Forschungs- und Entwicklungsvorhaben des Umweltbundesamtes

UMWELTFORSCHUNGSPLAN DES
BUNDESMINISTERIUMS FÜR UMWELT,
NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT

+++ Forschungskennzahl 3712 16 100

PLANSPIEL + FLÄCHENHANDEL

+++ **Innenentwicklungsbereich und Zertifikatpflicht**

Flächenhandel-Informationspapier Nr. 3

Aktualisierte Fassung vom 6. Oktober 2014

Flächenhandel-Informationspapier Nr. 3

Innenentwicklungsbereich und Zertifikatpflicht

Tom Schmidt*

*Dipl.-Ing. Tom Schmidt, Büro für Standortplanung Hamburg, Tel.: 040-78 104 935
Email: info@standortplanung-hamburg.de

Diese Publikation ist als Download unter
www.flächenhandel.de verfügbar

Das Planspiel Flächenhandel
ist ein Verbundprojekt von

Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Kompetenzfeld Immobilienökonomik
Institut Raum & Energie, Hamburg
ILS - Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung, Dortmund
Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse – sofia, Universität Göttingen
Gertz Gutsche Rümenapp Stadtentwicklung und Mobilität, Hamburg
Projektgruppe Stadt + Entwicklung, Leipzig
Büro für Standortplanung, Hamburg
Karlsruher Institut für Technologie (KIT)

Im Auftrag des
Umweltbundesamtes

Die Flächenhandel-Informationspapiere dienen der detaillierten Beschreibung des Flächenhandels und des Projektablaufs. Die Beiträge liegen in alleiniger Verantwortung der Autoren des Projektteams und stellen nicht notwendigerweise die Meinung des Umweltbundesamtes dar.

Inhaltsverzeichnis

Einleitung 4

1 Grundlage, Ermittlung und Kontrolle der Zertifikatpflicht 5

1.1 Zertifikatpflichtige Planungsverfahren 5

1.2 Ermittlung und Kontrolle der Zertifikatpflicht 7

2 Siedlungs- und Verkehrsflächen (SuV) 8

2.1 Definition 8

2.2 Bebauungsplan-Festsetzungen und ihre regelhafte Einstufung im Rahmen des Zertifikatehandels 10

2.3 Beispiele 13

3 Der Innenentwicklungsbereich 15

3.1 Definition des Innenentwicklungsbereichs 15

3.2 Methodik zur Festlegung des Innenentwicklungsbereichs 16

4 Verfahren zur Ermittlung der Höhe der Zertifikatpflicht 21

4.1 Regelverfahren 22

4.2 Ausnahmefall: Prüfung der Vornutzung 22

4.3 Berechnungsbeispiel 24

Einleitung

Mit dem Zertifikatehandel soll ein wirksames Instrument geschaffen werden, um die Neuinanspruchnahme von Siedlungs- und Verkehrsflächen (SuV) in einem kontrollierten Prozess bundesweit auf ein definiertes Maß zu reduzieren. Das definierte Maß ist seit dem Jahr 2002 in der Doppelstrategie des nationalen Nachhaltigkeitsrats beschrieben und umfasst neben dem 30-ha-Ziel auch den Grundsatz Innen- vor Außenentwicklung im Verhältnis 3:1. Beide Teilziele sollen bis zum Jahr 2020 erreicht werden. Eine wesentliche Aufgabe des Forschungsprojekts besteht darin, schlüssige Kriterien für die Frage zu entwickeln, für welche Arten der Flächenentwicklung Zertifikate eingereicht werden müssen und für welche nicht. Um den Vorrang der Innenentwicklung vor der Außenentwicklung zu bekräftigen, wurde der *Standort* einer Flächenentwicklung als ein wesentliches Kriterium für das Vorliegen einer Zertifikatpflicht in den Vordergrund gerückt: Innerhalb eines definierten Siedlungsumfelds (dem sog. *Innenentwicklungsbereich*), sind sämtliche Flächenentwicklungen von der Zertifikatpflicht befreit.

Das vorliegende Papier definiert die zentralen methodischen Begriffe und entwirft einen institutionellen und prozeduralen Rahmen bei der Bestimmung der Zertifikatpflicht:

- Kapitel 1 erläutert grundlegend, durch welche Planungsverfahren eine Zertifikatpflicht ausgelöst wird. Es wird ein Verfahrensweg zur Ermittlung und Kontrolle der Zertifikatpflicht beschrieben. Weiterhin wird die Frage diskutiert, welche bestehenden bzw. neu zu schaffenden behördlichen Institutionen geeignet erscheinen, um den Zertifikatehandel zu koordinieren und inhaltlich zu steuern.
- Kapitel 2 definiert den zentralen Begriff der *Siedlungs- und Verkehrsflächen (SuV)* im Rahmen des Flächenhandels.
- Kapitel 3 beschreibt die Kriterien für den *Innenentwicklungsbereich* der Kommunen, innerhalb dessen die Nachweispflicht für Zertifikate entfallen soll.
- In Kapitel 4 wird das Berechnungsverfahren erläutert, mit dem die Nachweispflicht für Zertifikate konkret ermittelt werden kann.

Die hier vorgestellte Methodik wird durch den engen Austausch mit den Modellkommunen sowie dem Umweltbundesamt während der Projektlaufzeit überprüft und gegebenenfalls angepasst.

1 Grundlage, Ermittlung und Kontrolle der Zertifikatpflicht

1.1 Zertifikatpflichtige Planungsverfahren

Die Zertifikatpflicht wird nicht durch den physischen Akt der Umgestaltung einer Fläche ausgelöst, sondern durch dessen verbindliche planungsrechtliche Vorbereitung. Dies betrifft auf kommunaler Ebene die verbindliche Bauleitplanung in Form von Bebauungsplänen und städtebaulichen Satzungen. Planfeststellungsverfahren für Infrastrukturplanungen des Bundes und der Länder werden in einem möglichen Flächenhandelssystem nicht direkt gesteuert, sondern durch die Einrichtung eines Monitoringsystems systematisch erfasst (siehe Informationspapier Nr. 2).

Die Zertifikatpflicht betrifft sämtliche kommunalen Planungsverfahren, durch die die Voraussetzungen für die Zulässigkeit von Siedlungs- und Verkehrsflächen im Außenbereich geschaffen werden. Planungsverfahren, deren Geltungsbereich im Innenentwicklungsbereich einer Stadt oder Gemeinde liegen, sind von der Zertifikatpflicht ausgenommen (vgl. hierzu Kapitel 3). Sollte der Geltungsbereich einer Planung sowohl teilweise im Innenentwicklungsbereich als auch im Außenbereich liegen, so werden nur die im Außenbereich festgesetzten Flächen zur Ermittlung der Zertifikatpflicht herangezogen.

Tabelle 1 zeigt, dass prinzipiell alle Planungsverfahren der verbindlichen Bauleitplanung (BauGB) sowie Satzungen nach §34 und §35 BauGB eine Zertifikatpflicht nach sich ziehen können.[1] In der Praxis werden einige Verfahrensarten jedoch nur in Ausnahmefällen für den Zertifikatehandel relevant sein (z.B. *Bebauungsplan der Innenentwicklung* u.a., Einzelheiten siehe Tabelle 1). Um Ausweichreaktionen auf bestimmte Planungsverfahren zu vermeiden, erscheint es sinnvoll, generell sämtliche Verfahrensarten hinsichtlich der Zertifikatpflicht zu prüfen. Der mengenmäßig bedeutsamste Teil der durchgeführten Planungsverfahren durchläuft den „normalen“ Verfahrensgang für Bebauungspläne nach BauGB. Es ist zu erwarten, dass dieser Verfahrensgang auch für den Zertifikatehandel eine mengenmäßig herausragende Bedeutung haben wird. Bebauungsplanänderungen oder -erweiterungen gelten als „normale“ Bebauungsplanverfahren und können daher ebenfalls eine Zertifikatpflicht nach sich ziehen.

