortschreibung aus der Vergangenheit – auch neue Entwicklungsfaktoren antizipieren, wie etwa den demographischen Wandel, ökonomische Veränderungen, neue Standort- oder Haushaltsgrößenveränderungen oder auch begrenzte Flächenressourcen. Als solche sind sie jedoch anerkannt, wengleich Prognosen nachvollziehbar und begründbar sein müssen (Vgl. z. B. VGH Münster 18/08, Entscheidung vom 26.08.2009, S. 19: „Stützt der Gesetzgeber sich

dabei auf Einschätzungen und Prognosen, darf er sich nicht mit einer schematischen und abstrakten Beurteilung begnügen. Die Einschätzungen und Prognosen müssen vielmehr unter Heranziehung des jeweils gebotenen empirischen Materials plausibel sein.“)

Einräumen muss man jedoch die mögliche Manipulation von Prognosen bzw. die Gefahr für „eine beinahe unwiderstehliche Verführung zur subjektiv geschönten Darstellung der künftigen Entwicklung seitens der politischen Entscheidungsträger“ (Schmidt-Eichstaedt 2001, S. 34). Aber auch dies spricht nicht per se gegen einen prognostischen Ansatz, da es der Regionalplanung obliegt, die gemeindlichen Prognosen auf ihre Plausibilität hin zu überprüfen. Auf die Bedeutung der Prognose der Bevölkerungsentwicklung in Ortsteilen, die der Eigenentwicklung unterliegen, hat das OVG Münster im Urteil vom 04.12.2006 (Az. 7 A 1862/06) hingewiesen.

Fazit

Allen Steuerungsansätzen gemeinsam ist die implizite Vorstellung einer "aus sich selbst" wachsenden oder zumindest gleichbleibenden Bevölkerung. Typisch ist die Ausrichtung der Eigenentwicklung an der ansässigen Bevölkerung (Bestandsbevölkerung, Bestand an Wohneinheiten), die eine zusätzliche Nachfrage nach Wohneinheiten durch Haushaltsteilung und –verkleinerungen bzw. wachsenden Wohnflächenkonsum pro Einwohner entstehen lässt. Diese Auslegung der Eigenentwicklung impliziert aber die Vorstellung, einer zumindest weitgehend stabilen Bestandsbevölkerung mit einer ausgeglichenen Bilanz von Wanderungen und natürlicher Bevölkerungsentwicklung. Die in den Neuen Bundesländern aktuellen, und zukünftig auch für weitere Teile der alten Bundesländer zutreffenden, Rahmenbedingungen erfordern eine andere Interpretation. Die zugrundeliegende stabile natürliche Bevölkerungsentwicklung trifft nicht mehr zu. Die natürliche Bevölkerungsentwicklung verläuft negativ, womit die Annahme einer weitgehend gleichbleibenden Bestandsbevölkerung nicht länger für die Ermittlung der Eigenentwicklung zugrunde gelegt werden kann. Wird unter der Eigenentwicklung - wie allgemein anerkannt – lediglich die Eigennachfrage der Bevölkerung ohne die Nachfrage von Zuwanderungen verstanden, dann darf auch nur die Bevölkerungsentwicklung ohne Zuwanderung zugrunde gelegt werden (so Winkler-Kühlken/Thrun 2006, S. 20).

Schlussfolgerung: Es erscheint erforderlich, zur Unterstützung der Ziele des KIF die Steuerung der Eigenentwicklung auf einen prognostischen, einwohnerbasierten Ansatz ohne pauschale Richt- oder Orientierungswerte umzustellen. Dieses Vorgehen würde der - zumindest in Teilräumen – demographisch und siedlungsstrukturell tatsächlich sehr unterschiedlichen Situation der einzelnen Gemeinden bzw. Ortsteilen Rechnung tragen, insgesamt zu deutlich geringeren Entwicklungsspielräumen in nicht zentralen Ortslage führen und gerade im suburbanen Bereichen Zuzug stärker begrenzen.

3.4.3 Thematik schützenswerte Bestandteil des Innenbereichs

Im Wesentlichen wurden in Kap. 3.1-3.3 folgende Kategorien von Festlegungen identifiziert, die die Förderwürdigkeit von Maßnahmen der Innenentwicklung in Frage stellen können:

- Belange des Hochwasserschutzes
- Belange des Kulturlandschaftsschutzes
- Belange des Lärmschutzes
- Belange des Stadtklimas

All diese Belange sind im Rahmen der kommunalen Bauleitplanung zu beachten, sofern die raumordnerische Festlegung Zielqualität hat, bzw. in die Abwägung einzustellen ist, so es sich um Grundsätze handelt. Auf diese Weise ist sichergestellt, dass keine diesen Zielen entgegenstehenden Maßnahmen über den KIF gefördert werden können, die über einen Bebauungsplan mit Baurecht versehen wurden bzw. werden sollen – und zwar unabhängig davon, ob der Bebauungsplan der Umweltprüfungspflicht nach § 2 Abs. 4 BauGB unterliegt oder nicht (vgl. dazu §§ 13a, b BauGB).

Ein negativer Effekt des KIF auf die mit diesen Festlegungen berührten Belange kann aber in Fällen entstehen, in denen über den KIF zu fördernde Maßnahmen über § 34 BauGB Baurecht erlangen sollen. Im Rahmen der gebundenen Zulassungsentscheidung „ist ein Vorhaben zulässig, wenn es sich nach Art und Maß der baulichen Nutzung, der Bauweise und der Grundstücksfläche, die überbaut werden soll, in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt und die Erschließung gesichert ist. Die Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse müssen gewahrt bleiben; das Ortsbild darf nicht beeinträchtigt werden.“ (§ 34 Abs. 1 BauGB).

Zudem ist § 29 Abs. 2 BauGB zu beachten: „Die Vorschriften des Bauordnungsrechts und andere öffentlich-rechtliche Vorschriften bleiben unberührt.“ Dies betrifft fachgesetzliche Unterschutzstellungen (etwa als Überschwemmungsgebiet nach § 78 WHG) oder technische Normen (wie etwa die TA Lärm), die bei Vorhaben der Innenentwicklung im Gegensatz zu raumordnerischen Festlegungen zu beachten sind.

Im Anwendungsbereich des § 34 Abs. 1 und 2 BauGB wird aber generell nur auf das tatsächlich Vorhandene abgestellt und haben Grundstückseigenschaften, die in den optisch wahrnehmbaren Gegebenheiten keinen Niederschlag gefunden haben, außer Betracht zu bleiben (vgl. BVerwG Urteil vom 11. Februar 1993 - BVerwG 4 C 15.92 - Buchholz 406.11 § 34 BauGB Nr. 156 S. 91 f.) Das BVerwG hat im Urteil vom 17. Dezember 2009 - BVerwG 4 C 1.08 - (BVerwGE 136, 18) die unmittelbare Anknüpfung an landesplanerische Zielvorgaben bei der Auslegung und Anwendung des § 34 BauGB u.a. deshalb nicht für möglich gehalten, weil sich Zielvorgaben an die Träger der Bauleitplanung und nicht an die Vorhabengenehmigungsbehörde richten.

Schlussfolgerung: Der KIF kann im Konflikt mit einer Reihe von raumordnerischen Erfordernissen stehen, die sich auf schützenswerte Bestandteile des Innenbereichs beziehen. Eine entsprechende Ausgestaltung des raumordnerischen Vertrages zum KIF, der diese Konflikte behandelt, erscheint daher erforderlich zu sein.

4 Ableitung von raumordnerischen Anforderungen an die Ausgestaltung des Innenentwicklungsfonds

4.1 Einführung

Gemäß § 4 Abs. 1 ROG als allgemeiner Raumordnungsklausel erstreckt sich die Bindungswirkung der Erfordernisse der Raumordnung auf raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen öffentlicher Stellen, Entscheidungen öffentlicher Stellen über die Zulässigkeit raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen anderer öffentlicher Stellen sowie Entscheidungen öffentlicher Stellen über die Zulässigkeit raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen von Personen des Privatrechts, die der Planfeststellung oder der Genehmigung mit der Rechtswirkung der Planfeststellung bedürfen.

Direkte raumordnerische Anforderungen an die Ausgestaltung des kommunalen Innenentwicklungsfonds als einem Ansatz, der sich auf die finanzielle Förderung von Maßnahmen der Innenentwicklung bezieht, bestehen folglich nicht.

Vielmehr sind Gemeinden als Träger raumbedeutsamer Planungen an Ziele der Raumordnung lediglich hinsichtlich der Frage der Flächenausweisungsrechte gebunden, d.h. die Möglichkeiten der Gemeinden im Rahmen ihrer Selbstverwaltungsgarantie und hier insbesondere der nach Art. 28 Abs. 2 GG geschützten gemeindlichen Planungshoheit Siedlungsflächen bauleitplanerisch darzustellen bzw. festzusetzen. Dies ergibt sich auch aus der speziellen Raumordnungsklausel des § 1 Abs. 4 BauGB: „Die Bauleitpläne sind den Zielen der Raumordnung anzupassen.“

Gemeindliche Tätigkeiten am Bodenmarkt, also der Erwerb, die Erschließung und Vermarktung von Wohnbauflächen (oder deren finanzielle Förderung) fallen weder unter die kommunale Planungshoheit noch sind sie Regelungsgegenstand der Raumordnung. Insofern lösen Ein- und Ausbuchungsregeln von Flächen oder mit dem Flächenerwerb verknüpfte Gebühren oder Förderungen keine unmittelbaren raumordnerischen Anforderungen aus.

Werden in dieser Hinsicht vertragliche Vereinbarungen getroffen, die die Bevorratung auf der „Grünen Wiese“ mit Gebühren belasten oder den Erwerb von Flächen im Innenbereich fördern, sind dies rein privatrechtliche Vereinbarungen, auf die sich die Vertragsparteien im Rahmen ihrer Vertragsfreiheit verständigen können.

Erst wenn nicht nur bauleitplanerische oder sonstige Maßnahmen über den Innenentwicklungsfonds finanziell gefördert, sondern Flächenausweisungsrechte im KIF ein- oder ausgebucht werden würden, oder der die hoheitlichen Rechte der Gemeinden bauleitplanerisch tätig zu werden, berühren würde, würde der KIF mit der geltenden Rechtsordnung kollidieren.

So gesehen kann der KIF auch ohne jede Änderung des LROP oder der RROPs der beteiligten Planungsräume verwirklicht werden.

Gleichwohl gehen vom KIF eine Reihe von positiven wie potenziell negativen Effekten auf die bestehenden Festlegungen des LROP Niedersachsen bzw. der RROP Großraum Braunschweig und Landkreis Nienburg aus, wie bereits in Kap. 3 dargelegt wurde. Insofern bestehen eine Reihe von Möglichkeiten, wie durch eine entsprechende Ausgestaltung des KIF den raumordnerischen Erfordernissen Rechnung getragen werden kann, auf die der KIF Effekte ausübt, auch wenn diese Ausgestaltung nicht als zwingende rechtliche Anforderung an den KIF zu verstehen ist, ohne dessen Erfüllung der Fond nicht verwirklicht werden könnte.

4.2 Berücksichtigung von Zentralität

Zentrale Orte sind gemäß den geltenden Festlegungen beider RROP Schwerpunktstandorte für Siedlungsentwicklung – sollen also bewusst für ihren eigenen Bedarf hinaus Entwicklung betreiben.

Für die Berücksichtigung von Zentralität erscheint die Hierarchiestufe scheinbar unerheblich, da sich (etwa im Gegensatz zum großflächigen Einzelhandel) die Priorisierung der Siedlungsflächenentwicklung im LROP Niedersachsen und in beiden Regionalen Raumordnungsprogrammen auf alle Zentralen Orte bezieht (vgl. G 2.2.1.05 LROP, G D1.5.02, G D1.6.01 RROP Nienburg, Z II.1.1.2 RROP Braunschweig). Tatsächlich stellt sich die Sachlage aber komplexer dar.

Ziel 2.2.3.04 LROP lautet „Zentrale Orte sind in den Regionalen Raumordnungsprogrammen im Benehmen mit den Gemeinden räumlich als zentrale Siedlungsgebiete festzulegen“. Mithin wird die Steuerungswirkung des Zentrale-Orte-Konzepts in Niedersachsen intrakommunal differenziert und auf die zentralen Siedlungsgebiete bezogen.

Allerdings werden die zentralen Siedlungsgebiete bisher räumlich nicht angemessen differenziert festgelegt. Sie können unbebaute Flächen im Sinne von Potenzialflächen umfassen. Eine Unterscheidung in zentrale- und nicht zentrale Siedlungsgebiete alleine ist daher für eine Lenkung der Siedlungsflächenentwicklung auf die Innenbereiche nicht hinreichend. Demzufolge wird in Kap. 5.4 ein Vorschlag für eine differenzierte Abgrenzung unterbreitet, der sich an dem vom Autor mitentwickelten zASB-Ansatz in Nordrhein-Westfalen orientiert.

Vorhaben in diesen - räumlich näher bestimmten - zentralen Siedlungsgebieten sollten daher im KIF sowohl auf der Einnahmeseite (entsprechendes Bauland in zentralen Siedlungsgebieten wird mit einer verringerten Gebühr belastet) als auch Ausgabenseite (Maßnahmen in Zentralen Siedlungsgebieten werden besonders gefördert) über ein Zusatzmodul gesondert behandelt werden. Dessen konkrete Ausgestaltung ist allerdings nicht Gegenstand dieses Gutachtens.

Da - differenziert abgegrenzte - zentrale Siedlungsgebiete stets im Zusammenhang bebaute Ortsteile darstellen, wird mit der Berücksichtigung von Zentralität über ein Zusatzmodul automatisch auch Innenentwicklung befördert und die Auslastung der vorhandenen Infrastruktur

verbessert, da sich diese auf die zentralen Siedlungsgebiete räumlich konzentriert. Dies entspricht ebenfalls geltenden raumordnerischen Festlegungen wie Grundsatz 1.1.2.02 des LROP: „Es sollen Siedlungsstrukturen gesichert und entwickelt werden, in denen die Ausstattung mit und die Erreichbarkeit von Einrichtungen der Daseinsvorsorge für alle Bevölkerungsgruppen gewährleistet werden; sie sollen in das öffentliche Personennahverkehrsnetz eingebunden werden.“

Zudem ist auch bei einem möglichen Zusatzmodul gemäß „VARIANTE 2: BAULANDÜBERHANG AM KONKRETEN BEDARF – DELUXE VARIANTE“ die vorgesehene Gebühr für Baulandausweisungen Zentralität entsprechend zu berücksichtigen, indem über den eigenen Bedarf hinausgehende Entwicklungen mit einer gegenüber nicht zentralen Siedlungsgebieten abgesenkten Gebühr belastet werden. Dem ist mit einem der bisher nur angedachten weiteren Zusatzmodulen Rechnung getragen worden, indem fachlich nachvollziehbar ein Zusammenhang zwischen der Höhe der Baulandausweisungsgebühr und der Qualität der Anbindung des Baugebietes bei Baulandneuausweisungen hergestellt wird (Landkreis Gifhorn 2017).

Eine baugebietsspezifische Differenzierung von Auf- und Abschlägen erscheint aber schwierig operationalisierbar zu sein und kann leicht zu Differenzen zwischen den Beteiligten führen. So stellt sich die Frage nach der Messgröße für Erreichbarkeit: reine Entfernung, Zeiteinheiten (ggf. differenziert nach MIV und ÖV, Taktichte (u.U. separat zu messen innerhalb und außerhalb der Schulferien), Qualität des Angebotes etc. Zudem müsste auch berücksichtigt werden, wie die Qualität von Gütern und Dienstleistungen – jenseits der Differenzierung in Grund-, Mittel- und Oberzentren im Einzelfall gemessen werden soll, um daraus entsprechende Auf- und Abschläge ableiten zu können (vgl. dazu Terfrüchte, Greiving, Flex 2017).

Angeregt wird daher eine Unterscheidung der Lage nach innerhalb (Innenentwicklung) oder außerhalb der zentralen Siedlungsgebiete (und damit zentralörtlichen Funktionszuweisungen) als Basisfaktor für einen Abschlag von der Gebührenhöhe.