Die Zertifikatpflicht betrifft alle genannten Planungsverfahren ab einem bestimmten, noch festzulegenden Stichtag. Im Modellversuch gilt der Stichtag 01.01.2014. Planungen, die vor diesem Stichtag Rechtskraft erlangt haben, lösen, auch bei ihrer Umsetzung, keine Zertifikatpflicht aus.

[1] Eine Ausnahme ist die sog. „Klarstellungssatzung“ (§34 (4) Satz 1 Nr. 1 BauGB), die lediglich deklaratorischen Charakter hat und keine neuen Bauflächen im Außenbereich begründen kann. Die vorbereitende Bauleitplanung (Flächennutzungsplanung etc.) bleibt vom Zertifikatesystem unberührt.

Tabelle 1: Übersicht zu den zertifikatpflichtigen Planungsverfahren

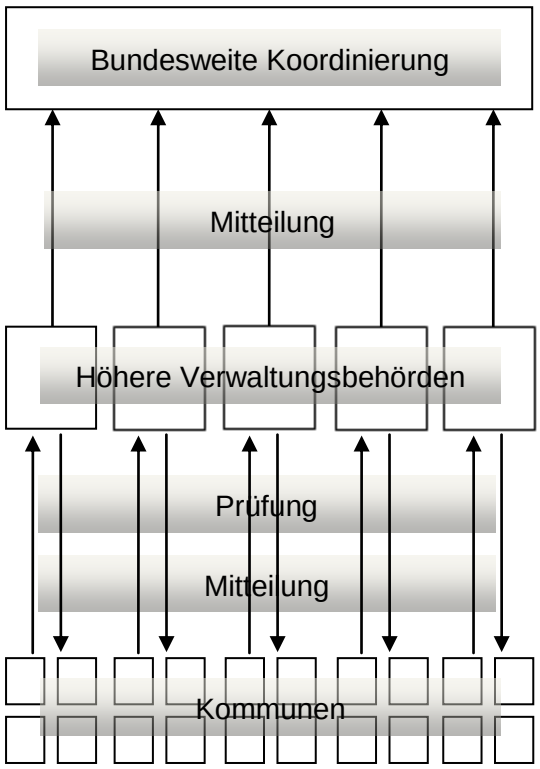
Planverfahren	Typische Anwendungsfälle	Zertifikatpflicht / Anmerkungen
„Normales“ Bebauungsplanverfahren nach BauGB	Sämtliche Nutzungsarten nach BauNVO	Ja, sofern das Plangebiet ganz oder teilweise außerhalb des Innenentwicklungsbereichs liegt.
Vorhaben- und Erschließungsplan (§12 BauGB)	Typische Anwendungsfälle sind Büro- und Wohnungsbauprojekte mit einer gewissen städtebaulichen Verdichtung. Die Projektstandorte befinden sich häufig - aber nicht zwingend – im Innenentwicklungsbereich.	Ja, sofern das Plangebiet ganz oder teilweise außerhalb des Innenentwicklungsbereichs liegt.
Vereinfachtes Bebauungsplanverfahren (§13 BauGB)	Das vereinfachte Bebauungsplanverfahren findet nur bei geringfügigen Änderungen und Ergänzungen von Bebauungsplänen bzw. bei kleineren Projekten in einem Gebiet nach §34 BauGB Anwendung. Eine Zertifikatpflicht kann lediglich im Fall einer Bebauungsplan-Ergänzung entstehen, sofern sich diese in den Außenbereich hinein erstreckt.	Ja, sofern das Plangebiet ganz oder teilweise außerhalb des Innenentwicklungsbereichs liegt. Wird in der Praxis nur in Ausnahmefällen zertifikatpflichtig sein.
Bebauungspläne der Innenentwicklung (§13a BauGB)	Das beschleunigte Bebauungsplanverfahren findet i.d.R. bei Maßnahmen Anwendung, die sich zwar in einem Gebiet nach §34 BauGB befinden, die aufgrund ihrer Projektdimension aber eines Bebauungsplanverfahrens bedürfen. Da der §13a BauGB unter bestimmten Umständen auch bei Außenbereichsflächen im Innenbereich und bei kleineren Arrondierungen am Siedlungsrand angewandt werden kann, kann eine Zertifikatpflicht nicht grundsätzlich ausgeschlossen werden.	Ja, sofern das Plangebiet ganz oder teilweise außerhalb des Innenentwicklungsbereichs liegt. Wird in der Praxis nur in Ausnahmefällen zertifikatpflichtig sein.
Satzung nach §34 (4) Satz 1 Nr. 2	Die sog. „Entwicklungssatzung“ schafft Baurecht im Außenbereich. Typischer Fall ist eine Baulücke innerhalb einer Splittersiedlung. Der rechtliche Rahmen ist eng umrissen, der mengenmäßige Umfang ist eher gering.	Ja. Das Plangebiet liegt i.d.R. außerhalb des Innenentwicklungsbereichs.
Satzung nach §34 (4) Satz 1 Nr. 3	Die sog. „Ergänzungssatzung“ schafft Baurecht auf Außenbereichsflächen, die in engem Zusammenhang mit dem Innenbereich stehen. In kleineren Gemeinden können auf diese Weise Baugebiete von nicht unerheblichem Ausmaß entstehen.	Ja. Das Plangebiet liegt i.d.R. außerhalb des Innenentwicklungsbereichs.
Satzung nach §35 (6)	Die sog. „Außenbereichssatzung“ erleichtert die Errichtung von nicht-privilegierten Vorhaben im Außenbereich. Der rechtliche Rahmen ist eng umrissen, der mengenmäßige Umfang ist eher gering.	Ja. Das Plangebiet liegt regelmäßig außerhalb des Innenentwicklungsbereichs.
Satzung nach §34 (4) Satz 1 Nr. 1	Die sog. „Klarstellungssatzung“ dient nicht zur Schaffung von neuen Bauflächen im Außenbereich, sondern stellt den unbeplanten Innenbereich nach §34 lediglich deklaratorisch fest.	Nein

1.2 Ermittlung und Kontrolle der Zertifikatpflicht

Es wird vorgeschlagen, die Ermittlung und die Kontrolle der Zertifikatpflicht durch eine entsprechende Änderung des BauGB unmittelbar in die Planungsverfahren einzubetten und damit zu einer Voraussetzung für die Erlangung der Rechtskraft zu machen. Die Ermittlung der Zertifikatpflicht könnte Bestandteil der Begründung werden, die jedem Planungsverfahren ohnehin beigefügt werden muss (§2 BauGB). Der Aufwand für die Ermittlung der Zertifikatpflicht fällt in Anbetracht der Gesamtkosten eines Planungsverfahrens kaum ins Gewicht.

Die Aufgabe der Prüfung der Zertifikatpflicht sollte bei den jeweils für die Kommune zuständigen höheren Verwaltungsbehörden angesiedelt werden. I.d.R. sind dies die Kreise, Landkreise, Bezirksregierungen bzw. übergeordnete Behörden auf Landesebene. Für die bundesweite Zusammenführung und die Verwaltung der Zertifikate-Konten sollte eine Stelle eingerichtet werden, die z.B. bei einer der fachlich geeigneten Bundesbehörden (Umweltbundesamt, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) angegliedert werden könnte (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1: Verwaltung der Zertifikate



Aufgaben der bundesweiten Koordinierungsstelle:
- Einrichtung und Betrieb einer Zertifikate-Datenbank
- Einrichtung und Betrieb einer Zertifikate-Börse
- Widerspruchs- bzw. Schlichtungsstelle im Konfliktfall
- Formulierung und Aktualisierung der Beurteilungskriterien für die Berechnung der Zertifikatpflicht

Aufgaben der höheren Verwaltungsbehörden:
- Prüfung der von den Kommunen berechneten Zertifikatspflicht auf Plausibilität
- Mitteilung an die bundesweite Koordinationsstelle

Aufgaben der Kommunen:
- Ermittlung der Höhe der Zertifikatpflicht

Folgender Ablauf wäre denkbar: Die Kommune ermittelt innerhalb eines Planungsverfahrens die Höhe der Zertifikatpflicht für eine bestimmte Planung und leitet das Ergebnis im Rahmen der Beteiligung der Träger öffentlicher Belange an die zuständige höhere Verwaltungsbehörde weiter. Die höhere Verwaltungsbehörde prüft das Ergebnis auf Plausibilität und teilt der bundesweiten Koordinierungsstelle die Anzahl der nachzuweisenden Zertifikate mit. Die bundesweite Koordinierungsstelle bucht die fälligen Zertifikate aus der Datenbank aus und gibt eine Rückmeldung an die höhere Verwaltungsbehörde. Um Fehlanreize zu vermeiden sollte eine Regelung dafür gefunden werden, dass die Zertifikatpflicht nicht durch Vorab-Genehmigungen auf Grundlage von §33 BauGB umgangen werden kann.

2 Siedlungs- und Verkehrsflächen (SuV)

2.1 Definition

Als Siedlungs- und Verkehrsflächen (SuV) gelten sämtliche Nutzungen, die im Nutzungsartenverzeichnis der Arbeitsgemeinschaft der Vermessungsverwaltungen der Länder der Bundesrepublik Deutschland (AdV), Stand 1991, als solche verzeichnet sind (s. Tabelle 2). Das Nutzungsartenverzeichnis des AdV bildet die methodische Grundlage für den Indikatorenbericht des Statistischen Bundesamtes, der in regelmäßiger Folge über den Stand der nachhaltigen Entwicklung in Deutschland berichtet. Deshalb wird das Nutzungsartenverzeichnis des AdV auch als Beurteilungsgrundlage für das Flächenhandelssystem vorgeschlagen.

Nach dem Nutzungsartenverzeichnis gehören im Grunde sämtliche Nutzungsarten zu den SuV, die im engeren Sinne Menschen zu Siedlungszwecken dienen bzw. als eine unmittelbare Folge der Siedlungstätigkeit einzustufen sind. Ausgenommen von diesem Prinzip sind landwirtschaftliche Flächen, Waldflächen und Wasserflächen, unabhängig davon, wie stark sie anthropogen überformt sind. Um das Flächenhandelssystem nicht zu überfrachten, soll innerhalb der Kategorien „SuV“ bzw. „Nicht-SuV“ qualitativ nicht weiter unterschieden werden. Eine weitere Unterscheidung ist auch im Nutzungsartenverzeichnis nicht vorgesehen. Es kommt für die Beurteilung also allein auf die Hauptnutzung einer Fläche an. Weitere mögliche Kriterien für eine tiefergehende Beurteilung der Flächenqualität, wie z.B. Art und Maß der baulichen Nutzung, Versiegelungsgrad oder Freiraum-Qualität etc., bleiben unbeachtlich.

Bei rechtskräftig überplanten Flächen gilt, unabhängig von der tatsächlich vorzufindenden Nutzung, immer die rechtskräftige Festsetzung als ausschlaggebend für die Einstufung als SuV oder Nicht-SuV, da hier davon ausgegangen wird, dass eine gültige kommunale Planung auch umgesetzt wird.

Tabelle 2: Auszug aus dem Nutzungsartenverzeichnis der Arbeitsgemeinschaft der Vermessungsverwaltungen der Länder der Bundesrepublik Deutschland (AdV), Stand 1991

Nutzungsarten, die zur Siedlungs- und Verkehrsfläche gehören	
Nutzungsartenschlüssel	Bezeichnung der Nutzungsart
100/200	**Gebäude- und Freifläche**
110	Gebäude- und Freifläche öffentliche Zwecke
130	Gebäude- und Freifläche Wohnen
140	Gebäude- und Freifläche Handel und Dienstleistungen
170	Gebäude- und Freifläche Gewerbe und Industrie
250/260	Gebäude- und Freifläche zu Ver- und Entsorgungsanlagen
270	Gebäude- und Freifläche Land- und Forstwirtschaft
280	Gebäude- und Freifläche Erholung
290	Gebäude- und Freifläche ungenutzt
300	**Betriebsfläche**
320	Betriebsfläche Halde
330	Betriebsfläche Lagerplatz
340/350	Betriebsfläche Ver- und Entsorgungsanlage
400	**Erholungsfläche**
410	Sportfläche

420	Grünanlage
430	Campingplatz
500	**Verkehrsfläche**
510	Straße
520	Weg
530	Platz
540	Bahngelände
550	Flugplatz
560	Schiffsverkehr (Anlagen zu Lande)
590	Verkehrsbegleitfläche
940	**Friedhof**
Nutzungsarten, die <u>nicht</u> zur Siedlungs- und Verkehrsfläche gehören	
Nutzungsartenschlüssel	Bezeichnung der Nutzungsart
310	**Betriebsfläche Abbauland**
600	**Landwirtschaftsfläche**
610/620/630	Ackerland, Grünland, Gartenland
650	Moor, Heide
670	Obstanbaufläche
680	Landwirtschaftliche Betriebsfläche
690	Brachland
700	**Waldfläche**
710/720/730	Laub-, Nadel-, Mischwald
740	Gehölz
760	Forstwirtschaftliche Betriebsfläche
800	**Wasserfläche**
810	Fluss
820/830	Kanal, Hafen
840/850/860	Bach, Graben, See, Küstengewässer
890	Sumpf
900	**Flächen anderer Nutzung**
950	Unland
Definition „Siedlungs- und Verkehrsfläche“ (Quelle: Nutzungsartenverzeichnis der Arbeitsgemeinschaft der Vermessungsverwaltungen der Länder der Bundesrepublik Deutschland (AdV), Stand 1991): Summe mehrerer sehr heterogener Nutzungsarten, die durch eine überwiegend siedlungswirtschaftliche bzw. siedlungswirtschaftlichen Zwecken dienende Ergänzungsfunktion gekennzeichnet sind. Sie setzt sich aus der Gebäude- und Freifläche, der Betriebsfläche (ohne Abbauland), der Erholungsfläche, der Verkehrsfläche und der Fläche für Friedhöfe zusammen. Sie kann keineswegs mit dem Begriff „versiegelt“ gleichgesetzt werden, da sie einen nicht quantifizierbaren Anteil von nicht bebauten und nicht versiegelten Frei- und Grünflächen enthält.	

2.2 Bebauungsplan-Festsetzungen und ihre regelhafte Einstufung im Rahmen des Zertifikatehandels

Eine zwingende Voraussetzung für die Entstehung der Zertifikatpflicht besteht in einer rechtskräftigen Festsetzung in einem Bebauungsplan bzw. einer Satzung nach §34 BauGB (siehe Abschnitt 1.1). Im Rahmen eines Planungsverfahrens werden für die Flächen im Geltungsbereich der Planung Festsetzungen zur Art der Nutzung getroffen. Nur wenn eine Festsetzung die Zulässigkeit von Siedlungs- und Verkehrsflächen bestimmt, ist die Voraussetzung gegeben, dass eine Zertifikatpflicht entstehen kann (vgl. Abbildung 5: Entstehung der Zertifikatpflicht).

Tabelle 3 listet alle wesentlichen im BauGB bzw. der BauNVO vorgesehenen flächenbezogenen Festsetzungen auf und definiert, wie diese im Rahmen des Flächenhandels regelhaft einzustufen sind. Die Reihenfolge in der Tabelle ist der Planzeichenverordnung entnommen. Den einzelnen Festsetzungen werden typische Nutzungsarten aus dem Nutzungsartenverzeichnis der AdV (vgl. Tabelle 2) zugeordnet, die bei Umsetzung der Festsetzung als tatsächliche Nutzung zu erwarten sind. Daraus ergibt sich die regelhafte Einstufung, ob eine Festsetzung zu einer Siedlungs- und Verkehrsfläche (SuV) führt, oder nicht (hier bezeichnet als „Nicht-SuV“). Von dieser Regelhaftigkeit abweichende Einzelfälle sind im Berechnungsverfahren gesondert zu begründen. Trifft ein Bebauungsplan für eine Fläche keine Festsetzung, so entsteht auch keine Zertifikatpflicht.