Für das Mittelzentrum Nienburg, dem das RROP Nienburg einen besonderen Entwicklungsauftrag zubilligt, erscheint allerdings eine differenzierte Regelung erforderlich. Auch im RROP Großraum Braunschweig werden für einzelne Zentrale Orte hierarchiestufenspezifische Entwicklungsaufträge bei der Siedlungsflächenentwicklung vergeben. Folglich gilt es im Rahmen der Entwicklung des KIF zwischen den Beteiligten eine Lösung zu finden, die gewährleistet, dass zwischen den beiden Planungsräumen eine Gleichbehandlung der Mittelzentren (und entsprechend der Oberzentren Braunschweig, Wolfsburg und Salzgitter) erfolgt.

Eine Möglichkeit für die Berücksichtigung von höherrangigen Zentralität könnte, in Anlehnung an die Regelung im Planungs- und Wirtschaftsraum Rendsburg (vgl. dazu Kap. 2.3), darin bestehen, dass Baulandausweisungen über den Bedarf hinaus in diesen höherrangigen Zentralen Orten überhaupt nicht mit einer Gebühr belegt werden, sofern sich diese Entwicklung in zentralen Siedlungsgebieten vollzieht. Eine weitergehende Unterscheidung in Mittel- und

Oberzentren erscheint nicht angezeigt, da zwischen diesen hinsichtlich der Siedlungsentwicklung in den hier relevanten RROPs nicht unterschieden wird. Ziel II.1.1.2.2 RROP Braunschweig lautet: „Schwerpunkträume der Siedlungsentwicklung sind die Ober- und Mittelzentren.“ Im Landkreis Nienburg findet sich zudem kein Oberzentrum.

Auf der Ausbuchungsseite erscheint - mit Ausnahme der in Kap. 4.3 erläuterten Einschränkungen - neben der Förderung von Wohnbauvorhaben - aus Sicht der Raumordnung auch die Förderung von Einrichtungen der öffentlichen und privaten Erbringung von Daseinsvorsorge förderwürdig, da damit raumordnerische Festlegungen des LROP (G 2.1.02 und 2.1.05) umgesetzt werden würden. Dies schließt auch die Finanzierung von Baumaßnahmen an Grundstücken/ Immobilien von besonderer Bedeutung für die Bürger (Gemeindezentrum, Freizeiteinrichtung, Einrichtungen der Daseinsvorsorge) ein, soweit sie sich in zentralen Siedlungsgebieten befinden. Die Berücksichtigung der Erreichbarkeit ist grundsätzlich mit der Förderung von Vorhaben in zentralen Siedlungsgebieten, auf die sich der ÖV konzentriert, verbunden. Soweit Vorhaben in Eigenentwicklungsortlagen gefördert werden, für die keine zentralen Siedlungsgebiete festgelegt werden, werden diese bereits bei den Einbuchungsregeln schlechter gestellt. Die pauschale Annahme, diese seien schlechter erreichbar als zentrale Siedlungsgebiete würde zu kurz greifen. Im Grunde genommen müsste man für eine Operationalisierung von Erreichbarkeit ein Verkehrsmodell heranziehen und zudem näher definieren, was eigentlich gemeint ist: soll die Erreichbarkeit für eine Mindestzahl an Personen zur Fördervoraussetzung gemacht werden (müssten hier nicht zudem raumstrukturell differenzierte Werte verwendet werden?) oder soll es um die Verbesserung der Erreichbarkeit durch die zu fördernde Maßnahme gehen? Insgesamt wird dafür plädiert, diesen Faktor über seine mittelbare Berücksichtigung über Zentralität hinaus bei den Ausbuchungsregeln nicht einzubeziehen.

4.3 Schützenswerte Bestandteile des Innenbereichs

Da die Genehmigungsbehörden bei ihrer Entscheidung über Vorhaben nach § 34 BauGB nicht an Ziele der Raumordnung gebunden sind, besteht das Erfordernis, über eine entsprechende Gestaltung der Auszahlungsmodalitäten des KIF sicherzustellen, dass die antragsberechtigten Gemeinden für die Inanspruchnahme schützenswerter Bestandteil des Innenbereichs keine Förderung aus dem KIF beantragen bzw. nutzen können oder die Inanspruchnahme so weit wie möglich minimiert bzw. ausgeglichen wird. Für entsprechende Minimierungs- und Ausgleichsmaßnahmen sollte konsequenterweise eine Förderung über den KIF erwogen werden. Dafür ist eine vertragliche Regelung zielführend (vgl. dazu Kap. 8.2.3), da die entsprechenden Regelungen über raumordnerische Festlegungen im unbeplanten Innenbereich ins Leere laufen und mangels eines Bebauungsplans auch nicht über das Bauplanungsrecht durchsetzbar ist. Somit würde ein entsprechender Vertragsbestandteil auch nicht das Vorwegbindungsver-

bot der Abwägung verletzt und stellt auch keinen planersetzenden Vertrag dar, da sie lediglich auf das Verhalten der Vertragsparteien abzielt, die Nutznießer der Förderung von Maßnahmen des KIF sind, nicht aber die Genehmigungsbehörden bei ihrer gebundenen Zulassungsentscheidung vorwegbindet.

5 Aufzeigen von Möglichkeiten der Raumordnung zur Unterstützung des Innenentwicklungsfonds

In diesem Kapitel werden Formulierungsvorschläge für Festlegungen (Ziele / Grundsätze der Raumordnung) unterbreitet, die zum Erfolg des Innenentwicklungsfonds beitragen bzw. Kommunen zur Teilnahme anregen. Dabei werden die Gegebenheiten im Großraum Braunschweig und dem Landkreis Nienburg/Weser besonders berücksichtigt, indem, falls erkennbar erforderlich, differenzierte Vorschläge für die beiden Planungsräume entwickelt werden.

Die Struktur des Kapitels folgt der Logik, die Raumordnungsplänen innewohnt, d.h. zunächst erfolgt der Formulierungsvorschlag für eine Festlegung und dann die Begründung.

5.1 Zielfestlegung zur Priorisierung der Innenentwicklung

(Z) Planungen und Maßnahmen der Innenentwicklung haben Vorrang vor der Inanspruchnahme von Flächen im Außenbereich.

Der Bauflächenbedarf ist vorrangig innerhalb der im Siedlungsbestand verfügbaren Flächenpotenziale zu decken.

Neue Siedlungsflächen außerhalb des baurechtlichen Innenbereichs sind nur dann bauleitplanerisch zu entwickeln, wenn in der Gemeinde bzw. Stadt keine verfügbaren Flächenpotenziale/-reserven mehr vorhanden sind, es sei denn es handelt sich um sog. „Außenbereiche im Innenbereich“. Im Zuge der Bauleitplanung sind von den Gemeinden hierüber entsprechende Nachweise zu erbringen.

Begründung:

Gegenwärtig sehen weder das RROP für den Großraum Braunschweig noch des Landkreises Nienburg einen Vorrang der Innenentwicklung in Zielqualität vor. Daher ist der o.g. Festlegungsvorschlag für beide Planungsräume gleichermaßen relevant.

Die obige Regelung entspricht weitgehend dem Vorschlag, die im Entwurf des Regionalen Raumordnungsprogramms 2019 für den Landkreis Nienburg enthalten ist, geht aber an einer wesentlichen Stelle darüber hinaus, indem die Option „oder in den bereits in den Flächennutzungsplänen dargestellten Siedlungsflächenreserven zu decken“ gestrichen wird. In dieser Regelung wird die Gefahr gesehen, dass das Ziel der Innenentwicklung auf Jahre hinaus ins Leere läuft, da viele Gemeinden über erhebliche Siedlungsflächenreserven verfügen. Allgemein gilt nach § 4 Abs. 1 ROG, dass Darstellungen eines FNP auch an nachträglich geänderte Ziele der Raumordnung anzupassen und daher die entsprechenden Darstellungen zurückzunehmen sind. Außerdem wurde die im Einzelfall nicht hinreichend bestimmte Formulierung „am Siedlungsrand“ durch die eindeutig bestimmbar Formulierung „außerhalb des baurecht-

lichen Innenbereichs“ ersetzt, wobei im Sinne einer Regel-Ausnahme Formulierung „Außenbereiche im Innenbereich“ ausgenommen sind, bei denen es sich faktisch um – im raumordnerischen Sinne – Innenentwicklungspotenziale handelt.

Landesplanungsrechtlich spricht nichts dagegen, einen Grundsatz des LROP im RROP näher zu konkretisieren, da Grundsätze prinzipiell nicht letztabgewogen, sondern ausfüllungsfähig sind.

§ 5 Abs. 3 Satz 2 NROG führt dazu aus: „Es können weitere Ziele und Grundsätze der Raumordnung festgelegt werden, die den gesetzlichen Grundsätzen der Raumordnung und den Zielen und Grundsätzen des Landesraumordnungsprogramms nicht widersprechen.“ Letzteres ist nicht der Fall, da das o.g. Ziel nicht im Widerspruch zu dem bestehenden Grundsatz 2.1.06.1 oder anderen Plansätzen des LROP steht (vgl. Kap. 3.1).

Nehmen Gemeinden am KIF teil, erkennen sie damit sicherlich die Bedeutung der Innenentwicklung an. Zudem wird Außenentwicklung (über den Bedarf hinaus) über einen entsprechenden finanziellen Effekt sanktioniert.

Allerdings ist natürlich zu bedenken, dass die Chancen auf eine entsprechende Änderung des bzw. der RROP dann am größten sind, wenn alle Mitgliedskommunen eines Planungsraumes am KIF teilnehmen und mithin eine entsprechende Anpassung des RROP mittragen. Sollte weniger als die Hälfte der Kommunen am KIF teilnehmen wollen, werden naturgemäß keine, die kommunale Planungshoheit einschränkenden, Änderungen der RROP eine politische Mehrheit finden.

Folglich wäre nur für den Fall, dass sich lediglich einzelne Mitgliedsgemeinden in den beiden Planungsräumen dem KIF nicht anschließen wollen, mit dem o. g. Ziel eine zusätzliche Anreizwirkung verbunden. Dies begründet sich damit, dass alle Gemeinden de lege ferenda dazu gezwungen sein würden, zunächst ihre Innenentwicklungspotenziale auszuschöpfen, aber nur bei Teilnahme am KIF dafür eine finanzielle Förderung in Anspruch nehmen könnten.

Grundsätzlich ist es im Sinne der Normklarheit sinnvoll, wenn der Begriff der Innenentwicklung sachlich und letztendlich auch räumlich hinreichend bestimmt werden würde. Empfohlen wird dabei, sich den baurechtlich und höchstrichterlich eindeutig definierten Begriff des „Innenbereichs“ zu eigen zu machen. Der Innenbereich ist gemäß § 34 Abs. 1 BauGB ein im Zusammenhang bebauter Ortsteil, dessen Gewicht über das einer Splittersiedlung hinausgeht. Zur Definition eines im Zusammenhang bebauten Ortsteils vgl. den Leitsatz des Urteils des BVerwG vom 6. 11. 1968 - IV C 31.66 - BVerwG 31, 22 = BRS 20 Nr. 36 = DVBL 1070, S. 72.

Für die Definition des Begriffes „im Zusammenhang bebaut“ ist folgendes zu beachten: Eindeutig stellt sich die Sachlage dar, wenn eine tatsächlich aufeinanderfolgende, zusammenhängende Bebauung besteht. Schwierigkeiten entstehen stets dann, wenn Bebauungen durch Baulücken oder Freiflächen unterbrochen sind. Ob hier eine Unterbrechung im Sinne eines fehlenden Zusammenhangs vorliegt, lässt sich nicht unter Verwendung geographisch oder

mathematischer Maßstäbe bestimmen, sondern hängt vom Einzelfall ab. Selbst größere Freiflächen, die wegen ihrer natürlichen Beschaffenheit (z. B. Flüsse) oder Flächen, wegen ihrer besonderen städtebaulichen Zweckbestimmung einer Bebauung entzogen sind (z. B. Erholungsflächen), unterbrechen den Bebauungszusammenhang grundsätzlich nicht (BverwG, Urteil vom 22.4.1966 – 4 C 34.65; Urteil vom 10.3.1967 – 4 C 32.66; Urteil vom 6.11.1968 – 4 C 47.68, Urteil vom 1.1.21972 – 4 C 6.71).

Schlussendlich erscheint daher das Instrument der Klarstellungssatzung (§ 34 Abs. 4 Nr. 1 BauGB) zielführend, das auch im Regionalkreis Hannover zur einvernehmlichen räumlichen Abgrenzung der Eigenentwicklungsortlagen genutzt wird, um hinsichtlich der Frage Klarheit zu erlangen, welche Entwicklung im Einzelfall als „Innenentwicklung“ zu verstehen ist.

5.2 Operationalisierung der Steuerung der Eigenentwicklung

Die vom Auftraggeber dargelegten Zwecke einer bedarfsgerechteren Eigenentwicklung kann über die Umstellung auf ein Steuerungsmodell gewährleistet werden, dass die tatsächlichen Bedarfe der ortsansässigen Bevölkerung in den Vordergrund stellen, die zwischen den Ortstagen differieren.

Auch hier spricht landesplanungsrechtlich nichts gegen eine Regelung der Eigenentwicklung in Zielqualität, da sich im LROP dazu keine Festlegungen finden, eine entsprechende Regelung aber auch nicht anderen Plansätzen widerspricht, sondern diese vielmehr unterstützt. Mithin besteht auf Ebene der RROP eine Regelungskompetenz, soweit der Regelungsgegenstand von überfachlicher und überörtlicher Bedeutung ist. Daran kann wiederum angesichts der Vielzahl an Festlegungen, die sich auf dezentrale Konzentration und Sicherung der Daseinsvorsorge beziehen, kein Zweifel bestehen, da eine disperse Entwicklung in nicht zentralen Orten zu gegenteiligen Effekten führen würde. Soll dann eine Festlegung in Zielqualität erfolgen, sind die allgemeinen Anforderungen an Ziele der Raumordnung zu erfüllen: die sachliche und räumliche Bestimmtheit bzw. Bestimmbarkeit der Norm für deren Adressaten. Entsprechend ist der Festlegungsvorschlag formuliert:

(Z) Die Eigenentwicklung in Gemeinden bzw. Ortsteilen ohne zentralörtliche Funktionszuweisung ist an der natürlichen Bevölkerungsentwicklung, den Ansprüchen der örtlichen Bevölkerung an zeitgemäße Wohnverhältnisse und den Bedarfen der ortsansässigen Gewerbebetriebe und der Dienstleistungseinrichtungen auszurichten.

Begründung:

In Kap. 3.4.2 wurde ausführlich dargelegt, warum ein prognosebasierter Ansatz sinnvoller erscheint als ein pauschaler Richt- oder Orientierungswert, um Eigenentwicklung zu steuern.

Die ortsspezifischen Planungserfordernisse sind von der Gemeinde nachzuweisen und bedürfen der Abstimmung mit der unteren Landesplanungsbehörde. Für diesen Nachweis bedarf es

einer differenzierten, ortsteilscharfen Prognose, die auch Aussagen zum Neubaubedarf der einheimischen Bevölkerung trifft. Für die Erstellung dieser Prognose sind die Einheitsgemeinden bzw. Samtgemeinden zuständig.

Diese Prognose ist allerdings nicht von der Regionalplanung für alle Ortslagen vorzunehmen, sondern von den Gemeinden vorzulegen und von der Regionalplanung einer Plausibilitätsprüfung zu unterziehen, wobei um der Bestimmbarkeit dieses Ziels Willen der Regionalplanungsträger ein einheitliches Berechnungsmodell zur Bestimmung der ortsteilbezogenen Bedarfe vorgeben sollte, dessen wesentliche Elemente unten vorgestellt werden.

Die Plausibilitätskontrolle erfolgt immer dann, wenn eine Gemeinde Siedlungsentwicklung in einem Ortsteil betreiben will, der der Eigenentwicklung unterliegt. Dass man dies von den Gemeinden verlangen kann, belegen zwei Urteile des OVG Münster.²

Dieser Regelungsvorschlag entspricht – zumindest für das RROP Großraum Braunschweig – auch Grundsatz II.1.1:

„Bei allen Planungen und Maßnahmen zur Entwicklung der räumlichen Struktur des Großraums Braunschweig gilt es, die wesentlichen Entwicklungskomponenten der Bevölkerungsstruktur und räumlichen Bevölkerungsverteilung sowie die Auswirkungen auf den Wohnraumbedarf zu berücksichtigen. Veränderungen in der Alters- und Haushaltsstruktur der Bevölkerung sowie der Wandel gesellschaftlicher Rahmenbedingungen sollen frühzeitig bei Planungen zur Siedlungsentwicklung berücksichtigt werden. Allem Handeln sollen diesbezüglich allgemein anerkannte Prognosedaten zugrunde gelegt werden.“

Zudem sieht Ziffer 4 der Begründung zu Ziel I.1.3 bereits jetzt vor:

„Eine Abweichung vom Orientierungswert soll über nachzuweisende ortsspezifische Planungserfordernisse oder ein das Gemeindegebiet umfassendes Siedlungsflächenkonzept begründet werden und bedarf der Abstimmung mit der unteren Landesplanungsbehörde.“

Aufgabe der Regionalplanung wäre eine Plausibilitätskontrolle (vgl. dazu Punkt 4 in der Erläuterung zu Ziel 1.1.3 RROP Großraum Braunschweig) – sofern sich die Eigenentwicklung nicht im Innenbereich vollziehen soll. In diesem Fall kann das Abstimmungserfordernis als erfüllt gelten, wozu eine vertragliche Regelung erfolgen könnte. Auf diese Weise entstünde ein die Ziele des KIF begünstigender Beschleunigungseffekt bei Maßnahmen der Innenentwicklung (vgl. dazu Kap. 8.2.1).

Zu dieser ortsteilscharfen Bedarfsprognose ist folgendes zu sagen: Der Neubaubedarf kann sich aus einem steigenden Wohnflächenkonsum und sich verkleinernden Haushalten ergeben. Hinzu tritt der Flächenbedarf der örtlich ansässigen Handwerks- und Gewerbebetriebe. Da

² Auf die Bedeutung der Prognose der Bevölkerungsentwicklung in Ortsteilen, die der Eigenentwicklung unterliegen, geht auch das OVG Münster in seinem Urteil vom 04.12.2006 (Az. 7 A 1862/06) ein. Zudem in diesem Zusammenhang interessant ist das OVG Münster Urteil vom 06.04.2008 - 7 D 110/07.NE, 7 D 110/07: „Hinsichtlich der Bedarfsermittlungen hat die Antragsgegnerin sachgerechterweise auf die Erkenntnisse und prognostischen Erwartungen zurückgegriffen, die sich aus dem jeweils aktuellen Datenmaterial des Landesamtes für Datenverarbeitung und Statistik NRW ergaben, und sie durch ihre eigenen Erhebungen angereichert. Eine vereinzelte anderweitige Einschätzung, wie sie von den Antragstellern angeführt wurde, musste sie nicht zu einer gegenteiligen Einschätzung veranlassen. Dies gilt umso mehr, als prognostische Erwartungen über künftige Entwicklungen, die von zahlreichen, objektiv nicht sicher einschätzbaren Parametern abhängen, wie etwa die künftige Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt und die Attraktivität einer bestimmten Region oder einer bestimmten Ortslage, ohnehin mit deutlichen Unsicherheiten belastet sind.“

sich letzterer nur sehr schwer prognostizieren lässt und von anderen Faktoren abhängt, erscheint ein zweistufiges Konzept aus

1. einem Basiswert für Ortsteile, der auf dem jeweiligen Neubaubedarf an Wohneinheiten der einheimischen Wohnbevölkerung (Erstwohnsitz) basiert und
2. einem individuell zu bestimmenden Zuschlag aus dem nachzuweisenden Gewerbeflächenbedarf einheimischer Betriebe sowie ggf. den Zielen einer kommunalen Gewerbeflächenentwicklungsstrategie sinnvoll.

Hinweise zum Berechnungsmodell

Nachfolgend wird das Prinzip einer Wohnungsmarktprognose in ihren Grundelementen erläutert. Es ist nicht Aufgabe dieses Gutachtens, derartige Prognosen für den Untersuchungsraum durchzuführen. Daher wird beispielhaft mit Zahlen der BBSR Wohnungsmarktprognose 2030 gearbeitet. Im Falle der Umsetzung der in diesem Gutachten zur Umstellung der Steuerung der Eigenentwicklung gemachten Vorschläge ist natürlich mit Zahlen zu operieren, die sich auf den jeweiligen räumlichen Kontext beziehen.

Der Bedarf an Wohneinheiten bis zum Zieljahr (hier wird 2030 angenommen) ergibt sich aus folgenden Parametern:

- veränderte Einwohnerzahl (basierend alleine auf der natürlichen Bevölkerungsentwicklung!).
- Zusatzbedarf aus sinkenden Haushaltsgrößen: Der Anstieg der Zahl der Haushalte führt zu einer Erhöhung der Wohnflächennachfrage, denn kleine Haushalte fragen pro Kopf mehr Wohnfläche nach als größere, weil z.B. in jedem Haushalt unabhängig von der Haushaltsgröße Nebenräume benötigt werden. Zwischen 2015 und 2030 wird sich gemäß der BBSR Wohnungsmarktprognose 2030 die durchschnittliche Personenzahl pro Haushalt von 2,0 auf 1,9 weiter verringern und die Zahl der Haushalte in den alten Ländern trotz rückläufiger Bevölkerung noch um 1,8% erhöhen (BBSR 2015).
- Nachholbedarf aus wachsenden Qualitätsansprüchen: Der interne Wohn- und Mischbauflächenbedarf, der sich durch veränderte Wohngewohnheiten und die Erhöhung des Wohnungsflächenverbrauchs pro Kopf ergibt. Hier wird aufgrund dieser Differenz der Nachholbedarf bestimmt. Die Berechnung des Nachholbedarfs erfolgt entsprechend der allgemeinen Trendentwicklung der letzten Jahre. Gemäß BBSR Wohnungsmarktprognose 2030 (BBSR 2015) ist damit zu rechnen, dass die Pro-Kopf-Wohnfläche der Eigentümerhaushalte sich um jeweils rund 5 m² auf 54 m² in den alten Ländern steigert.

Berücksichtigt werden sollte noch eine Fluktuationsreserve von 1% (ein für die Funktionsfähigkeit des Wohnungsmarktes notwendiger Wohnüberhang). Dies wird der Tatsache gerecht, dass durch Wohnungswechsel, Umbauten und Modernisierung ein Teil der Wohnungen dem Markt nicht zur Verfügung steht.

Der auf diese Weise ermittelte Bedarf ist um bestehende Baulandreserven

- in rechtskräftigen Bebauungsplänen (§ 30 BauGB),
- in Innenbereichssatzungen (§ 34 Abs. 4 Nrn. 2, 3 BauGB),
- in im unbeplanten Innenbereich (§ 34 Abs. 1, 2 BauGB)

zu reduzieren.

Auch die oben aufgeführte Zahl an Baulückenreserven innerhalb der bebauten Gebiete ist aus folgenden Gründen für eine bauliche Entwicklung oftmals nicht verfügbar:

- gegenläufige Eigentümerinteressen: Immobilienspekulationen/Familienvorhaltung, Eigenbedarf für gärtnerische Nutzungen,
- eingeschränkte Nutzungsmöglichkeit durch Restriktionen und Belastungen aus dem Umfeld,
- teilweise zu hoher Erschließungsaufwand, erschwerte Erschließungsvoraussetzungen,
- unattraktive Grundstückszuschnitte,
- nicht nachfragegerechte Lage im Stadtgebiet.

Es kann davon ausgegangen werden, dass durchschnittlich 50 % der oben genannten Baulandreserven für die künftige bauliche Entwicklung nicht zur Verfügung stehen.

Tabelle 4: Beispielhafte Wohnflächenbedarfsprognose für eine Eigenentwicklungs-gemeinde

Einwohner 2015	1.254
Einwohner 2030	1.197
Haushalte 2015 (2,0 Personen)	627
Haushalte 2030 (1,9 Personen)	630 + 1 % Fluktuationsreserve = 636
Wohnfläche (pro Kopf 2015 49 m ²)	61.446 m ²
Wohnfläche (pro Kopf 2030 54 m ²)	65.254 m ²
Bruttoneubaubedarf bis 2030 in m ²	3.808 m ²
Bruttoneubaubedarf bis 2030 in Wohneinheiten (1,9 x 54 m ² = 102,6 m ² /Wohneinheit)	37,15 WE
Auf verfügbaren Reserveflächen umsetzbare Wohneinheiten (fiktive Annahme)	20 WE
Nettoneubaubedarf bis 2030	17 WE

Quelle: eigene Darstellung

Der verbleibende Gesamtwert ist auf einen Bezugszeitraum (in der Regel die beabsichtigte Geltungsdauer des Regionalplans) auszurichten oder als jährliche Größe festzulegen (so auch Jonas 2010, S. 30).

Sollten die bestehenden Baulandreserven sogar den Neubaubedarf übersteigen, ist der Basiswert auf Null zu setzen. Ferner ist es in derartigen Fällen erwägenswert, dafür Sorge zu tragen, dass mindestens mögliche zusätzliche Bauflächendarstellungen im FNP zurückgenommen werden. Für bereits rechtskräftige Bebauungspläne kommt ein Änderungsverfahren in Betracht, falls einheimische Betriebe Flächenbedarfe nachweisen. Bestehen keine immissionsschutzrechtlichen Bedenken, könnte die Art der zulässigen baulichen Nutzung für diese Bauflächen entsprechend geändert werden.

Stimmt man der Aussage von Domhardt (2005, S. 197) zu, dass es einen endogenen Bedarf aus der natürlichen Bevölkerungsentwicklung sowie einem Nachhol- und Ersatzbedarf zukünftig kaum noch geben werde, ist es vorstellbar, dass ein Basiswert im Einzelfall auf Null gesetzt werden kann, ohne die jedem Ortsteil zu gewährende Eigenentwicklung damit prinzipiell in Frage zu stellen, wenn es zumindest Innenentwicklungspotenzial gibt (so auch Wahl, 1991). Verfassungsrechtlich nicht zulässig erscheint jedoch eine Orientierung der Basiswerte am 30-ha-Ziel der Bundesregierung, wie sie Schwabedahl (2009, S. 20) vorschlägt, weil man sich in diesem Fall vom Bezug des lokalen Bedarfs lösen würde, der den Gemeinden gemäß Art. 28 Abs. 2 GG gewährleistet bleiben muss.

5.3 Mengensteuerungsmodell der Siedlungsflächenentwicklung

(Z) Den Gemeinden im Planungsraum³ steht für ihre über die Eigenentwicklung hinausgehende Siedlungsentwicklung ein Flächenpool in Höhe von x ha zur Verfügung. Davon stehen y ha für Zwecke der Wohnflächenentwicklung und z ha für gewerblich-industrielle Flächenentwicklungen zur Verfügung.

Die Inanspruchnahme des Flächenpools setzt einen von der Gemeinde nachzuweisenden Bedarf voraus.

Begründung:

Soll im Umfeld der Mittel- und Oberzentren Gemeinden ein Entwicklungsspielraum über den Eigenbedarf hinaus eingeräumt werden, ist dies – unter der raumordnerisch erforderlichen Fokussierung auf Ortslagen mit Infrastruktur der Daseinsvorsorge – derzeit raumordnerisch in Zentralen Orten ohne weitere quantitative Einschränkung möglich.

Zudem sind in den beiden RROP weitere Orte (z. B. mit schienengebundenen ÖPNV-Anschluss oder auf Siedlungsachsen) als Schwerpunkort für Siedlungsentwicklung festgelegt worden. Dafür sind für diese Ortslagen entsprechende Entwicklungsaufgaben gemäß Ziel 2.1.07 LROP zu formulieren: „Bei regionalen oder überregionalen Erfordernissen sind in den

³ Gemeint ist hier stets ein vollständiger Regionalplanungsraum.

Regionalen Raumordnungsprogrammen Entwicklungsaufgaben in den Gemeinden als Ziele der Raumordnung festzulegen.“

Was gegenwärtig aber nicht erfolgt - und landespolitisch auch nicht gewollt erscheint - ist eine quantitative Begrenzung der Siedlungsflächenentwicklung in Zentralen Orten bzw. Schwerpunkorten für Siedlungsentwicklung über den im Einzelfall erforderlichen Bedarfsnachweis hinaus. Sollte dafür auf regionaler Ebene ein politischer Wille bestehen, könnte sich dieser auf die Grundsätze zur räumlichen Struktur des Landes im LROP Niedersachsen stützen:

1.1.01.1: „In Niedersachsen und seinen Teilräumen soll eine nachhaltige räumliche Entwicklung die Voraussetzungen für umweltgerechten Wohlstand auch für kommende Generationen schaffen.“

1.1.02.3 „Dabei sollen die natürlichen Lebensgrundlagen gesichert und die Umweltbedingungen verbessert werden, belastende Auswirkungen auf die Lebensbedingungen von Menschen, Tieren und Pflanzen vermieden oder vermindert werden, die Folgen für das Klima berücksichtigt und die Möglichkeiten zur Eindämmung des Treibhauseffektes genutzt werden, die Möglichkeiten zur Anpassung von Raum- und Siedlungsstrukturen an die Folgen von Klimaänderungen berücksichtigt werden, die Möglichkeiten der Reduzierung der Neuinanspruchnahme und Neuversiegelung von Freiflächen ausgeschöpft werden.“ (Hervorhebung durch den Autor).

Dazu könnte ein regionsweit abgestimmtes Mengengerüst eingeführt werden, das sich an alle Gemeinden im Planungsraum richtet und wie es etwa in den Bundesländern Rheinland-Pfalz und Saarland raumordnerische Praxis ist (vgl. dazu Kap. 1.2.1).

Gegenstand des Mengengerüsts ist zum einen der über die Eigenentwicklung hinausgehende Wohnsiedlungsflächenbedarf. Dieser ergibt sich aus der Addition der - analog zum unter Kap. 5.2 vorgestellten Berechnungsmodell ermittelten - gemeindlichen Flächenbedarfe, wobei für Zentrale Orte unterschiedlicher Hierarchiestufe und für Eigenentwicklungsortlagen mit differenzierten Dichtewerten kalkuliert wird. Diese sehen bspw. im Saarland gemäß Z 36 des LEP Siedlung 2006 wie folgt aus:

- 40 Wohneinheiten/ha in der Kernstadt des Oberzentrums;
- 30 W/ha in der Kernstadt der Mittelzentren im Ordnungsraum;
- 25 W/ha in der Kernstadt der Mittelzentren im Ländlichen Raum;
- 25 W/ha im zentralen Ort der Grundzentren im Ordnungsraum;
- 20 W/ha im zentralen Ort der Grundzentren im Ländlichen Raum;
- 20 W/ha in den nicht-zentralen Gemeindeteilen im Ordnungsraum;
- 15 W/ha in den nicht-zentralen Gemeindeteilen im Ländlichen Raum.

Hinsichtlich der gewerblich-industriellen Flächenentwicklung sollte sich die Flächenmenge auf ein Gewerbeflächenbedarfsmodell stützen (vgl. für eine Zusammenstellung vorhandener Berechnungsmodelle Ruther-Mehlis et al 2016).

Sollte es gelingen, einen kompletten Regionalplanungsraum von der Beteiligung am KIF zu überzeugen, könnte statt der oben vorgestellten raumordnerisch verbindlich festgelegten Mengensteuerung auch ein freiwilliges Modell etabliert werden, solange dieses Modell zumindest im RROP angelegt ist, weil ansonsten ein planerischer Vertrag vorläge, also der Vertrag unzulässigerweise raumordnerische Festlegungen ersetzen würde (vgl. dazu Kap. 8.1). Dieser Ansatz entspricht dem Vorgehen im Lebens- und Wirtschaftsraum Rendsburg, in dem ein interkommunal abgestimmtes Modell etabliert wurde (vgl. Kap. 2.3.2). Der dort vorgesehene Ansatz zielt auf eine Mengensteuerung mit Selbstbindungswirkung. Dieser Ansatz setzt aber voraus, dass ein gesamter, räumlich geschlossener Kooperationsraum besteht, welcher bei Etablierung des KIF nicht vorausgesetzt werden kann.