Tabelle 3: Bebauungsplan-Festsetzungen und ihre regelhafte Einstufung

Bebauungsplan-Festsetzung[2]	**Typische Nutzungsarten gemäß Nutzungsartenverzeichnis (Beispiele)**	**Regelhafte Einstufung**
1.1.1 Kleinsiedlungsgebiete	Gebäude- und Freifläche Wohnen (130)	Siedlungs- und Verkehrsfläche (SuV)
1.1.2 Reine Wohngebiete	Gebäude- und Freifläche Wohnen (130)	SuV
1.1.3 Allgemeine Wohngebiete	Gebäude- und Freifläche Wohnen (130) u.a.	SuV
1.1.4 Besondere Wohngebiete	Gebäude- und Freifläche Wohnen (130) u.a.	SuV
1.2.1 Dorfgebiete	Gebäude- und Freifläche Wohnen (130); Gebäude- und Freifl. Mischnutzung mit Wohnen (210); Gebäude- und Freifläche Land- und Forstwirtschaft (270); Gebäude- und Freifläche Gewerbe und Industrie (170) u.a.	SuV[3]
1.2.2 Mischgebiete	Gebäude- und Freifl. Mischnutzung mit Wohnen (210)	SuV
1.2.3 Kerngebiete	Gebäude- und Freifl. Handel und Dienstleistungen (140) u.a.	SuV
1.3.1 Gewerbegebiete	Gebäude- und Freifläche Gewerbe und Industrie (170)	SuV

[2] Die Reihenfolge der Festsetzungen in der Tabelle entspricht der Systematik der Planzeichenverordnung (PlanzVO).

[3] Landwirtschaftliche Gebäude und die ihnen direkt zuzuordnenden Flächen gehören zur Gebäude- und Freifläche Land- und Forstwirtschaft (270).

1.3.2 Industriegebiete	Gebäude- und Freifläche Gewerbe und Industrie (170)	SuV
1.4.1 Sondergebiete, die der Erholung dienen	Gebäude- und Freifläche Wohnen (130); Campingplatz (430) u.a.	SuV[4]
1.4.2 Sonstige Sondergebiete	Grünanlage (420); Gebäude- und Freifläche Handel und Dienstleistungen (140); Gebäude- und Freifläche öffentliche Zwecke (110); Schiffsverkehr (560); Gebäude- und Freifläche zu Versorgungsanlagen (250) u.a.	SuV[5]
4.1 Flächen für den Gemeinbedarf	Gebäude- und Freifläche öffentliche Zwecke (110)	SuV[6]
4.2 Flächen für Sport- und Spielanlagen	Gebäude- und Freifläche Erholung (280); Sportfläche (410)	SuV
5.1.1 Autobahnen und autobahnähnliche Straßen	Straße (510)	SuV
5.1.2 Sonstige überörtliche und örtliche Hauptverkehrsstraßen	Straße (510)	SuV
5.2.1 Bahnanlagen	Bahngelände (540)	SuV
5.4 Umgrenzung der Flächen für den Luftverkehr	Flugplatz (550)	SuV
6.1 Straßenverkehrsflächen	Straße (510); Weg (520); Platz (530)	SuV
6.3 Verkehrsflächen besonderer Zweckbestimmung	Straße (510); Weg (520); Platz (530)	SuV
7 Flächen für Versorgungsanlagen, für die Abfallentsorgung und Abwasserbeseitigung sowie für Ablagerungen	Gebäude- und Freifläche zu Versorgungsanlagen (250); Gebäude- und Freifläche zu Entsorgungsanlagen (260); Betriebsfläche Halde (320); Betriebsfläche Lagerplatz (330)	SuV
8 Hauptversorgungs- und Hauptabwasserleitungen	Betriebliche Versorgungsanlage (340); Betriebliche Entsorgungsanlage (350)	SuV[7]
9 Grünflächen	Sportfläche (410); Grünanlage (420)[8]; Campingplatz (430); Friedhof (940)	SuV[9]
10.1 Wasserflächen	Wasserfläche (800)	Nicht-SuV[10]

[4] Wochenendhaus- und Ferienhausgebiete zählen zur Gebäude- und Freifläche Wohnen (130). Campingplatzgebiete zählen zur Erholungsfläche/Campingplatz (430).

[5] Sonstige Sondergebiete nach §11 BauGB dienen i.d.R. zur Festsetzung größerer Gebäudekomplexe. Es ist aber auch möglich, Nutzungen als Sonstige Sondergebiete festzusetzen, die zumindest teilweise als Grünanlage (420) gelten können (z.B. Golfplatz, Sport-Leistungszentrum etc.).

[6] Freiflächen und Sportflächen, die räumlich einer Schule, Klinik o.ä. zuzuordnen sind, gehören zur Gebäude- und Freifläche öffentliche Zwecke (110).

[7] Ausschlaggebend ist die voraussichtliche tatsächliche Nutzung der betreffenden Bodenfläche. Beispiel Stromleitung: Sofern eine standortübliche Nutzung der Bodenfläche, z.B. als landwirtschaftliche Fläche, nicht beeinträchtig wird, so ist diese tatsächliche Bodennutzung für die Beurteilung ausschlaggebend. Die Aufstellfläche der Strommasten hingegen zählt zu den SuV.

[8] Dauerkleingärten, die im Sinne des BauGB i.V.m. dem Bundeskleingartengesetz genutzt werden, zählen zu den Grünanlagen (420).

[9] Private Grünflächen sind nach ihrer Zweckbestimmung zu beurteilen. Ist diese nicht näher definiert, zählen die privaten Grünflächen analog zu den öffentlichen Grünflächen zu den SuV.

10.2 Umgrenzung von Flächen für die Wasserwirtschaft, den Hochwasserschutz und die Regelung des Wasserabflusses	Gebäude- und Freifläche zu Versorgungsanlagen (250); Gebäude- und Freifläche zu Entsorgungsanlagen (260)	SuV
10.3 Umgrenzung der Flächen mit wasserrechtlichen Festsetzungen	Waldfläche (700); Wasserfläche (800)	Nicht-SuV[11]
11.1 Flächen für Aufschüttungen	Flächen anderer Nutzung (900)	SuV[12]
11.2 Flächen für Abgrabungen	Flächen anderer Nutzung (900)	SuV[13]
11.2 Flächen für die Gewinnung von Bodenschätzen	Betriebsfläche Abbauland (310)	Nicht-SuV[14]
12.1 Flächen für die Landwirtschaft	Landwirtschaftsfläche (600)	Nicht-SuV
12.2 Flächen für Wald	Waldfläche (700)	Nicht-SuV[15]
13.1 Umgrenzung von Flächen für Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Natur und Landschaft	Waldfläche (700) u.a.	Nicht-SuV
13.3 Umgrenzung von Schutzgebieten und Schutzobjekten im Sinne des Naturschutzrechts	z.B. LSG, NSG u.a.	Nicht-SuV[16]
15.5 Mit Geh-, Fahr- und Leitungsrechten zu belastende Flächen	Gebäude- und Freifläche zu Versorgungsanlagen (250); Gebäude- und Freifläche zu Entsorgungsanlagen (260) u.a.	SuV[17]

[10] Betrifft sämtliche Wasserflächen, die nicht Bestandteil von technischen Anlagen sind, die zum Zwecke der Ver- und Entsorgung und zur Regelung des Wasserabflusses errichtet wurden (z.B. Regenrückhaltebecken).

[11] Ausschlaggebend ist die voraussichtliche tatsächliche Nutzung. Ein bewaldetes Schutzgebiet um eine Wasserentnahmestelle wäre bspw. als Waldfläche (700) anzusehen.