Diese Überlegung korrespondiert mit dem Vorschlag im KIF-Arbeitspapier (Stand 5.8.2017, S. 28) zur Erstellung eines Entwicklungsplans für den KIF-Verbund mit (Innen-)Entwicklungspotenzialen, Zielwerten für Wohneinheiten (Wohnbedarfsabschätzung) und Entwicklungsprioritäten für jede Stadt und Gemeinde basierend auf der Bevölkerungsvorausrechnung. Für Vorhaben der Innentwicklung würd dabei keine Gebühr erhoben.

Eine entsprechende alternative Festlegung könnte in Anlehnung an den LEP Schleswig-Holstein lauten:

(Z) Sollen interkommunale Vereinbarungen Basis für zukünftige regionalplanerische Beurteilungen der beteiligten Kommunen sein, so ist der quantitative Umfang der über die Eigenentwicklung hinausgehenden wohnbaulichen und gewerblichen Entwicklung für die beteiligten Kommunen im Sinne einer Selbstbindung in einem raumordnerischen Vertrag festzulegen. Dabei ist die gebotene Konzentration der Siedlungsentwicklung auf Zentrale Orte bzw. deren zentralen Siedlungsgebiete zu beachten.

Wird ein Mengengerüst angestrebt, so darf sich dieses, wie unter Kap. 8.2.1 dargelegt, in keinem Fall auf die Eigenentwicklung erstrecken, da diese – soweit es sich um Bedarf der ortsansässigen Bevölkerung handelt – gemäß Art. 28 Abs. 2 GG nicht begrenzt werden darf, kann aber die über die angemessene Eigenentwicklung hinausgehende Siedlungsentwicklung quantitativ begrenzen.

Für dieses Mengengerüst ist es dann auch - wie vom Auftraggeber angedacht - vorstellbar, dass das Gerüst nicht auf einzelne Gemeinden eines Planungsraums verteilt wird, sondern in einem Pool von Flächenausweisungsrechten planungsraumweit gebündelt wird, wie dies etwa beim Pilotprojekt des Virtuellen Gewerbeflächenpools im Kreis Kleve geschehen ist (Greiving, Höweler 2008).

Die ortsspezifischen Flächenbedarfe sind von der Gemeinde nachzuweisen und bedürfen der Abstimmung mit der unteren Landesplanungsbehörde. Für diesen Nachweis bedarf es einer differenzierten, gemeindeschaffen Prognose. Für die Erstellung dieser Prognose sind die Einheitsgemeinden bzw. Samtgemeinden zuständig, während die Regionalplanungsbehörde eine

Plausibilitätsprüfung durchführt. Hier kann erneut auf die zumindest im RROP Braunschweig bereits bestehende Regelung des Grundsatz II.1.1 verwiesen werden:

„Bei allen Planungen und Maßnahmen zur Entwicklung der räumlichen Struktur des Großraums Braunschweig gilt es, die wesentlichen Entwicklungskomponenten der Bevölkerungsstruktur und räumlichen Bevölkerungsverteilung sowie die Auswirkungen auf den Wohnraumbedarf zu berücksichtigen. Veränderungen in der Alters- und Haushaltsstruktur der Bevölkerung sowie der Wandel gesellschaftlicher Rahmenbedingungen sollen frühzeitig bei Planungen zur Siedlungsentwicklung berücksichtigt werden. Allem Handeln sollen diesbezüglich allgemein anerkannte Prognosedaten zugrundegelegt werden.“

Analog zur unter Kap. 5.2 vorgestellten Steuerung der Eigenentwicklung könnte vertraglich vereinbart werden, dass die erforderliche Plausibilitätsprüfung durch die untere Landesplanungsbehörde als erfüllt gilt, sofern die Gemeinde ihre über die Eigenentwicklung hinausgehenden Bedarfe über Maßnahmen der Innenentwicklung verwirklicht (vgl. Kap. 8.2.2).

5.4 Differenzierte räumliche Abgrenzung der zentralen Siedlungsgebiete

Zur wirksamen Unterstützung der Innenentwicklung und gleichzeitiger Stärkung der Zentralen Orte ist eine differenzierte räumliche Abgrenzung der zentralen Siedlungsgebiete der Zentralen Orte erforderlich.

Vorgeschlagen wird eine Orientierung am NRW Ansatz der sog. „zentralörtlich bedeutsamen Allgemeinen Siedlungsbereiche“ (Grundsatz 6.2.1 LEP NRW). Dieser sieht ein räumlich gebündeltes Angebot an öffentlichen und privaten Dienstleistungs- und Versorgungseinrichtungen vor, um eine räumliche Kongruenz zwischen Standortcluster und normativer zentralörtlicher Steuerung zu erreichen.

Als erste Regionalplanungsbehörde hat sich die Bezirksregierung Düsseldorf im Rahmen der Fortschreibung des Regionalplans Düsseldorf (Bezirksregierung Düsseldorf 2016) mit der Thematik der zASB befasst und mit der methodischen Unterstützung einer parallel laufenden ARL-Arbeitsgruppe (Greiving, Flex 2016) einen Abgrenzungs- und Darstellungsvorschlag vorgelegt, der im nachfolgenden herangezogen wird.

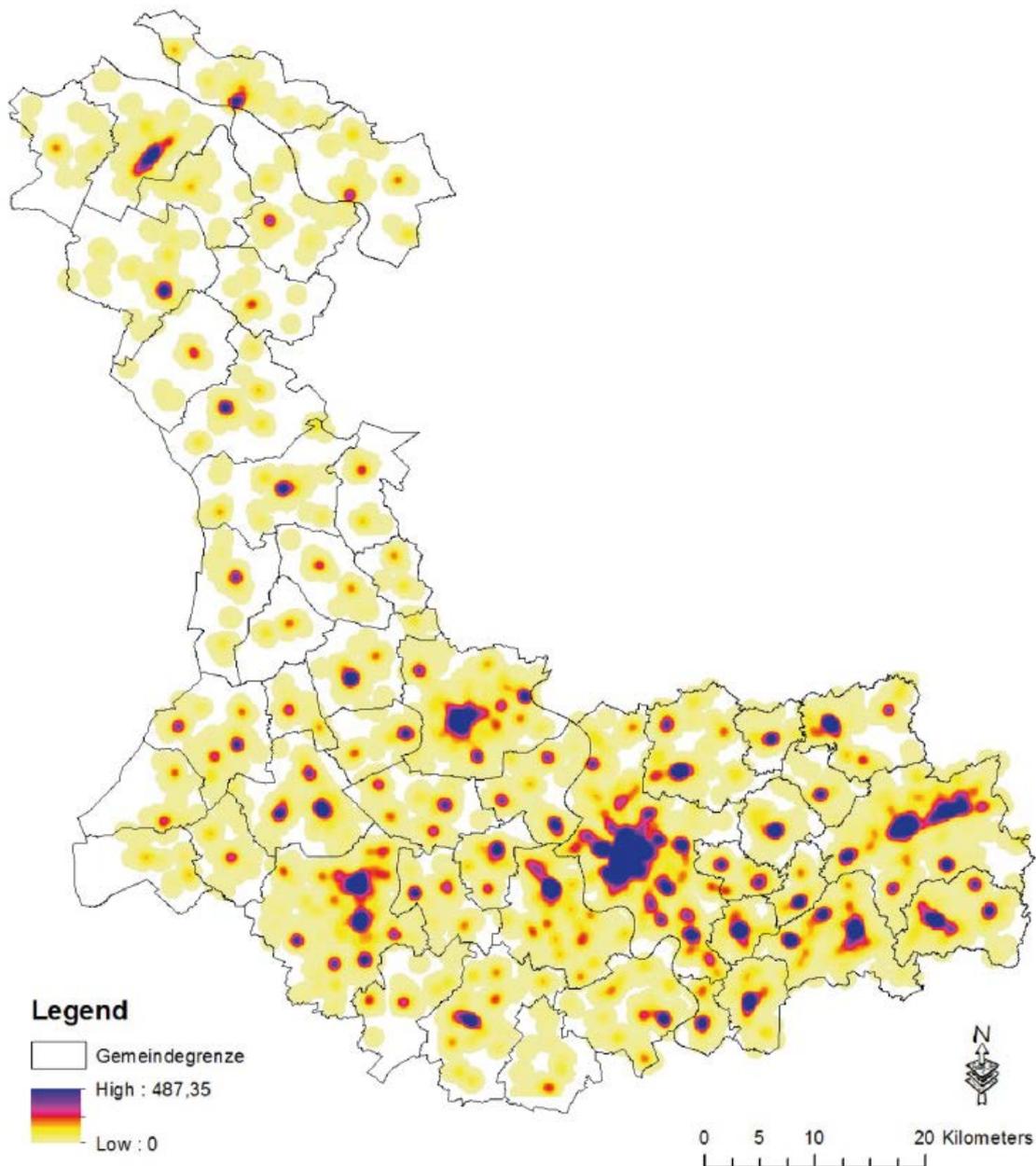
Zur Bestimmung der zASB wurden die Einrichtungen, die der Grundversorgung zuzurechnen sind, adressscharf erfasst und anschließend georeferenziert. Diesbezüglich fordert der neue LEP „ein vielfältiges und leistungsfähiges Angebot mit privaten und öffentlichen Dienstleistungs- und Versorgungseinrichtungen“ und nennt beispielhaft die folgenden Bereiche: Bildung, Kultur, Verwaltung, Soziale und medizinische Betreuung, Einzelhandel, (Ergänzend) SPNV-Haltepunkt.

Anschließend wurden aus diesen Punktdaten über einen von Flex in Greiving, Flex (2016) vorgeschlagenen Kerndichteansatz die Infrastrukturcluster visualisiert und abgegrenzt. Dabei wird das Untersuchungsgebiet in gleichgroße Raster unterteilt und über jede Einrichtung ein sog. „Kernel“ mit einem Einzugsgebiet gelegt, wodurch anschließend für jede Rasterzelle die Kerndichten der einzelnen Infrastrukturen aufsummiert werden können. Die abgegrenzten Ein-

richtungscluster wurden anschließend auf ihren Besitz mit zentralen Einrichtungen der Grundversorgung hin untersucht. Durch die flächendeckende Erhebung konnten solche Einrichtungsmerkmale identifiziert werden, die regelmäßig in den Einrichtungsclustern vorkommen und somit als grundversorgungsrelevant angenommen werden können (z.B. Kindergärten).

Die folgende Abbildung zeigt das Ergebnis der Untersuchung für den Regionalplanungsraum Düsseldorf:

Abbildung 3: Ergebnis der Kern-Dichte-Berechnung für den Planungsraum Düsseldorf

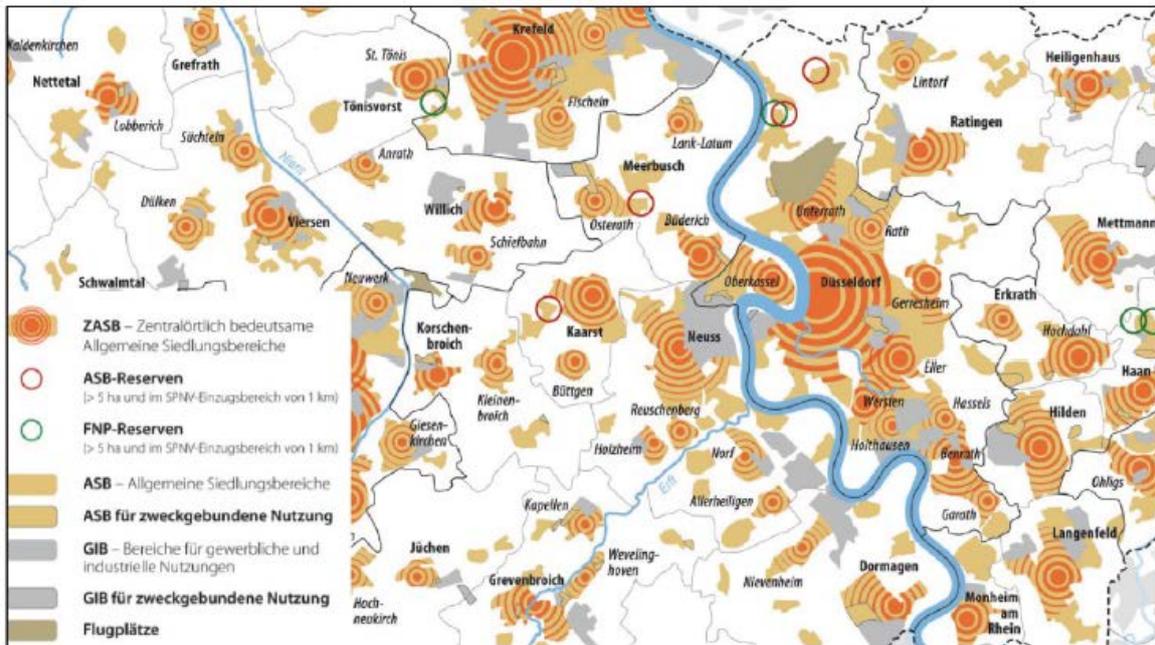


Quelle: Flex in Greiving, Flex (2016), S. 152.

Auf der Grundlage dieser Analyse wurden von der Regionalplanungsbehörde Düsseldorf jeweils Gespräche mit den betroffenen Gemeinden geführt, bei denen auch versucht wurde, die kommunalen Entwicklungsabsichten mit der geplanten Ausweisung der zASB in Einklang zu

bringen. Abschließend wurden die analytischen Ergebnisse in eine normative Funktionszuweisung („zASB“) in der Festlegungskarte des Regionalplanentwurfs übertragen, wobei einerseits der Hauptort oder Ortsteil genannt wurde und zudem eine bereichsscharfe Abgrenzung des zASB innerhalb der dargestellten Kategorie der Allgemeinen Siedlungsbereiche (ASB) vorgenommen wurde, was besonders innerhalb des Verdichtungsraumes bzw. innerhalb größerer Gemeinden notwendig erscheint.

Abbildung 4: Beikarte zum Regionalplanentwurf Düsseldorf



Quelle: Bezirksregierung Düsseldorf (2016)

Deutlich wird, dass bei der Verwendung dieses methodischen Ansatzes in den ländlichen Gemeinden mit einer zentralörtlichen Funktionszuweisung in der Regel nicht alle Ortsteile zentrale Siedlungsgebiete darstellen werden, während insbesondere die größeren Städte (bzw. Ober- oder Mittelzentren) zwar mehrere Subzentren aufweisen, aber auch größere Teile des (im Zusammenhang bebauten) Stadtgebietes über keine nennenswerte, zentralörtlich relevante, Infrastruktur verfügen und demnach ebenso wenig Teil eines zentralen Siedlungsgebiets wären wie bisher nicht bebaute Bereiche.

6 Prüfung von Möglichkeiten zur Unterstützung des Innenentwicklungsfonds durch Änderungen im Raumplanungsrecht

6.1 Einleitung

Die in diesem Kapitel angesprochenen Änderungsvorschläge beziehen sich entgegen des Auftrags nicht nur auf das Raumordnungsrecht (ROG, NROG), sondern auch auf das im BauGB kodifizierte Bauplanungsrecht. Dies begründet sich damit, dass die Einflussmöglichkeiten des Raumordnungsrechts auf die Begrenzung des Flächenverbrauchs dadurch eingeschränkt sind, dass kein unmittelbarer Durchgriff auf die Ebene der Vorhabengenehmigung erfolgt. Das größere Potenzial, so auch das Ergebnis eines Fachgesprächs des Sachverständigenrats für Umweltfragen an dem der Verfasser am 28.4.2017 in Berlin teilgenommen hat, liegt im Bauplanungsrecht – etwa über Änderungen der §§ 34, 35 BauGB.

Die Prüfung selber erfolgt unter Rückgriff auf die Fachliteratur und Rechtsprechung und erstreckt sich neben den Regelungen, die sich unmittelbar auf die Siedlungsflächenentwicklung erstrecken, auch auf umweltrechtliche Regelungen (Umweltprüfung, Eingriffsregelung), die mittelbar Einfluss auf die Flächenentwicklung haben. Damit ist der Anspruch verbunden, dass die Änderungsvorschläge grundsätzlich verfassungskonform sind. Es spielt aber keine Rolle, wie realistisch eine politische Beschlussfassung zur Umsetzung ist.

Vorweg ist zudem festzuhalten, dass sich die jüngst beschlossene Änderung des BauGB durch Artikel 2 Absatz 3 des Gesetzes vom 20. Juli 2017 (BGBl. I S. 2808) voraussichtlich negativ auf die Ziele des Innenentwicklungsfonds auswirken wird. Dies ist jedenfalls das Fazit des vom Bund selber initiierten Planspiels mit verschiedenen Kommunen: „Die befristete Einbeziehung von Außenbereichsflächen in das beschleunigte Verfahren gemäß des geplanten § 13b BauGB wird als verständlich, in ihrer Wirkung jedoch übereinstimmend als kritisch bewertet, da sie im Widerspruch zum grundsätzlichen planerischen Ziel der „Innenentwicklung vor Außenentwicklung“ steht und Ausgleichserfordernisse auch auf Flächen entfallen, auf denen noch nie ein baulicher Eingriff stattgefunden hat. Der Anwendungsbereich wird deshalb als zu weitgehend erachtet.“ (Bunzel et al 2017, S. 72).

6.2 Raumordnungsgesetz

Im Zusammenhang mit dem primären Ziel des KIF, Innenentwicklung zu befördern, sind die raumordnerischen Festlegungen zur Raumstruktur – Siedlungsstruktur, Freiraumstruktur, Infrastruktur (§ 7 Abs. 2 S. 1 Nr. 1-3 ROG) von besonderer Bedeutung, weil der Plangeber hierzu im Regelfall Festlegungen zu treffen hat („sollen ... enthalten“) (Gawron in Köck et al 2007).

Die Reduktion der Flächen(neu-)inanspruchnahme für Siedlungszwecke lässt sich grundsätzlich bereits aus der Leitvorstellung der Nachhaltigen Raumentwicklung (§ 1 Abs. 2 S. 1 ROG) in Verbindung mit dem Staatsziel Umweltschutz (Art 20a GG) ableiten.

Gleichwohl wäre eine Klarstellung hilfreich, die Flächensparen explizit mit dieser Leitvorstellung in Verbindung bringt:

§ 1 Abs. 2 ROG (*neu*) könnte lauten: Leitvorstellung bei der Erfüllung der Aufgabe nach Absatz 1 ist eine nachhaltige Raumentwicklung, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt, *Flächen für Siedlung und Verkehr sparsam in Anspruch nimmt* und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung mit gleichwertigen Lebensverhältnissen in den Teilräumen führt.“

Des Weiteren wäre es hilfreich, wenn sich jeder Planungsträger verpflichtend mit Reduktionszielen bei der Flächenneuanspruchnahme für Siedlung und Verkehr auseinandersetzen müsste. Zwar ist über das EAG Bau das Schutzgut „Fläche“ in die Umweltprüfung gemäß § 9 Abs. 1 ROG bzw. § 2 Abs. 4 BauGB aufgenommen worden, doch ist damit nur eine Auseinandersetzung mit der Flächenanspruchnahme verbunden, ohne dass damit notwendigerweise Reduktionsziele verbunden wären, da der Umweltbericht lediglich ein Abwägungsbelang darstellt.

Ergänzend sollte daher erwogen werden, bei den Vorschriften über Festlegungen zur Raumstruktur gemäß § 7 Abs. 1 ROG eine obligatorische Anführung von Flächenreduktionszielen vorzusehen. Eine derartige Vorschrift würde den Plangeber dazu verpflichten, eine entsprechende Festlegung vorzunehmen, ohne dass freilich bestimmte Reduktionsziele vorgegeben würden. Vielmehr würden die Ergebnisse der Umweltprüfung bezüglich des Schutzgutes Fläche dazu genutzt, Reduktionsziele für den jeweiligen konkreten Planungsraum zu ermitteln. Die Änderung des § 7 Abs. 1 ROG würde dann gewährleisten, situationsgemäße Reduktionsziele raumordnerisch festzulegen. Dazu können laut Gawron (2010) gehören:

- a) Festlegungen von Mengen zulässigen Flächenverbrauches
- b) Verhältniszahlen des Vorrangs von Entwicklung innerörtlicher Gebiete vor Außenentwicklung
- c) Orientierungs- und Richtwerte für die Gemeindeentwicklung

wobei die Eigenentwicklung auszuklammern ist, da der objektiv festzustellende örtliche Bedarf nicht eingeschränkt werden darf.

6.3 Niedersächsisches Raumordnungsgesetz

Im NROG als einem Landesgesetz, das mit Ausnahme von § 2 (ergänzende Grundsätze zu § 2 ROG) primär aufbau- und ablauforganisatorische Regelungen trifft, bieten sich nur begrenzte Möglichkeiten, Innenentwicklung materiell zu unterstützen. Allerdings besteht die Möglichkeit, Innenentwicklung auch über formelle Regelungen zu befördern.

So sieht § 15 NROG ein Raumordnungskataster vor: „Die obere Landesplanungsbehörde führt ein Raumordnungskataster in elektronischer Form; es soll alle raumbeanspruchenden und

raumbeeinflussenden Planungen und Maßnahmen auf der Grundlage der Geodaten des amtlichen Vermessungswesens darstellen, die für die Entscheidungen der Landesplanungsbehörden von Bedeutung sind. Die unteren Landesplanungsbehörden liefern die für die Führung des Raumordnungskatasters erforderlichen Angaben im Sinne des Satzes 1 Halbsatz 2 aus ihrem Zuständigkeitsbereich, soweit sie ihnen vorliegen.“

Diese Regelung könnte so erweitert werden, dass auch die Unteren Landesplanungsbehörden zum Führen eines solchen Katasters verpflichtet werden und zwar für Entscheidungen, die auf Ebene der RROP von Bedeutung sind. Dies betrifft unter anderem Fragen der Siedlungsflächenentwicklung und damit die Belange des KIF (vgl. dazu im Einzelnen Kap. 7).

§ 20 Abs. 2 NROG sieht eine Öffnungsklausel für die Trägerschaft der Regionalplanung vor: „Die Landkreise und kreisfreien Städte können die Aufgabe der Regionalplanung einem Zweckverband oder dem Regionalverband „Großraum Braunschweig“ übertragen oder sonstige Möglichkeiten der Zusammenarbeit nach dem Niedersächsischen Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit nutzen, wenn die Abgrenzung des Planungsraums dem Landes-Raumordnungsprogramm nicht widerspricht“.

Diese Regelung ist als sinnvoller Ansatz für eine regional abgestimmte, den Zielen des Flächensparens verpflichtete Regionalplanung anzusehen, da die Trägerschaft der Regionalplanung durch die Landkreise und kreisfreien Städte insbesondere im Umland der Oberzentren eine abgestimmte Siedlungsentwicklung erschwert. Dies unterstreicht auch Abs. 4: „In den Verflechtungsbereichen der Zentralen Orte mit oberzentralen Funktionen ist eine gemeinsame Regionalplanung anzustreben.“

Vorgeschlagen wird, diesen Abs. 4 so zu schärfen, dass die gemeinsame Regionalplanung verpflichtend vorgeschrieben wird: „In den Verflechtungsbereichen der Zentralen Orte mit oberzentralen Funktionen ist eine gemeinsame Regionalplanung vorzusehen.“

Betroffen wären von dieser Änderung die Oberbereiche Celle, Göttingen, Hildesheim, Lüneburg, Oldenburg, Osnabrück und Wilhelmshaven, da sich diese weder im Gebiet des Regionalkreises Hannover noch des Zweckverbands Großraum Braunschweig befinden.

Ob diese fachlich begründeten Vorschläge politisch umsetzbar sind, kann hier nicht beurteilt werden, ist aber auch nicht Aufgabe des Gutachtens.

6.4 Baugesetzbuch

Eine Reduzierung der baulichen Flächeninanspruchnahme ließe sich am effektivsten durch hierauf gerichtete direkte bauplanungsrechtliche Vorgaben herbeiführen.

§ 1a Abs. 2 BauGB enthält eine sog. „Bodenschutzklausel: „Mit Grund und Boden soll sparsam und schonend umgegangen werden; dabei sind zur Verringerung der zusätzlichen Inanspruchnahme von Flächen für bauliche Nutzungen die Möglichkeiten der Entwicklung der Gemeinde

insbesondere durch Wiedernutzbarmachung von Flächen, Nachverdichtung und andere Maßnahmen zur Innenentwicklung zu nutzen sowie Bodenversiegelungen auf das notwendige Maß zu begrenzen.“

Diese Vorgabe könnte als Planungsleitsatz ausgestaltet und damit der planerischen Abwägung entzogen werden. Köck und Hofmann (in Köck et al 2007) schlagen dabei eine Mittel-Zweck-Relation zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit vor, womit die für Verringerung der zusätzlichen Inanspruchnahme von Flächen für bauliche Nutzungen aufzuwendenden Mittel nicht außer Verhältnis zum Schutzzweck stehen dürfen. Zudem dürften die Erfordernisse der Gewährleistung einer hohen städtischen Wohnqualität nicht entgegenstehen. Gleiches gilt im Übrigen auch für das Stadtklima, das durch eine unverhältnismäßige bauliche Verdichtung zusätzlich belastet werden kann.

Ein großes Potenzial zum Flächensparen bieten auch Änderungen der §§ 34, 35 BauGB.

Köck und Hofmann (in Köck et al 2007) sowie Greiving (1998) führen aus, dass die Festlegungssatzung (§ 34 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BauGB) und die Einbeziehungssatzung (§ 34 Abs. 4 S. 1 Nr. 3 BauGB) mit Blick auf das Flächenreduktionsziel als problematisch zu bewerten sind. Dies ist darauf zurückzuführen, dass insbesondere in kleineren Gemeinden - und dies besonders in Regionen mit dispersen Siedlungsstrukturen, die sich durch eine Vielzahl an kleinen, nicht zentralen Orten bzw. Ortsteilen auszeichnen - die bauliche Entwicklung überwiegend oder sogar ausschließlich über diese Art der Ersatzplanung vollzogen wird (Greiving 1998). Dabei kommen umwelt- und damit flächenschützende Vorschriften nur beschränkt zur Anwendung. Zwar legt § 34 Abs. 5 BauGB fest: „Voraussetzung für die Aufstellung von Satzungen nach Absatz 4 Satz 1 Nr. 2 und 3 ist, dass

1. sie mit einer geordneten städtebaulichen Entwicklung vereinbar sind,
2. die Zulässigkeit von Vorhaben, die einer Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung nach Anlage 1 zum Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung oder nach Landesrecht unterliegen, nicht begründet wird und
3. keine Anhaltspunkte für eine Beeinträchtigung der in § 1 Absatz 6 Nummer 7 Buchstabe b genannten Schutzgüter oder dafür bestehen, dass bei der Planung Pflichten zur Vermeidung oder Begrenzung der Auswirkungen von schweren Unfällen nach § 50 Satz 1 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes zu beachten sind.“

Dies bedeutet aber nicht, dass die PlanUP nicht umgangen wird, da sich die Nr. 2 nur auf UVP-pflichtige Vorhaben und Nr. 3 nur auf Erhaltungsziele und der Schutzzweck der Natura 2000-Gebiete bezieht. Vor allem gehen von dieser Art Ersatzplanungen kumulative Wirkungen (nicht nur aber auch auf das Schutzgut Fläche) aus, die erst in der Gesamtschau der Einzelplanungen offenbar werden. Genau diese Gesamtbetrachtung erfolgt aber nicht.

Insofern wird vorgeschlagen, Festlegungssatzungen und Einbeziehungssatzungen ersatzlos abzuschaffen. Klarstellungssatzungen (§ 34 Abs. 1 S.1 Nr. 1 BauGB) sind demgegenüber unproblematisch, da sie lediglich eine deklaratorische Wirkung besitzen und mit ihnen nicht konstitutiv Baurecht geschaffen wird.

Die derzeitige Fassung des § 35 BauGB kann aus Sicht des Flächensparens ebenso wenig befriedigen, da sie zu viele Ausnahmen erlaubt. Hier ist Köck und Hofmann (in Köck et al 2007) zuzustimmen, § 35 Abs. 4 BauGB zu streichen. Abs. 4 betrifft Vorhaben, die Darstellungen des Flächennutzungsplans oder eines Landschaftsplans widersprechen, die natürliche Eigenart der Landschaft beeinträchtigen oder die Entstehung, Verfestigung oder Erweiterung einer Splittersiedlung befürchten lassen. Dafür sollte aber der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz für die Ermessensentscheidung nach § 35 Abs. 2 BauGB klargestellt werden, um unbillige Härten zu vermeiden.

Außerdem gelten die oben gegenüber Innenbereichssatzungen dargelegten Bedenken auch für die in § 35 Abs. 6 BauGB geregelten Außenbereichssatzungen: „Die Gemeinde kann für bebaute Bereiche im Außenbereich, die nicht überwiegend landwirtschaftlich geprägt sind und in denen eine Wohnbebauung von einigem Gewicht vorhanden ist, durch Satzung bestimmen, dass Wohnzwecken dienenden Vorhaben im Sinne des Absatzes 2 nicht entgegengehalten werden kann, dass sie einer Darstellung im Flächennutzungsplan über Flächen für die Landwirtschaft oder Wald widersprechen oder die Entstehung oder Verfestigung einer Splittersiedlung befürchten lassen. Die Satzung kann auch auf Vorhaben erstreckt werden, die kleineren Handwerks- und Gewerbebetrieben dienen. In der Satzung können nähere Bestimmungen über die Zulässigkeit getroffen werden.“

Auch diese Satzungsform sollte abgeschafft werden, da über sie genau das geschieht, was ihr gemäß Abs. 6 nicht entgegengehalten werden kann: die Entstehung oder Verfestigung einer Splittersiedlung mit allen negativen Folgen für Flächenverbrauch und Verkehrserzeugung.

Neben der Förderung der baulichen Inanspruchnahme des Außenbereichs für Zwecke der Wohnsiedlungsentwicklung wird auch der Flächenverbrauch bei landwirtschaftlichen Großvorhaben wie Tiermastanlagen, die der Privilegierung des § 35 Abs. 1 BauGB unterliegen, kritisch hinterfragt, und zurecht eine planerische Steuerung im Rahmen der Bauleitplanung gefordert (Peithmann 2017, Prieb 2017).

7 Aufzeichnung weiterer (informeller) Möglichkeiten der Raumordnung zur Unterstützung des Innenentwicklungsfonds

Über (informelle) Instrumente und Konzepte, die im Rahmen der Regionalentwicklung oder als Grundlage für die Aufstellung oder Verwirklichung von Regionalplänen bzw. deren Inhalten erstellt werden, haben Regionalplanungsträger Möglichkeiten, das Thema Innenentwicklung bzw. die Teilnahme am Innenentwicklungsfonds zu unterstützen. Dazu können Kommunen und anderen Akteuren auch andere – nicht nur siedlungsstrukturelle – Argumente für die Innenentwicklung an die Hand gegeben werden.

7.1 Siedlungsflächenmonitoring

Ein Siedlungsflächenmonitoring gewährleistet einen stets aktuellen Überblick über kommunale Planungsaktivitäten und bündelt Innenentwicklungspotenziale in einer zentralen Datenbasis.

In Nordrhein-Westfalen wird ein solches Monitoring zur Erhebung der regionalen und kommunalen Flächenressourcen bereits seit 2005 von allen Regionalplanungsbehörden eingesetzt. Es stellt Flächenreserven, Inanspruchnahmen und umgeplante Bereiche dar (Bezirksregierung Düsseldorf 2016a).