[12] Die Festsetzung „Flächen für Aufschüttungen“ ist in der Praxis kaum relevant. Sie betrifft von Menschenhand geschaffene, künstliche Erhöhungen der Erdoberfläche (vgl. Schwier 2002: 1505f), die im Gegensatz bspw. zur Betriebsfläche Halde (320) auf Dauer angelegt sind. Ein weiteres Merkmal ist die Eigenständigkeit der Aufschüttung. Ein Rodelberg innerhalb einer Grünanlage bspw. zählt zur Grünanlage und wird nicht als gesonderte Nutzungsart bezeichnet. Das Nutzungsartenverzeichnis kennt keine geeignete allgemeine Einordnung für Aufschüttungen. Ausschlaggebend für die Einordnung als SuV oder Nicht-SuV ist die zu erwartende tatsächliche Nutzung im Einzelfall.

[13] Die Festsetzung „Flächen für Abgrabungen“ ist in der Praxis ebenfalls kaum relevant. Sie betrifft von Menschenhand geschaffene Senken, Einschnitte und Löcher (vgl. Schwier: 1506f), umfasst dabei aber nicht den Abbau von Bodenschätzen (ebd.). Das Nutzungsartenverzeichnis kennt keine geeignete allgemeine Einordnung für Abgrabungen. Ausschlaggebend für die Einordnung als SuV oder Nicht-SuV ist die zu erwartende tatsächliche Nutzung im Einzelfall.

[14] Der Einzelfall ist zu prüfen. Flächenanteile, die der Unterbringung von oberirdischen baulichen Anlagen dienen, zählen zu den SuV.

[15] Eine Festsetzung als „Flächen für Wald“ führt regelmäßig zu der Beurteilung „Nicht Bestandteil der SuV“, auch wenn als Zweckbestimmung „Öffentliche Parkanlage“ o.ä. beigefügt ist.

[16] Eine Kennzeichnung als Landschaftsschutzgebiet (LSG) oder Naturschutzgebiet (NSG) oder vergleichbar, führt regelmäßig zu einer Einstufung als „Nicht Bestandteil der SuV“. Dies umfasst auch dem Schutzzweck untergeordnete bauliche Anlagen etc. Ausnahmsweise können Flächen innerhalb einer solchen Umgrenzung als SuV beurteilt werden, sofern diese eindeutig den SuV zuzuordnen sind und aufgrund ihrer Größe oder Bedeutung einen eigenständigen Nutzungscharakter aufweisen.

15.6 Umgrenzung der Flächen für besondere Anlagen und Vorkehrungen zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen im Sinne des Bundes-Immissionsschutzgesetzes	Verkehrsbegleitfläche (590); Schutzfläche (920)	SuV
15.12 Umgrenzung der Flächen, deren Böden erheblich mit umweltgefährdenden Stoffen belastet sind	Sog. „Altlasten“, im Nutzungsartenverzeichnis der AdV nicht erwähnt	SuV

2.3 Beispiele

Tabelle 4: Ausgewählte Nutzungen und ihre regelhafte Einstufung

Angestrebte Nutzung	**Planungsverfahren/Anmerkung**	**Regelhafte Einstufung**
Biogasanlage	Je nach Art und Lage des Einzelfalls besteht ein Genehmigungsanspruch als privilegiertes Vorhaben gemäß §35 (1) Nr. 6 oder (betrifft i.d.R. größere Anlagen) die Genehmigungsgrundlage kann durch einen Bebauungsplan geschaffen werden (z.B. „Sondergebiet erneuerbare Energien“).	SuV; Die zu erwartende tatsächliche Nutzung ist einzustufen als „Gebäude und Freifläche zu Versorgungsanlagen (250)“
Windkraftanlage	Sofern öffentliche Belange nicht entgegenstehen, besteht ein Genehmigungsanspruch als privilegiertes Vorhaben gemäß §35 (1) Nr. 5. In der Praxis werden aber auch Bebauungspläne mit der Festsetzung „Sondergebiet für Windkraftanlagen“ aufgestellt.	Teilweise SuV; Es ist nach der voraussichtlichen tatsächlichen Nutzung der betreffenden Bodenflächen zu differenzieren. Die Standflächen der Windkraftanlagen, deren Zu- und Abfahrtswege und sonstige Flächen, deren Nutzung als „Betriebsfläche Versorgungsanlage (340)“ einzustufen ist, zählen als SuV, deren standortübliche Nutzung, z.B. als landwirtschaftliche Fläche, nicht beeinträchtigt wird, zählen hingegen nicht zu SuV.
Freiflächen-Photovoltaikanlage	Bedarf regelmäßig einer entsprechenden Festsetzung in einem Bebauungsplan (z.B. „Sondergebiet für Anlagen zur Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Energien – Sonnen-	SuV; Die zu erwartende tatsächliche Nutzung ist als „Betriebsfläche Versorgungsanlage (340)“ einzustufen.

[17] Die Flächen können nur dann als SuV angesprochen werden, wenn die zu erwartende tatsächliche Nutzung oberirdisch und in einer eigenständigen, von der Umgebung unabhängigen Art und Weise in Erscheinung tritt.

	energie“)	
Sportplatz	Bedarf regelmäßig einer entsprechenden Festsetzung in einem Bebauungsplan (z.B. „Flächen für Sportanlagen“ mit unterschiedlichen Zweckbestimmungen)	SuV; Die zu erwartende tatsächliche Nutzung ist als „Sportfläche (410)“ einzustufen.
Campingplatz	Bedarf regelmäßig einer entsprechenden Festsetzung in einem Bebauungsplan (z.B. „Sondergebiet Campingplatzgebiet“)	SuV; Die zu erwartende tatsächliche Nutzung ist als „Campingplatz (430)“ einzustufen.
Kleingartenanlage	Bedarf regelmäßig einer entsprechenden Festsetzung in einem Bebauungsplan (z.B. „Grünflächen“ mit der Zweckbestimmung „Dauerkleingärten“); In engen rechtlichen Grenzen ist die Errichtung von Kleingärten auch nach §35 als „Sonstige Vorhaben“ zulässig.	SuV; Die zu erwartende tatsächliche Nutzung ist als „Grünanlage (420)“ einzustufen.
Gartenbaubetrieb	Genehmigungsfähig als privilegiertes Vorhaben nach §35 BauGB oder im Rahmen eines Bebauungsplan-Verfahrens z.B. in einem Dorfgebiet (MD) oder einem Kleinsiedlungsgebiet.	Der baulich und technisch geprägte Teil der Nutzung ist als „Gebäude- und Freifläche Land- und Forstwirtschaft (270)“ und damit als SuV einzustufen. Ein angrenzender Freilandbereich hingegen, soweit er in seinem Wesen der landwirtschaftlichen Urproduktion nahekommt, ist als landwirtschaftliche Fläche einzustufen und damit als Nicht-SuV.
Gartenland	Festsetzung z.B. als „Private Grünfläche“ mit entsprechender Zweckbestimmung.	Nicht SuV, sofern eine Einstufung als „Gartenland (630)“ möglich ist. Zur Unterscheidung von einer Kleingartenanlage sollte aus den Festsetzungen hervorgehen, dass die überbaubare Grundstücksfläche auf maximal 5%, in Ausnahmefällen bis max. 7,5% der Grundstücksfläche begrenzt ist und neben den Nutzparzellen keine baulichen Gemeinschaftsanlagen vorliegen.
Dauergrasland, Streuobstwiese, Baumschule	Festsetzung z.B. als „Grünfläche“ mit entsprechender Zweckbestimmung.	Nicht-SuV, sofern eine Einstufung „Grünland (620) „Obstanbaufläche (670)“ oder „Landwirtschaftliche Betriebsfläche (680)“ möglich ist.
Naturschutzfachliche Maßnahmenflächen (Ausgleichsflächen)	Umgrenzung von Flächen für Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Natur und Landschaft	Nicht-SuV

3 Der Innenentwicklungsbereich

3.1 Definition des Innenentwicklungsbereichs

Um den Vorrang der Innenentwicklung vor der Außenentwicklung zu stärken und die Entwicklung auf städtebaulich integrierten Flächen zu fördern, wird ein *Innenentwicklungsbereich* definiert, innerhalb dessen sämtliche Planungen von der Zertifikatpflicht befreit sind. Entwicklungen außerhalb des *Innenentwicklungsbereichs* sind dagegen zertifikatpflichtig, wobei bereits bestehende Vornutzungen für Siedungszwecke bei der Berechnung der Zertifikatpflicht berücksichtigt werden (siehe Abschnitt 4.2). Der hier verwendete Begriff des Innen*entwicklungs*bereichs geht bewusst über den rechtlich definierten Begriff des *Innenbereichs nach § 34 BauGB* hinaus, der im Wesentlichen auf die hochbauliche Erscheinung der Siedlungs- und Verkehrsflächen abhebt. Städtebaulich integrierte Brachflächen oder Konversionsflächen, die mangels hochbaulicher Prägung im bauplanungsrechtlichen Sinne nicht zwingend dem Innenbereich einer Gemeinde zuzuordnen sind, gelten im Rahmen des Flächenhandels als Bestandteil des Innenentwicklungsbereichs. Das Merkmal einer „städtebaulich integrierten Lage“ gilt dann als erfüllt, wenn eine Fläche von „§34-Flächen“ umschlossen wird.