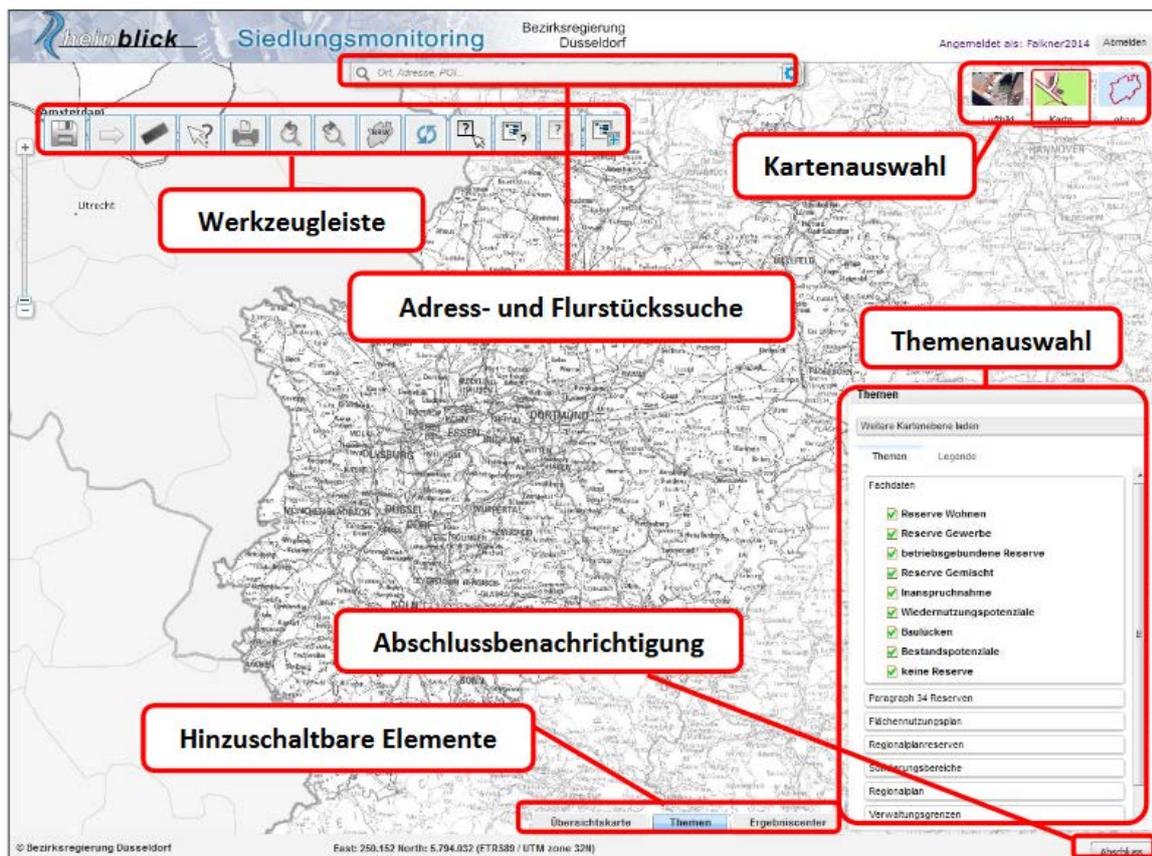
Erhoben werden als Siedlungsflächenreserven in Nordrhein-Westfalen das Bruttobauland in Hektar. Bruttobauland beinhaltet das Nettobauland zzgl. Verkehrsflächen zur inneren Erschließung sowie öffentliche Grünflächen, soweit diese im Flächennutzungsplan (FNP) als Baufläche dargestellt sind. Beim Nettobauland handelt es sich um die Summe aller bebauten und zur Bebauung vorgesehenen Baugrundstücke innerhalb eines Baugebietes. Erhoben werden alle im FNP dargestellten gewerblich nutzbaren bzw. für Wohnzwecke nutzbaren Flächen.

Dabei ist auch anzugeben, ob es sich um eine Brachfläche handelt, die als eine ehemals baulich genutzte Fläche mit oder ohne alten Gebäudebestand, auf der keine Nutzung oder wesentliche Restnutzung mehr stattfindet oder die momentan nicht plankonform genutzt wird, aber einer baulichen Nutzung zugeführt werden könnte.

Schließlich ist auch zu vermerken, ob eine Reservefläche verfügbar ist. Verfügbar sind laut Handbuch Reserveflächen, wenn die beabsichtigte Nutzung planungsrechtlich zulässig und die Erschließung gesichert ist sowie der oder die Eigentümer bereit sind, die geplante Nutzung zu ermöglichen. Angegeben werden soll dabei - falls relevant - auch die geschätzte Dauer bis zum Erreichen der Marktverfügbarkeit in Jahren (Bezirksregierung Düsseldorf 2016a).

Die Dateneingaben werden über eine Benutzerschnittstelle von den Gemeinden vorgenommen, während die Kontrolle und Auswertung der Angaben von der Regionalplanungsbehörde vorgenommen wird. Die folgende Abbildung zeigt die Benutzeroberfläche des sog. „Rheinblicks“ (Bezeichnung des Monitorings im Planungsraum Düsseldorf), über die die Angaben zu Flächenreserven gemacht werden:

Abbildung 5: Gliederung der Anwendungsoberfläche des Rheinblicks



Quelle: Bezirksregierung Düsseldorf (2016a), S. 6.

Im Zuge eines kürzlich vorgestellten Berichts zur Weiterentwicklung des Siedlungsflächenmonitorings wurden u. a. folgende Aspekte genannt (Eichhorn, Osterhage 2015):

- Erhebung der Regionalplanreserven: Diese sind bislang noch nicht Gegenstand des landesweiten Siedlungsflächenmonitorings. Hierbei handelt es sich um auf Ebene der Regionalplanung festgelegte Siedlungsbereiche (ASB oder GIB), die auf Ebene der Flächennutzungsplanung noch nicht als Wohnbaufläche oder Gewerbefläche dargestellt werden.
- Erhebung von Baulücken: Die Erhebung von Flächen unter 0,2 ha (Baulücken) gehört bisher nicht zum Pflichtbestandteil des landesweiten Siedlungsflächenmonitorings. Empirische Erhebungen haben gezeigt, dass Baulücken zumindest bei den Wohnreserven eine sehr beachtliche Größenordnung erreichen.
- webGIS: Zur Unterstützung des Erhebungsverfahrens wurde von IT.NRW eine GIS-gestützte Anwendung entwickelt, mit der die Reserveflächen geometrisch und attributiv erfasst und verwaltet werden können. Damit lassen sich relevante Kennwerte bilden und aussagekräftige Grafiken erstellen (sog. „Reportingtool“).
- Von der Raubeobachtung zur Steuerung: Das bietet das Potenzial auch als Planungsinstrument genutzt zu werden, indem es für einen systematischen Abgleich mit

den Zielen und Grundsätzen der Landes- und Regionalplanung genutzt wird. So könnte untersucht werden, inwieweit die Siedlungsentwicklung entsprechend den formulierten Vorgaben verläuft, und auf abweichende Entwicklungstrends reagiert werden.

Auf der Grundlage eines Siedlungsflächenmonitorings, das möglichst auch einzelne Baulücken erfassen sollte, könnten Ausbuchungen aus dem Innentwicklungsfonds gezielt auf raumordnerisch optimal geeignete Standorte gelenkt werden und zugleich den zum erheblichen Teil ja sehr kleinteiligen Gemeinden Unterstützung bei der strategischen Bodenpolitik gewährt werden. Des Weiteren kann die Wirkung des KIF überprüft werden.

Zumindest im Landkreis Nienburg/Weser besteht bereits ein von den Gemeinden zu führendes Leerstands- und Baulückenkataster über das alle Gemeinden im Landkreis Nienburg/Weser verfügen. Diese Daten könnten über eine geeignete Schnittstelle wie die hier vorgestellte Anwendungsoberfläche der Stelle für Regionalplanung zugänglich gemacht werden.

7.2 Informelle Planungen

Als ein Beispiel für ein informelles Planwerk, das der Verwirklichung des KIF und damit der Innenentwicklung unterstützen kann, ist die Aufstellung des „Masterplans 100% Klimaschutz für den Großraum Braunschweig“ zu nennen, die gegenwärtig im Rahmen der Exzellenzinitiative des Bundesumweltministeriums erfolgt.

Mit dem Prozess zur Erstellung und Umsetzung des Masterplans will der Regionalverband dem Anspruch der Regionalplanung auf die gesetzlich vorgeschriebene nachhaltige Raumentwicklung im Sinne des Klimaschutzes gerecht werden. Dazu wird das Thema Klimaschutz in der Region vertieft und verstetigt. Multiplikatoren und die Bevölkerung werden für den Klimaschutz aktiviert und Unterstützungsleistungen für die Kommunen bereitgestellt.

Die Stärkung der Innenentwicklung (u.a. durch den Innentwicklungsfonds) wird aus diesem Blickwinkel als möglicher Beitrag zum Klimaschutz betrachtet und deshalb in den Maßnahmenkatalog des Masterplans aufgenommen. Durch die Konzentration der Bebauung im vorhandenen Siedlungsbereich werden zusätzliche Autoverkehre, die oft mit Entwicklungen im Außenbereich verbunden sind, vermieden. Dies gilt insbesondere dann, wenn Innenentwicklungsmaßnahmen zum Erhalt oder zur Stärkung der fußläufig oder per Fahrrad erreichbaren Daseinsvorsorgeeinrichtungen vor Ort beitragen. Gleichzeitig leistet Innenentwicklung einen Beitrag zur Reduzierung des Flächenverbrauchs und damit zum Erhalt von Freiräumen als Kaltluftentstehungsgebieten und Kohlenstoffsenken. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass eine Verdichtung der Siedlungsstruktur z.B. durch das Bebauen von Kaltluftschneisen und -insel auch negative Effekte auf das Siedlungsklima haben kann.

Vergleichbare thematische Verknüpfungen sind beispielsweise denkbar in regionalen Konzepten zur Entwicklung der Landwirtschaft, des Hochwasserschutzes, Biotopvernetzung oder

Rohstoffsicherung (Erhalt von Flächen durch Stärkung der Innenentwicklung), Gewerbeflächenentwicklung (Ausnutzung innerörtlicher Potenziale) oder die Förderung des Radverkehrs (effizientere und attraktivere Radinfrastruktur bei kurzen Wegen). Derartige Konzepte werden in der Regel unter Beteiligung der einschlägigen Akteure erarbeitet, die somit für die Stärkung der Innenentwicklung sensibilisiert werden können.

8 Betrachtung von Nutzen und Möglichkeiten raumordnerischer Verträge

8.1 Rahmenbedingungen für raumordnerische Verträge

Der raumordnerische Vertrag bietet aufgrund seiner großen Flexibilität die Möglichkeit, eine maßgeschneiderte Lösung für ein Stadt-Umland Problem in relativ kurzer Zeit freiwillig und kooperativ fixieren zu können. In der Regel wird dem eine Phase informeller Absprachen vorgehen, in der eine grundsätzliche Übereinstimmung über bestimmte Zielvorstellungen herbeigeführt wird. An deren Ende kann der Wunsch nach Formalisierung des erzielten Konsenses stehen. Informelle Absprachen reichen für eine verlässliche Kooperation nicht aus, da sie häufig personenabhängig sind und beim Wechsel dieser Personen, sei es durch eine Änderung politischer Mehrheiten oder schlicht infolge des Erreichens der Altersgrenze, häufig nicht mehr gelten. Daher bietet sich die Form eines freiwilligen, zwei- oder mehrseitigen Rechtsgeschäfts (dem Vertrag) an, der nach Unterzeichnung eine starke Bindungswirkung gegenüber den Vertragspartnern begründet.

Wenn die Gemeinden allein im Rahmen eines interkommunalen Interessenausgleichs in der Lage wären, zu einer Übereinkunft zu kommen, bedürfte es keines raumordnerischen Vertrages. Dies ist jedoch bei Fragen bezüglich der Steuerung der Siedlungsflächenentwicklung nicht der Fall, da eine Abstimmung mit der Landes- und Regionalplanung erforderlich ist. Andere institutionalisierte Formen der Zusammenarbeit wie etwa Zweckverbände, an dem sich auch andere Planungsträger und damit auch die Landesplanung beteiligen können, sind wiederum wesentlich aufwändiger als bloße Vertragswerke. Es entstünde eine eigene Körperschaft des öffentlichen Rechts mit Vorstand, Verbandsversammlung und in der Regel eigenem Personal, während im Rahmen der Regelungen, die Gegenstand eines raumordnerischen Vertrages sind, allein auf die bestehenden Kapazitäten der Beteiligten zurückgegriffen wird.

Da bei raumordnerischen Verträgen in der Regel Vereinbarungen über raumplanerische Sachverhalte beschlossen werden, handelt es sich um öffentlich-rechtliche Verträge. Sie dienen dem Vollzug einer gesetzlichen Regelung, die dem öffentlichen Recht angehört. Raumordnerische Verträge können sowohl koordinationsrechtliche als auch subordinationsrechtliche Verträge sein. Dies hängt von den Vertragsparteien, ihrem rechtlichen Verhältnis zueinander und den Regelungsinhalten im Einzelfall ab.

Der Vertrag als solcher gilt nur inter partes. Zulässig sind auch Vertragsinhalte, die in einem formellen Plan nicht festsetzungsfähig wären. Dies gilt insbesondere für die Konkretisierung bzw. den Vollzug von Planungsinhalten. Dabei bezieht sich die Bindungswirkung des Vertrages nicht auf § 4 ROG, sondern auf die vertraglichen Regelungen, wie etwa Handlungs- und Erfüllungspflichten der Beteiligten, an deren Nichteinhaltung bestimmte Sanktionen geknüpft werden können (Grotefels/Lorenz 2001).

Im Bereich der Umsetzung bereits fixierter raumordnerischer Ziele können raumordnerische Verträge für eine vorhabenbezogene Konkretisierung dieser Zielvorstellungen sorgen und damit die Landes- bzw. Regionalplanung in den Umsetzungsprozess abstrakter raumordnerischer Zielvorstellungen wie etwa der Innenentwicklung einbeziehen. Bei zielkonkretisierenden Vereinbarungen liegt ein koordinationsrechtlicher Vertrag vor, da das Druckmittel einer alternativen einseitigen Regelung fehlt (Stuer 2000).

Die Verbindlichkeit der Verträge kann erhöht werden, indem die Landes- bzw. Regionalplanung die vertraglich vereinbarten Ziele als Ziele der Landesplanung in Raumordnungspläne aufnimmt, womit zusätzliche Bindungswirkungen entstehen, weil alle öffentlichen Planungsträger strikt daran gebunden sind (§ 4 Abs. 1 ROG). (Greiving 2003).

Beim raumordnerischen Vertrag sind die üblichen rechtlichen Grenzen bei öffentlich-rechtlichen Verträgen auf der Grundlage der §§ 54ff VwVfG zu beachten. Daraus folgt, dass ein planersetzender Vertrag, das heißt Vertragsinhalte mit der Bindungswirkung von Rechtsnormen zu versehen, nicht denkbar ist, da materielle Rechtsnormen nicht durch Verträge ersetzt werden dürfen (BVerwG, Urteil vom 1.2.1980 – 4 C 40/77 NJW 1980, S. 2538f). Insofern kann eine abweichende Regelung der Eigenentwicklung nicht durch einen Vertrag begründet werden, der im Übrigen auch nur zwischen den Vertragsparteien aber nicht für Dritte (wie nicht am Fond teilnehmende Gemeinden) Gültigkeit besitzt.

Ohnehin dürfen sich Planungsträger nicht (auch nicht freiwillig) auf vertragliche Ziele wie die regionale Verteilung ihrer Eigenentwicklungsspielräume auf das gesamte Gebiet des Innenentwicklungsfonds verständigen, da dies dem sog. „Vorwegbindungsverbot“ der Abwägung zuwiderlaufen würde – sofern sich die Eigenentwicklung über Bauleitplanung vollzieht. Das Bundesverwaltungsgericht hat bereits in seinem Urteil vom 5. Juli 1974 - BVerwG 4 C 50.72 - (BVerwGE 45, 309) entschieden, dass es dem Gebot der gerechten Abwägung der von der Planung berührten öffentlichen und privaten Belange widerspricht, wenn der abschließende Abwägungsvorgang durch vorherige Bindungen der Gemeinde sachwidrig verkürzt wird. In dieser Entscheidung hat der Senat jedoch zugleich klargestellt, dass dem Planverfahren vorgeschaltete Besprechungen, Abstimmungen, Zusagen, Verträge u.a. geradezu unerlässlich sein können, um überhaupt sachgerecht planen und eine angemessene, effektive Realisierung dieser Planung gewährleisten zu können (a.a.O., S. 317). Das Abwägungsgebot schließt nicht aus, dass zwischen der Gemeinde und einem potentiellen Bauherrn (Investor) (oder zwischen Gemeinden) kooperiert wird; es verlangt jedoch, dass der Bauleitplan als hoheitliches Instrument letztlich auf einer eigenverantwortlichen und abgewogenen Willensentscheidung der Gemeinde beruht.

Findet Eigenentwicklung im unbeplanten Innenbereich (§ 34 BauGB) statt, so handelt es sich dabei um gebundene Zulassungsentscheidungen. Damit ist bei Erfüllen der in § 34 Abs. 1,2

BauGB genannten Zulassungsvoraussetzungen ein Rechtsanspruch auf Erteilung einer Baugenehmigung verbunden, der durch eine vertragliche Vereinbarung nicht aufgehoben oder eingeschränkt werden kann.

8.2 Vertragsbestandteile

Es ist nicht Aufgabe dieses Gutachtens, einen möglichen raumordnerischen Vertrag zu paraphrasieren. Zudem stehen die Ein- und Auszahlungsmodalitäten und genauen Bestandteile des KIF zum Zeitpunkt der Erstellung des Gutachtens ebenso wenig fest, wie das vorgesehene Planspiel zur Erprobung des KIF in die Laufzeit der Gutachtenerstellung fällt. Erst auf dieser Grundlage wird ein entsprechender Vertrag in seiner Gänze formuliert werden können.

Dennoch werden im Folgenden bereits einzelne mögliche Vertragsbestandteile erläutert, deren Erfordernis sich unmittelbar aus der vorgesehenen Verknüpfung mit der Raumordnung ergibt. Dies gilt für folgende Aspekte:

- Steuerung der Eigenentwicklung,
- Steuerung der Siedlungsflächenentwicklung über die Eigenentwicklung hinaus,
- Umgang mit schützenswerten Bestandteilen des Innenbereichs.

Analog zu den in Kap. 5 unterbreiteten Festlegungsvorschlägen werden nachfolgend erst mögliche Vertragsbestandteile vorgestellt und sodann begründet.

8.2.1 Steuerung der Eigenentwicklung

Einleitend muss angemerkt werden, dass die folgenden Überlegungen nur für den Geltungsbereich des RROP Großraum Braunschweig gelten, da es dem gegenwärtigen RROP Nienburg an einer Operationalisierung der Steuerung der Eigenentwicklung mangelt. Bei einer im Zuge der anstehenden Fortschreibung möglichen Konkretisierung der geltenden Regelung wäre aber eine Anwendung dieses Vorschlags auch für den Planungsraum Nienburg möglich.

Zudem werden im Folgenden zwei Formulierungsvorschläge unterbreitet. Die erste Alternative steht unter der Prämisse, dass die geltenden Festlegungen zur Eigenentwicklung beibehalten werden, während die zweite Alternative eine Umstellung der Steuerungsansätze auf einen prognosebasierten, einwohnerbezogenen Ansatz unterstützt, wie er in Kap. 5.2 vorgestellt wird.

Alternative 1: Beibehaltung der bisherigen Steuerung der Eigenentwicklung:

Das bei Abweichung vom Orientierungswert von 3,5 Wohneinheiten (WE) pro Jahr und pro 1.000 Einwohnern erforderliche Abstimmungserfordernis mit der unteren Landesplanungsbehörde gemäß Ziel I 1.3 RROP Braunschweig gilt bei Vorhaben der Innenentwicklung als erfüllt, sofern die Gemeinde ihren Innenbereich über eine Klarstellungssatzung nach § 34 Abs. 4 Nr. 1 BauGB abgegrenzt hat.
--

Alternative 2: Umstellung der Steuerung der Eigenentwicklung:

Der über eine ortsteilscharfe Wohnflächenbedarfsprognose gemäß (*hier entsprechende Festlegungen der fortgeschriebenen RROP einfügen*) nachzuweisende Bedarf gilt bei Vorhaben der Innenentwicklung als anerkannt, sofern die Gemeinde ihren Innenbereich über eine Klarstellungssatzung nach § 34 Abs. 4 Nr. 1 BauGB abgegrenzt hat.

Begründung:

Wie bereits unter Abschnitt 8.1 ausgeführt wurde, kann die Eigenentwicklung selber nicht über einen Vertrag eingeschränkt werden. Denkbar ist aber, die Eigenentwicklung auf den Innenbereich zu lenken, indem bei der gemäß der nach Ziffer 4 der Begründung zu Ziel 1.1.3 RROP Braunschweig erforderlichen Abstimmung mit der unteren Landesplanungsbehörde bei Maßnahmen der Innenentwicklung die Zustimmung pauschal als erteilt gilt. Analog dazu würde bei einer umgestellten Steuerung der Eigenentwicklung auf die Wohnflächenbedarfsprognose verzichtet.

Auf diese Weise entstünde ein verfahrensbeschleunigender Effekt, der erfahrungsgemäß durchaus relevant sein kann – insbesondere für private Investoren. Einen ähnlichen Ansatzpunkt hat der Bieter erfolgreich im Kontext des Gewerbeflächenpoolmodells im Kreis Kleve entwickelt, wo die Regionalplanungsbehörde bei Abbuchungen aus dem Pool auf ein Zielabweichungsverfahren verzichtet, das regelmäßig erforderlich ist, wenn Gemeinden abweichend von den allokativ festgelegten Vorranggebieten für gewerblich-industrielle Entwicklungen (GIB) bauleitplanerisch tätig werden wollen.

Bedenken, dass diese Regelung sich zu Lasten der Zentralen Orte auswirken kann, werden nicht geteilt, da – unter der Bedingung, dass die Innenbereiche wie in Kap. 5.1 vorgeschlagen über eine Klarstellungssatzung eindeutig abgegrenzt sind – keine nennenswerten Flächenverbräuche zu erwarten sind. Im Rahmen des vorgeschlagenen Siedlungsflächenmonitorings (vgl. Kap. 7.1) würden zudem auch nicht erwartete Effekte (im Sinne einer verstärkten Flächenentwicklung in Eigenentwicklungsortlagen) erkannt und könnten bei Bedarf durch Vertragsänderungen unterbunden werden. Nicht ausgeschöpfte Entwicklungspotenziale im Außenbereich (FNP-Reserven) würden nicht in den Genuss der finanziellen Förderung des KIF kommen und zudem weiterhin Gegenstand einer (über den in Kap. 5.2 vorgestellten Ansatz) verschärften Bedarfsprüfung sein, die in der Regel negativ ausfallen wird.

Würde kein Anreiz wie über diesen verfahrensbeschleunigenden Effekt für die Innenentwicklung gesetzt, würde man Gefahr laufen, die nicht Zentralen Orte als Unterstützer des KIF zu verlieren, da sich für diese daraus keine erkennbaren Vorteile ergeben würden. Zugleich müssten sie im Gegenzug, bei Umsetzung der unter Kap. 4.1 dargelegten Berücksichtigung von Zentralität (abgesenkte oder wegfallende Einbuchungsgebühr), dennoch einen überpro-

portionalen Teil der finanziellen Lasten tragen. Letztendlich bleibt die Gewichtung der Zentralen Orte einerseits und der Innenentwicklung - auch in Eigenentwicklungsortslagen - andererseits aber eine planungspolitische Entscheidung.

8.2.2 Steuerung der Siedlungsflächenentwicklung über die Eigenentwicklung hinaus

Eine weitere vertragliche Regelungsmöglichkeit bezieht sich auf nicht zentrale Siedlungsgebiete.

De lege lata greift die Regelung zunächst nur für den RROP Großraum Braunschweig. Bei einer im Zuge der anstehenden Fortschreibung aufzunehmenden analogen Festlegung wäre aber eine Anwendung dieses Vorschlags auch für den Planungsraum Nienburg möglich und sinnvoll:

Für nicht zentrale Standorte, die auf Siedlungsachsen liegen und / oder über Zugangsstellen des schienengebundenen ÖPNV verfügen, gilt bei Vorhaben der Innenentwicklung, die über den Eigenbedarf hinausgehen, die landesplanerische Zustimmung gemäß Ziel I1.2 RROP Braunschweig als erteilt.

Begründung:

Ziel I.1.2 RROP Braunschweig legt dazu fest: „Für nicht zentrale Standorte, die auf Siedlungsachsen liegen und / oder über Zugangsstellen des schienengebundenen ÖPNV verfügen, ist im Vorfeld einer Bauleitplanung mit der unteren Landesplanungsbehörde zu prüfen, ob eine über den Eigenbedarf hinausgehende Siedlungsentwicklung den Grundsätzen und Zielen der Raumordnung entspricht.“

Für eine Förderung der Innenentwicklung könnte hier vertraglich vereinbart werden, dass für Maßnahmen der Innenentwicklung die erforderliche raumordnerische Zustimmung als erteilt gilt, womit wiederum ein Planungsbeschleunigungseffekt verbunden wäre.

Siedlungsentwicklung an Standorten, die nicht die in Ziel 1.1.2 definierten Anforderungen erfüllen, kann selbst bei bestehendem (zuzugsgetriebenen) Bedarf vertraglich weder begründet noch befördert werden, da es nicht der Verwirklichung eines Ziels der Raumordnung dient, sondern diesem widerspricht.

Falls die unter Kap. 5.3 vorgeschlagene direkte Mengensteuerung der Siedlungsflächenentwicklung über den RROP eingeführt werden soll, bieten sich de lege ferenda folgende vertragliche Regelungsmöglichkeiten an, die für beide Planungsräume gelten würde:

Alternative 1: Direkte Mengensteuerung über die RROP:

Die für Abbuchungen aus dem regionalen Flächenpool erforderliche Abstimmung mit der unteren Landesplanungsbehörde (*hier entsprechende Festlegungen der fortgeschriebenen RROP einfügen*) gilt bei Vorhaben der Innenentwicklung als erfüllt.

Die Poolung der Flächenausweisungsrechte hätte den Vorteil, dass nur nachfragegerechte Standorte entwickelt werden – unabhängig von errechneten Bedarfen, die nur realisiert werden können, wenn es nachfragegerechte Standorte gibt, was aber regelmäßig nicht für alle Gemeinden gilt.

Alternative 2: Mengensteuerung über freiwillige Selbstbindung:

Eine analoge Regelung macht de lege ferenda aber auch als vertragliches Pendant zu der unter Kap. 5.3 vorgestellten Option einer Mengensteuerung der Siedlungsentwicklung über eine freiwillige Selbstbindung Sinn. Dies kann aber nur zum Tragen kommen, wenn es gelingen sollte, den KIF in einem räumlich geschlossenen Raum zu etablieren, in dem keine Enklaven in Form von nicht teilnehmenden Gemeinden bestehen. In diesem Fall lautet der Regelungsvorschlag für den raumordnerischen Vertrag:

Die bei der Inanspruchnahme der zwischen den Vertragsparteien vereinbarten Flächenmengen für wohnbauliche oder gewerbliche Entwicklungen im Rahmen der kommunalen Bauleitplanung einer teilnehmenden Gemeinde erforderliche Abstimmung mit der unteren Landesplanungsbehörde (*hier entsprechende Festlegungen der fortgeschriebenen RROP einfügen*) gilt bei Vorhaben der Innenentwicklung als erfüllt.

Im Unterschied zu der Poolung der Flächenausweisungsrechte würde bei dieser Regelungsalternative jede Gemeinde ihr eigenes Flächenkonto führen, über das zwischen den teilnehmenden Gemeinden und der Regionalplanung als Vertragspartnern ein Einvernehmen zu erzielen ist. Das Abstimmungserfordernis bezieht sich nicht mehr auf die quantitative Inanspruchnahme, sondern die Standorteignung.

8.2.3 Umgang mit schützenswerten Bestandteilen des Innenbereichs

Die Vertragsparteien erkennen an, dass es Bestandteile des Innenbereichs gibt, die sich durch situationsgebundene Eigenschaften auszeichnen, die mit einer baulichen Inanspruchnahme zum Zwecke der Innenentwicklung unvereinbar sind.

Die Vertragsparteien verpflichten sich daher, bei Förderanträgen im Rahmen des KIF, die sich räumlich im Geltungsbereich des § 34 BauGB bewegen, die Ziele der Raumordnung zu beachten bzw. Grundsätze bei der Ausgestaltung des zu fördernden Vorhabens besonders zu berücksichtigen, sofern deren Beachtung bzw. Berücksichtigung nicht bereits durch fachgesetzliche Unterschützstellungen gesichert ist.

Bei Förderanträgen im Geltungsbereich des RROP Nienburg sind dies:

Die Lärminderung an der Lärmquelle (aktiver Lärmschutz) hat grundsätzlich Vorrang vor anderen Lärmschutzmaßnahmen (passiver Lärmschutz). Zum vorsorgenden Schutz der Bevölkerung ist bei der Neuplanung von Wohngebieten und sonstigen lärmempfindlichen Nutzungen ein ausreichender Abstand zu Hauptverkehrsstraßen und Schienenverkehrsstrecken einzuhalten.

In dicht besiedelten Gebieten sind Freiräume zur Aufrechterhaltung des vertikalen und horizontalen Frischluftaustausches und eines gesunden Stadtklimas zu erhalten. In windreichen Regionen soll die Schutzfunktion des Waldes zur Verbesserung des Kleinklimas besiedelter Gebiete beitragen.

Die Kulturlandschaften im Landkreis Nienburg/Weser sind so zu erhalten und zu pflegen, dass historische Landnutzungsformen und Siedlungsstrukturen sowie kulturhistorisch bedeutsame Landschaftsteile und -bestandteile, wie z.B.- Heiden, Grünländer, exemplarisch auch bäuerliche Torfstiche, Dorfanger (-teiche), Altholzbestände in Ortsteilen, Alleen, Hecken, Obstbaumalleen, Park- und Kulissenlandschaften, charakteristische Siedlungsstrukturen, Hohlwege und Bodendenkmale dauerhaft erhalten bleiben. Die Koordinierung von Entwicklungsmaßnahmen, die sich auf die Kulturlandschaft auswirken, soll verbessert werden.

Kulturelle Sachgüter, dazu zählen u. a. historische Bausubstanz, historische Gärten und Parkanlagen, einzelne Kulturdenkmale sowie historisch wertvolle Gegenstände, sind nach Möglichkeit im Ensemble, an ihrem ursprünglichen Standort und in ihrem Kulturzusammenhang zu sichern und zu erhalten.

Die Siedlungsstruktur ist so weiterzuentwickeln, dass sie sich in die historisch gewachsene Kulturlandschaft einpasst und kulturelle Sachgüter erhalten werden.

Die über die festgesetzten Gebiete hinausgehenden natürlichen Überschwemmungsgebiete sind auch an den Gewässern, für die kein gesetzliches Überschwemmungsgebiet festgesetzt worden ist, in ihrer Funktion als Rückhalteflächen zu erhalten. Der weiteren Einengung von natürlichen Überschwemmungsgebieten ist entgegenzuwirken. Möglichkeiten zur Wiederherstellung von natürlichen Überschwemmungsgebieten sind auszunutzen.

Im Siedlungsbereich ist das Maß der Versiegelung möglichst klein zu halten, Niederschlagswasser vorrangig vor Ort zu versickern und zur Vermeidung der Vergrößerung und Beschleunigung des Wasserabflusses die Einrichtung von Regenrückhaltebecken anzustreben.

Bei Förderanträgen im Geltungsbereich des RROP Großraum Braunschweig sind dies:

(G) Freiräume mit klimaökologischer Funktion, wie Kaltluft produzierende Freiflächen und Kaltluftbahnen, sollen zur Gewährleistung gesunder Lebensverhältnisse in belasteten Siedlungsbereichen gesichert und entwickelt werden.