Der Innenentwicklungsbereich umfasst demnach im Kern die „im Zusammenhang bebaute Ortsteile“ nach §34 BauGB[18]. Zudem werden dem *Innenentwicklungsbereich* bestimmte Flächen zugeordnet, die von „im Zusammenhang bebauten Ortsteilen“ umschlossen sind. Hierbei handelt es sich um

1. Flächen, die als Siedlungs- und Verkehrsfläche einzustufen sind und die dabei komplett von einem „im Zusammenhang bebauten Ortsteil“ umschlossen werden, sowie
2. Flächen, die als Siedlungs- und Verkehrsfläche rechtskräftig festgesetzt sind und komplett von einem „im Zusammenhang bebauten Ortsteil“ umschlossen werden.
3. Flächen, die nicht als Siedlungs- und Verkehrsfläche genutzt werden, sofern sie komplett von einem „im Zusammenhang bebauten Ortsteil“ umschlossen werden und unterhalb einer Erheblichkeitsschwelle von 5.000 qm verbleiben[19] (vgl. hierzu auch Abschnitt 3.2, Abbildung 4).

Zu 1: Hierbei handelt es sich z.B. um Brachflächen oder Konversionsflächen, deren untergeordnete hochbauliche Prägung bei einer Neuentwicklung die Aufstellung eines Bebauungsplans erforderlich macht.

Zu 2: Dies betrifft z.B. Bebauungspläne, die SuV festsetzen, aber noch nicht umgesetzt sind. Aufgrund der integrierten Lage und der bereits eingetretenen rechtlichen Situation, dass die Flächen für eine SuV-Nutzung vorgesehen sind, zählen die entsprechenden Flächen mit zum

[18] Ein „im Zusammenhang bebauter Ortsteil“ zeichnet sich zum einen durch das Vorhandensein eines Ortsteils aus, und zum zweiten durch eine Baustruktur, die in hinreichendem Maße den „Eindruck der Geschlossenheit und Zusammengehörigkeit“ vermittelt (vgl. hierzu z.B. BVerwG 4 C 31.66, Urteil v. 06.11.1968). Ein Ortsteil im Sinne des §34 (1) Satz 1 BauGB ist jeder Bebauungskomplex im Gebiet einer Gemeinde, der nach der Zahl der vorhandenen Bauten ein gewisses Gewicht besitzt und Ausdruck einer organischen Siedlungsstruktur ist (vgl. ebd.).

[19] In Ausnahmefällen können auch landwirtschaftlich o.ä. genutzte Nicht-SuV, die größer als 5.000 qm sind, als Bestandteil eines im Zusammenhang bebauten Ortsteils beurteilt werden (z.B. als Baulücke) und damit auch zu den SuV gezählt werden, sofern sie von ihrer baulichen Umgebung unzweifelhaft mitgeprägt werden.

Innenentwicklungsbereich hinzu und lösen auch bei einer Neuplanung keine Zertifikatpflicht aus.[20]

Zu 3: Mit einem Schwellenwert von 5.000 qm soll die Beurteilung der Flächensituation vereinfacht werden, indem Flächen, die, gemessen an ihrem Umfeld, keinen ausgeprägten eigenen Charakter als SuV bzw. Nicht-SuV entwickeln, ausgeblendet werden. Ab einer Größenordnung von 5.000 qm ist davon auszugehen, dass ein solcher ausgeprägter Nutzungs-Charakter vorliegt, und nicht mehr von den umgebenden Nutzungen dominiert wird, sondern eigenständig zu Tage tritt.

Tabelle 5: Unterscheidung Innenentwicklungsbereich und zertifikatpflichtiger Bereich

Innenentwicklungsbereich	Zertifikatpflichtiger Bereich
Im Zusammenhang bebaute Ortsteile (§34 BauGB)	Nicht-SuV außerhalb des Innenentwicklungsbereichs
SuV, die von einem im Zusammenhang bebauten Ortsteil umschlossen werden	
Rechtskräftig gesicherte SuV (Bebauungspläne, Städtebauliche Satzungen), die von einem im Zusammenhang bebauten Ortsteil umschlossen werden	SuV außerhalb des Innenentwicklungsbereichs
Nicht-SuV < 5.000 qm, die von einem im Zusammenhang bebauten Ortsteil umschlossen werden	Nicht-SuV > 5.000 qm, auch wenn sie von einem im Zusammenhang bebauten Ortsteil umschlossen werden

3.2 Methodik zur Festlegung des Innenentwicklungsbereichs

Im Folgenden werden die Arbeitsschritte erläutert, die für eine Komplett- bzw. eine Teil-Abgrenzung des Innenentwicklungsbereichs einer Stadt oder Kommune notwendig sind. Eine Komplett-Abgrenzung wird für die ersten 15 Modellkommunen im Rahmen des Planspiels Flächenhandel durchgeführt. Im Forschungsvorhaben wird geprüft, ob die Form der Komplett-Abgrenzung im Fall einer Implementation des Flächenhandels flächendeckend für alle Städte und Gemeinden durchgeführt werden sollte. Eine Komplett-Abgrenzung hat den Vorteil, dass bereits zu Beginn einer politischen Diskussion über mögliche städtebauliche Entwicklungsstandorte einer Gemeinde transparent dargestellt werden kann, welche Zertifikatkosten an alternativen Standorten voraussichtlich entstehen werden. Nachteilig erscheint der verhältnismäßig hohe Aufwand, der durch eine Komplett-Abgrenzung entsteht. Nur ein gewisser Teil der Abgrenzungslinie, nämlich an den Standorten, an denen später auch Planungen aufgelegt werden, ist bei der späteren verbindlichen Berechnung der Zertifikatpflicht auch von unmittelbarem Nutzen. Die Alternative zu einer Komplett-Abgrenzung besteht darin, den Innenentwicklungsbereich jeweils aus Anlass eines Planungsverfahrens einzelfallbezogenen neu zu ermitteln. Der hier dargelegte methodische Weg ist für beide Varianten geeignet.

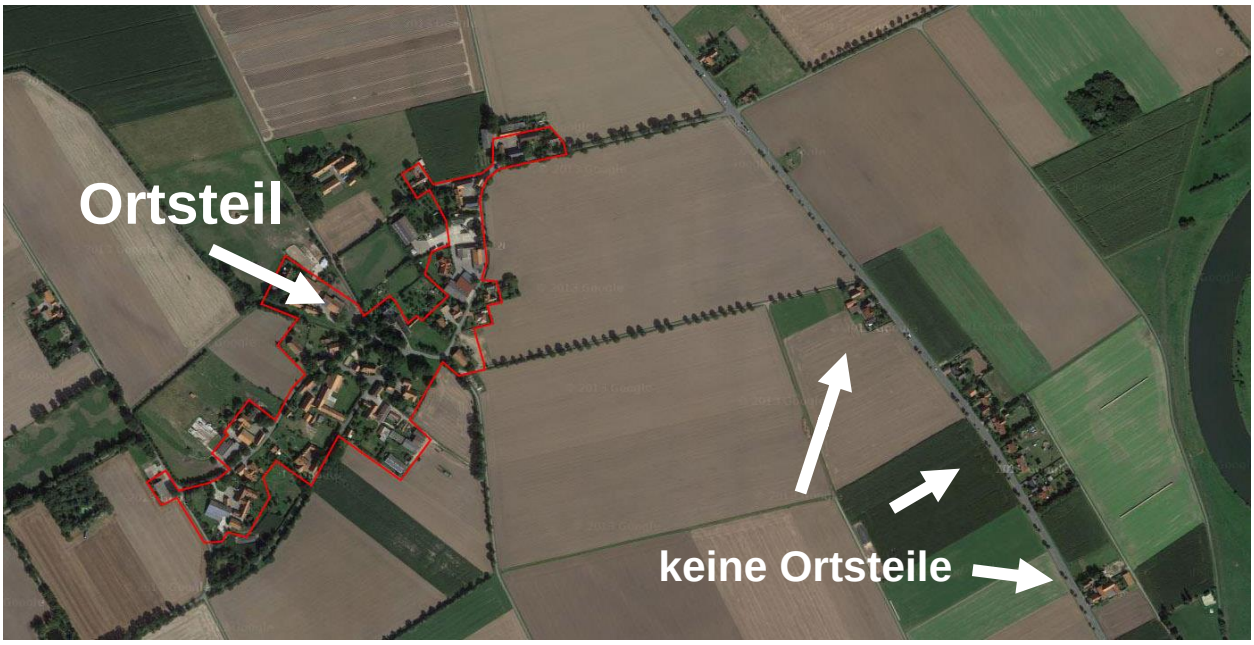
[20] Bebauungsplangebiete, die aufgrund einer abseitigen Lage, nicht Bestandteil des Innenentwicklungsbereichs sind können immer dann zertifikatfrei umgesetzt werden, solange keine formelle Änderung des Bebauungsplans notwendig wird (vgl. Abschnitt 1.1).

Die Analyseschritte erfolgen im Rahmen des Forschungsprojekts auf der Grundlage von Satellitenbildern. Eine Ortsbesichtigung ist nicht vorgesehen. Die Gemeinden sind gebeten, die rechtskräftigen Bebauungspläne und Satzungen nach §34 BauGB sowie eine Übersichtskarte, auf der die Geltungsbereiche der Bebauungspläne und Satzungen verzeichnet sind, digital (in einem üblichen Bildformat oder als pdf-Datei) zur Verfügung zu stellen.

Die Abgrenzung des Innenentwicklungsbereichs gegenüber dem außen liegenden zertifikatpflichtigen Bereich erfolgt mit Hilfe einer roten Linie. Zertifikatpflichtige Bereiche innerhalb des Innenentwicklungsbereichs werden durch eine grüne Linie gekennzeichnet. Der Linienverlauf folgt nicht zwingend den Flurstücksgrenzen.

Schritt 1: Abgrenzung der im Zusammenhang bebauten Bereiche (§34 BauGB)
Zunächst ist der zu untersuchende Siedlungsbereich dahingehend zu analysieren, ob überhaupt eine Ortsteilqualität vorliegt (vgl. Abbildung 2).

Abbildung 2: Ortsteilqualität

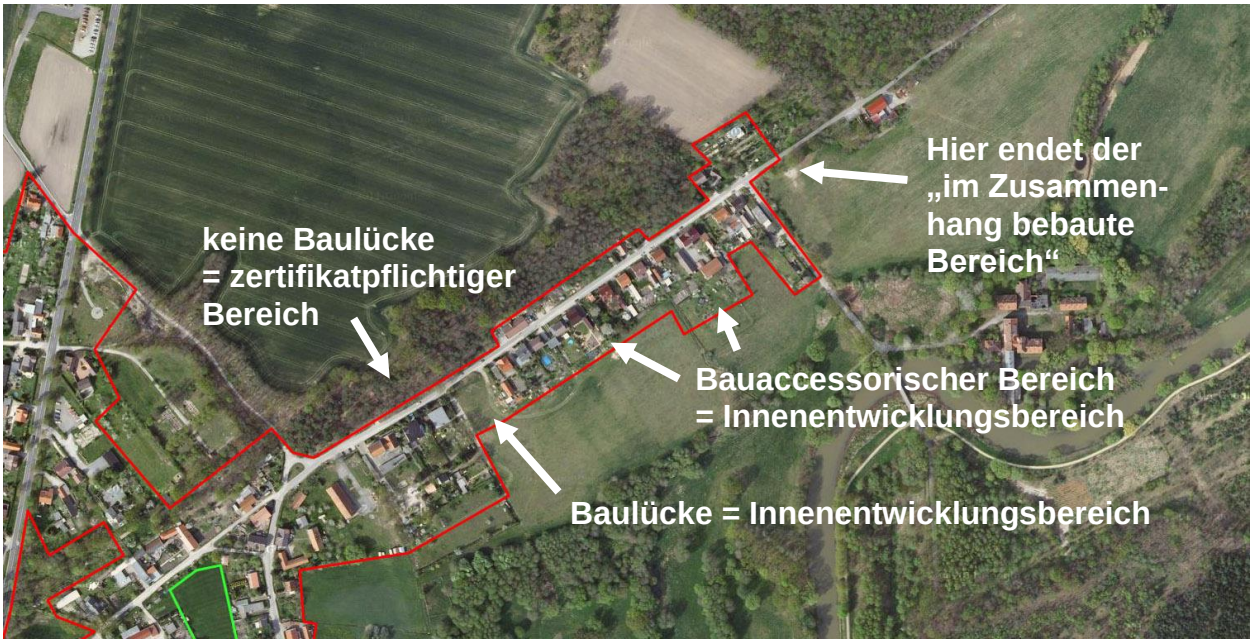


Ein Ortsteil im Sinne des §34 (1) Satz 1 BauGB ist jeder Bebauungskomplex im Gebiet einer Gemeinde, der nach der Zahl der vorhandenen Bauten ein gewisses Gewicht besitzt und Ausdruck einer organischen Siedlungsstruktur ist (vgl. ebd. z.B. BVerwG 4 C 31.66, Urteil v. 06.11.1968).

Für die Zwecke des Flächenhandels wird folgende vereinfachte Definition vorgeschlagen:
Um im Rahmen des Flächenhandels einen Siedlungszusammenhang auszubilden sind mindestens zehn massive Gebäude (Hauptgebäudekörper) notwendig, die einen „im Zusammenhang bebauten Bereich bilden“. Die Gebäude müssen zum dauerhaften Aufenthalt von Menschen bestimmt und geeignet sein, d.h. sie müssen ganzjährig bewohnbar sein bzw. es muss ganzjährig in ihnen gearbeitet werden können und sie dürfen nicht überwiegend der Unterbringung von Tieren oder der Lagerung von Sachen dienen. Im Rahmen des Flächenhandels endet der bau-

liche Zusammenhang nicht an der Gemeindegrenze. Liegt ein Ortsteil vor, so erfolgt eine exakte Abgrenzung des im Zusammenhang bebauten Bereichs (vgl. Abbildung 3).

Abbildung 3: Im Zusammenhang bebauter Bereich



Die Abgrenzung des „im Zusammenhang bebauten Bereichs“ erfolgt im Rahmen des Flächenhandels angelehnt an die Maßgaben des §34 BauGB und der einschlägigen Rechtsprechung. Dabei ist zu beachten, dass das BauGB und auch die Rechtsprechung hierbei immer vom Einzelfall ausgehen, der in seiner individuellen Situation zu würdigen ist. Deshalb gibt es auch keine allgemein verbindlichen Maßangaben zu Gebäudeabständen o.ä., die allein zur Beurteilung von Baulücken ausreichen. Rechtlich ist nur aus der individuellen Situation heraus zu beurteilen, ob eine Baulücke noch eine Baulücke ist, oder ob die Lücke bereits eine Unterbrechung des baulichen Zusammenhangs darstellt. Um die Abgrenzung des Innenentwicklungsbereichs im Rahmen des Flächenhandels operationalisierbar zu gestalten, werden allgemein plausible Höchstgrenzen definiert (s.u.), die eine zweckmäßige Beurteilung der städtebaulichen Situationen erlauben.