(G) Die Kulturlandschaften im Großraum Braunschweig sollen erhalten und gepflegt werden. Die historischen Landnutzungsformen und Siedlungsstrukturen sowie prägende Landschaftsstrukturen und Naturdenkmale sollen dauerhaft gesichert und bei Planungen und Maßnahmen weitestgehend berücksichtigt werden.

(Z) In den Flächennutzungsplänen rechtswirksam dargestellte Siedlungsflächen, die von "Vorranggebieten Hochwasserschutz" überlagert werden und noch nicht durch rechtskräftige Pläne umgesetzt bzw. in Anspruch genommen sind, sind vorrangig dem Abfluss- bzw. Retentionsraum wieder zuzuführen.

(G) Überschwemmungsbereiche, die sich mit bereits bebauten Siedlungsflächen überlagern, und für die noch keine Überschwemmungsgebietsfestsetzung bzw. vorläufige Unterschutzstellung nach § 92 a NWG erfolgt ist, sind als Hinweis auf die besonderen Überschwemmungsrisiken für die vorhandene Bebauung in der Zeichnerischen Darstellung als "Vorbehaltsgebiet Hochwasserschutz" festgelegt. Die konkrete Überplanung und bauliche Nutzung dieser Flächen soll über eine einzelfallbezogene Überprüfung der aktuellen Überschwemmungsgefährdung sowie unter Beachtung der bestehenden Bau- und Nutzungsrechte entschieden werden

(G) Überschwemmungsgefährdete Bereiche i.S.v. § 93 a NWG sind in der Zeichnerischen Darstellung als "Vorbehaltsgebiet Hochwasserschutz" festgelegt. Die Einstufung einer Fläche als "überschwemmungsgefährdet" ist von der kommunalen Planung im Rahmen einer sachgerechten Abwägung zu berücksichtigen.

Begründung:

Durch diese vertragliche Regelung wird sichergestellt, dass die über den KIF geförderten Maßnahmen der Innenentwicklung auch bei Einzelfallgenehmigungen nach § 34 BauGB konform gehen mit den Zielen und Grundsätzen der Raumordnung.

9 Quellen

- BBSR (Hrsg. 2015): Wohnungsmarktprognose 2030. BBSR-Analysen KOMPAKT 07/2015.
- BMBVS (Hrsg. 2006): Umbau statt Zuwachs. Siedlungsentwicklung und öffentliche Daseinsvorsorge im Zeichen des demographischen Wandels. Berlin/Bonn 2006.
- BMBVS (Hrsg. 2006a): Perspektive Flächenkreislaufwirtschaft. Band 1: Theoretische Grundlagen und Planspielkonzeption. Bonn.
- BMBVS (Hrsg. 2007): Perspektive Flächenkreislaufwirtschaft. Band 2: Was leisten bestehende Instrumente? Bonn.
- Bezirksregierung Düsseldorf (2016): Regionalplan Düsseldorf. 2. Entwurf, Stand Juni 2016. Düsseldorf.
- Bezirksregierung Düsseldorf (2016a): Rheinblick Siedlungsmonitoring 2017. Handbuch. Online verfügbar unter https://www.brd.nrw.de/planen_bauen/regionalmonitoring_statistik/pdf/Siedlungsmonitoring2017_Handbuch.pdf
- Bilzer, K., Bovet, J., Henger, R., Jansen, N., Klug, S., Ostertag, K., Schleich, J., Siedentop, S. (2012): Projekt FORUM: Handel mit Flächenzertifikaten. Fachliche Vorbereitung eines überregionalen Modellversuchs. UBA TEXTE 60/2012. Dessau.
- Bock, S., Hinzen, A., Libbe, J. (Hrsg. 2011): Nachhaltiges Flächenmanagement – Ein Handbuch für die Praxis. Ergebnisse aus der REFINA-Forschung. DifU. Berlin.
- Bunzel, A., Hanke, S., Frölich v. Bodelschwingh, F., Strauss, W. C. (2017): Planspiel zur Städtebaurechtsnovelle 2016 /2017. Enderbericht. Auftraggeber: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR). Online verfügbar unter http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Staedtebaurecht/staedtebaurechtsnovelle_bericht_bf.pdf (Zugriff am 14.8.2017).
- Domhardt, H.-J. (2005): Eigenentwicklung. In: Ritter, Ernst-Hasso (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. 4., neu bearbeitete Aufl. Hannover, S. 192 – 197.
- Durner, W., Greiving, S., Reitzig, F. (2011): Rechtliche und institutionelle Grundlagen der Raumplanung. In: ARL (Hrsg.): Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung. Hannover. S. 379 – 434.
- Eichhorn, S., Osterhage, F. (2015): Ansatzpunkte für die konzeptionelle Weiterentwicklung des Siedlungsflächenmonitorings Nordrhein-Westfalen. Online verfügbar unter https://www.land.nrw/sites/default/files/asset/document/20160621_sfm_nrw_-_abschlussbericht_weiterentwicklung.pdf
- Eldengy, H., Wilske, S. (2015): Definition und Bausteine eines nachhaltigen Siedlungsflächenmanagements. In: Elgendy, H., Dahm, S., Ruther-Mehlis, A. (Hrsg. 2015): Siedlungsflächenmanagement – Bausteine einer systematischen Herangehensweise mit Beispielen aus Baden-Württemberg. Arbeitsberichte der ARL 12. Hannover, S. 12-20.
- Elgendy, H., Dahm, S., Ruther-Mehlis, A. (Hrsg. 2015): Siedlungsflächenmanagement – Bausteine einer systematischen Herangehensweise mit Beispielen aus Baden-Württemberg. Arbeitsberichte der ARL 12. Hannover.
- Frerichs, S., Lieber, M., Preuß, T. (Hrsg. 2010): Flächen- und Standortbewertung für ein nachhaltiges Flächenmanagement. Beiträge aus der REFINA-Forschung Band V. DifU.

- Flex, F., Greiving, S., Milstein, A., van Gemmeren, C., David, C. H. (2016): Steuerungswirkung und Handlungsfelder eines modernisierten Zentrale-Orte-Konzepts. In: Greiving, S., Flex, F. (Hrsg. 2016): Neuaufstellung des Zentrale-Orte-Konzepts in Nordrhein-Westfalen. ARL-Arbeitsberichte Band 17. Hannover, S. 20-43.
- Gawron, T. (2007): Recht der Raumordnung. In: Köck, W.; Bovet, J.; Gawron, T.; Hofmann, E. u. S. Möckel: Effektivierung des raumbezogenen Planungsrechts zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. Umweltbundesamt, Berichte 1/07, S. 75-150.
- Gawron, T., Geyler, S., Grüttner, A., Kübler, A., Kuntze, M., Selz, E., Strauß, C., Warner, B. (2010): Instrumentendiskussion. Die Eignung raumwirksamer Instrumente und kooperativer Ansätze zur Verfolgung flächenpolitischer Strategien. Schriftenreihe des Forschungsverbundes KoReMi Band 08, Leipzig.
- Greiving, S. (1998): Innen und Außenbereichssatzungen - Rechtliche Grundlage und Bewertung ihrer Rolle in der Planungspraxis. In: Verwaltungsarchiv 1998. S. 585 - 608.
- Greiving, S. (2003): Der Raumordnerische Vertrag als Instrument zur Absicherung von Kooperationen im zentralörtlichen System. In: Raumforschung und Raumordnung 5/2003, S. 371 - 378.
- Greiving, S. (2014): Die Steuerung der Eigenentwicklung als Beitrag zur Sicherung der Daseinsvorsorge. In: Haber, M., Rüdiger, A., Baumgart, S., Danielzyk, R., Tietz-H.-P. (Hrsg. 2014): Daseinsvorsorge in der Raumentwicklung – Sicherung. Steuerung, Vernetzung – Qualitäten. Dortmunder Beiträge zur Raumplanung. Band. 143. Klartext Verlag. Essen, S. 49-60.
- Greiving, S., Höweler, M. (2008): Der virtuelle Gewerbeflächenpool als Modell einer regionalplanerischen Mengensteuerung der Siedlungsflächenentwicklung. In: RuR 4/2008, S. 305 - 317.
- Greiving, S., Winkel, R. (2011): Zur praxisorientierten Weiterentwicklung des Zentrale-Orte-Ansatz. In: RaumPlanung. Heft 141, S. 263 - 268.
- Greiving, S., Flex, D., Terfrüchte, T. (2016): Überprüfung und Überarbeitung der gemeinsamen Landesplanung für die Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg – Überprüfung der raumordnerischen Steuerungsansätze für die zentralörtliche Gliederung. Gutachterliche Stellungnahme im Auftrag der Gemeinsamen Landesplanung Berlin-Brandenburg. Online verfügbar unter https://gl.berlin-brandenburg.de/landesplanung/landesentwicklungsplaene/zu5_steuerung_zentraloertliche_gliederung.pdf
- Greiving, S., Flex, F. (Hrsg. 2016): Neuaufstellung des Zentrale-Orte-Konzepts in Nordrhein-Westfalen. Arbeitsberichte der ARL Nr. 17. Hannover 2016.
- Grotefels, S., Lorenz, J. (2001): Der landesplanerische Vertrag nach § 13 S. 5 ROG. In: UPR 2001, S. 328 (329).
- Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein (Hrsg. 2010): Landesentwicklungsplan Schleswig-Holstein, Kiel.
- Jonas, A. (2009): Transparenz durch Wirkungsanalysen – Ergebnisse einer Evaluation von Regionalplänen. 12. Jahrestagung der DeGEval – „Evaluation und Gesellschaft“. 8. Oktober 2009, Münster. Abrufbar unter: <http://www.degeval.de/calimero/tools/proxy.php?id=21473>

- Jonas, A. (2010): Regionale Wohnbauflächenentwicklung. Eine Evaluation regionalplanerischer Steuerungsinstrumente. Dissertation zur Erlangung des Doktorgrades (Dr. rer. nat.) Mathematisch-Naturwissenschaftliche Fakultät der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn. Bonn 2010.
- Köck, W., Bovet, J., Gawron, T., Hofmann, Möckel, S. (2007): Effektivierung des raumbezogenen Planungsrechts zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. Umweltbundesamt, Berichte 1/07.
- Kötter, T., Weigt, D. (2006): Flächen intelligent nutzen - ein marktwirtschaftlicher Ansatz für ein nachhaltiges Flächenmanagement. In: Flächenmanagement und Bodenordnung, Neuwied: Luchterhand; 68 (2006); Nr. 2, S. 49-55.
- Krumm, R. (2007): Neue Ansätze zur flächenschutzpolitischen Reform des Kommunalen Finanzausgleichs. Tübingen: Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW-Diskussionspapiere 37).
- Landkreis Gifhorn (Hrsg. 2017): Kommunaler Innenentwicklungsfonds (KIF). Arbeitspapier. Stand 03.08.2017.
- Landkreis Holzminden (Hrsg. 2012): Handbuch aktive Innenentwicklung. Ergebnisse des Modellprojektes Umbau statt Zuwachs. Regional abgestimmte Siedlungsentwicklung von Kommunen im Bereich der Regionalen Entwicklungskooperation Weserberglandplus. Holzminden.
- Löhr, R.-P., Wiechmann, T. (2005): Flächenmanagement. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, S. 315-322.
- Ministerium des Innern und für Sport - Oberste Landesplanungsbehörde (Hg.) (2008): Landesentwicklungsprogramm Rheinland-Pfalz LEP IV, Mainz.
- Ministerium für Umwelt des Saarlands (2004): Landesentwicklungsplan Teilabschnitt "Umwelt" - Vorsorge für Flächennutzung, Umweltschutz und Infrastruktur, Teil A: Textliche Festsetzungen vom 13. Juli 2004 und Planzeichnung, Saarbrücken.
- Peithmann, O. (2017): § 35 BauGB: Kritische Bestandsaufnahme und Ansätze zur Reform. In: Nachrichten der ARL 02/2017, S. 16-20.
- Preuß, T., Floeting, H. (Hrsg. 2009): Folgekosten der Siedlungsentwicklung. Bewertungsansätze, Modelle und Werkzeuge der Kosten-Nutzen-Betrachtung. Beiträge aus der REFINA-Forschung Band III. DifU. Berlin.
- Priebs, A. (2017): Nachhaltige Nutzung des Außenbereichs. In: Nachrichten der ARL 02/2017, S. 21-23.
- Region Hannover (Hrsg. 2009): Steuerung der Eigenentwicklung in ländlichen Siedlungen. Beiträge zur regionalen Entwicklung Nr. 123. Hannover.
- Regionalverband Südlicher Oberrhein (Hrsg. 2008): Flächenmanagement durch innovative Regionalplanung. Erkenntnisse aus dem Forschungsprojekt FLAIR. Freiburg.
- Ruther-Mehlis, A., Weber, M., Fischer, H., Müller-Herbers, S., Freigang, M. (2016): Gewerbeflächenentwicklung in Baden-Württemberg. Optionen für eine sparsame Ausweisung und flächeneffiziente Nutzung von Gewerbeflächen. Studie im Auftrag des Ministeriums für Verkehr und Infrastruktur Baden-Württemberg. Online verfügbar unter https://wm.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-mvi/intern/Dateien/PDF/Flaeche_Gewerbeflaechenstuedie_BW.pdf

Schmidt-Eichstaedt, G., Reitzig, F., Habermann-Nieße, K., Klehn, K. (2001): Eigenentwicklung in ländlichen Siedlungen als Ziel der Raumordnung. Rechtsfragen, praktische Probleme und ein Lösungsvorschlag. Hannover.

Schwabedal, F. (2009): Die (fehlende) regionalplanerische Steuerung des Wachstums kleiner Ortschaften. Ein Vergleich der Festlegungen zur Eigenentwicklung in den Regionalen Raumordnungsprogrammen Niedersachsens. Beitrag zum Wettbewerb "Zukunftsfähige Land- und Regionalentwicklung in Niedersachsen" 2009 der Niedersächsischen Akademie Ländlicher Raum e. V. Lüneburg.

Stadtregion Gießen-Wetzlar (Hrsg. 2009): Nachhaltiges Siedlungsflächenmanagement – Endbericht. Gießen.

Stüer, B. (2000): Per Vertrag zur fairen Landesplanung? In: Städte- und Gemeinderat 2000, S. 21-23.

Terfrüchte, T., Greiving, S., Flex, F. (2017): Empirische Fundierung von Zentrale-Orte-Konzepten – Vorschlag für ein idealtypisches Vorgehen. In: Raumforschung und Raumordnung S. 1-15. DOI 10.1007/s13147-017-0505-0.

Ulmer, F., Renn, O., Ruther-Mehlis, A., Jany, A., Lilienthal, M., Malburg-Graf, B., Pietsch, P., Selinger, J. (2007): Erfolgsfaktoren zur Reduzierung des Flächenverbrauchs in Deutschland. Evaluation der Ratsempfehlungen "Mehr Wert für die Fläche: Das Ziel 30ha". Rat für nachhaltige Entwicklung. texte Nr. 19. Berlin.

Umweltbundesamt (Hrsg. 2009): Von der Außen- zur Innenentwicklung in Städten und Gemeinden. Das Kostenparadoxon der Baulandentwicklung. UBA, Texte 31/2009.

Wahl, R. (1991): Eigenentwicklung von Gemeinden. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Notwendigkeit, Möglichkeiten und Grenzen interkommunaler Zusammenarbeit. Grundsätze, interkommunale Gewerbe- u. Industriegebiete, Regionalisierung des Personenverkehrs, Zusammenarbeit in der Landschaftspflege. Regionalplanertagung 1991 vom 6. bis 8. Nov. 1991 in Überlingen. Hannover. S. 13–36.

Winkler-Kühlken, Thrun, T. (2006): Fortschreibung des Konzepts einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung für die Gemeinden der Stadt-Umland-Räume Schwerin und Wismar - Teilbereich Wohnen. Endbericht im Auftrag des Regionalen Planungsverbandes Westmecklenburg. Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik. Berlin.