Für die Zwecke des Flächenhandels wird folgende vereinfachte Definition vorgeschlagen:
Der Bebauungszusammenhang wird von den Hauptgebäudekörpern gebildet. Nebengebäude bleiben außerhalb der Betrachtung. Besteht zwischen zwei Hauptgebäudekörpern, die beide einen städtebaulichen Bezug zu der gleichen öffentlichen Erschließungsstraße haben, ein Abstand von maximal 80 Metern, so kann ein baulicher Zusammenhang angenommen werden.[21]

[21] Im Beschluss des BVerwG vom 15. 9. 2005 (4 BN 37. 05) heißt es: „Ausschlaggebend für das Bestehen eines Bebauungszusammenhangs im Sinne des § 34 BauGB ist, inwieweit die aufeinander folgende Bebauung trotz etwa vorhandener Baulücken nach der Verkehrsauffassung den Eindruck der Geschlossenheit und Zusammengehörigkeit vermittelt und die zur Bebauung vorgesehene Fläche (noch) diesem Zusammenhang angehört (vgl. BVerwG, Beschluss vom 18. Juni 1997 - BVerwG 4 B 238. 96 - BRS 59 Nr. 78 m. w. N.). […] Wie eng die Aufeinanderfolge von Baulichkeiten sein muss, um sich noch als zusammenhängende Bebauung darzustellen, ist nicht nach geographisch-mathematischen Maßstäben, sondern aufgrund einer umfassenden Bewertung des im Einzelfall vorliegenden

Der Abstand ist parallel zur Straßenbegrenzungslinie zu messen. Der Bereich der sog. bauaccessorischen Nutzung, die ebenfalls mit zum Innenentwicklungsbereich zählen soll, reicht in der Regel bis zur rückseitigen Grundstücksgrenze, maximal aber bis zu 40 Meter, gemessen von der Hinterkante des Hauptgebäudekörpers.[22] Sofern der Siedlungsrand bereits planungsrechtlich definiert ist, wird diese Grenze nicht durch den einen bauaccessorischen Bereich ausgeweitet. Landwirtschaftlich genutzte Flächen, die als „Baulücke" gelten können, gehören zum „im Zusammenhang bebauten Bereich" und sind damit Bestandteil des Innenentwicklungsbereichs.

Sollte der Innenbereich einer Kommune ganz oder teilweise durch eine Satzung nach §34 BauGB definiert sein, so gilt diese Definition auch für den Innenentwicklungsbereich.

Schritt 2: Identifikation und Verifizierung von zertifikatplichtigen Bereichen innerhalb des Innenentwicklungsbereichs

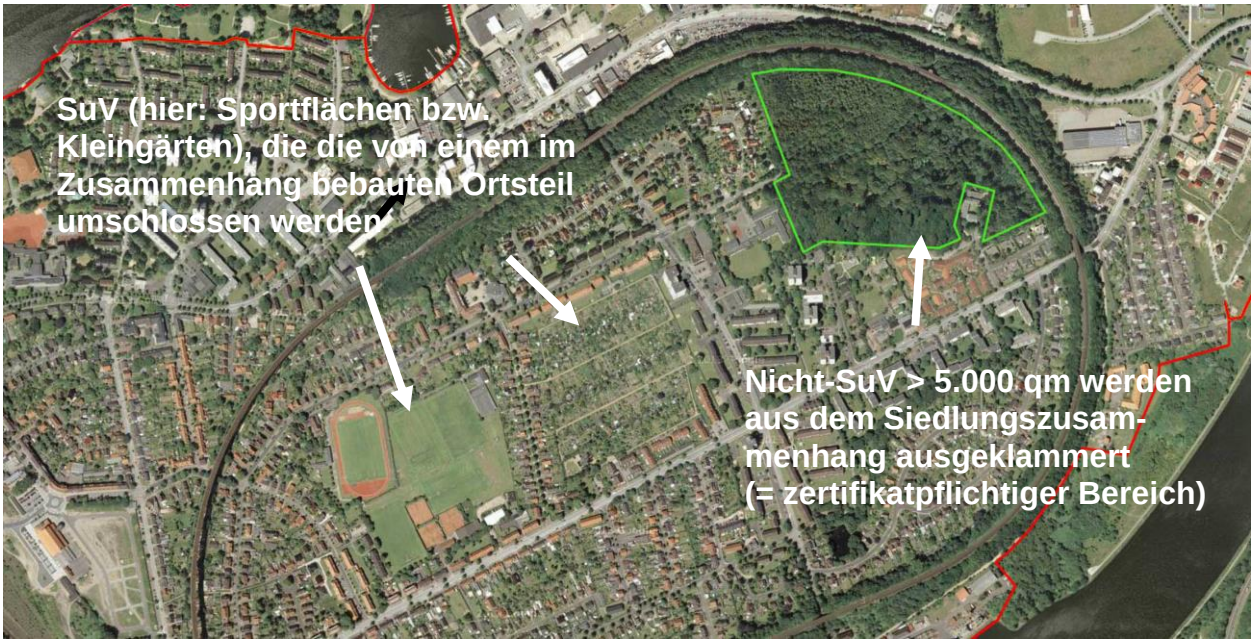
Im zweiten Schritt ist der Innenentwicklungsbereich dahingehend zu prüfen, ob Nicht-SuV-Flächen vorhanden sind, deren Größe mehr als 5.000 qm beträgt. Flächen unterhalb dieser Größe gehören dem Innenentwicklungsbereich automatisch an. Bei den Flächen größer 5.000 qm ist zu verifizieren, dass es sich bei der Nutzung tatsächlich um eine Nicht-SuV-Fläche handelt (vgl. Abbildung 4).

Sofern eine rechtskräftige Planung vorliegt, ist diese für die Beurteilung der SuV-Situation ausschlaggebend und nicht der tatsächlich vorhandene Bestand.
Beispiel: Angenommen, der zertifikatpflichtige Bereich, der in Abbildung 4 zu erkennen ist, wäre durch einen Bebauungsplan mit Siedlungs- und Verkehrsflächen rechtkräftig überplant, die Planung wäre aber noch nicht umgesetzt. Unabhängig von der Umsetzung würde die Fläche dann nach der Planung beurteilt werden und damit dem Innenentwicklungsbereich mit angehören.

konkreten Sachverhalts zu entscheiden (BVerwG, Beschluss vom 18. Juni 1997, a. a. O.)." Als Faustformel gilt, dass zwei bis drei nebeneinander liegende Bauplätze noch als eine Baulücke gelten können, weil in dieser Größenordnung eine Bebauung i.d.R. noch als zwanglose Fortsetzung der Umgebungsbebauung vorstellbar ist. Bei einer angenommenen durchschnittlichen straßenseitigen Grundstücksbreite von ca. 20 m bis 25 m pro Einfamilienhaus-Grundstück erscheinen 80 m Gebäudeabstand als allgemein plausibel. Abweichungen sind im begründeten Einzelfall möglich.

[22] Zu jedem Hauptgebäudekörper zählt ein angemessen großer Gartenbereich (der sog. „bauaccessorischer Bereich"), der ebenfalls mit zum Innenbereich nach §34 zu zählen ist und in dem zwar keine Hauptgebäude, wohl aber Nebengebäude errichtet werden können (vgl. OVG Schleswig-Holstein, Urteil vom 23.11.1994, Az.: 1 L 110/93 sowie VG München, Urteil vom 20.05.2010, Az. M 11 K 09.2743). Am Ortsrand kann eine Grundstücksgröße von bis zu 1.000 qm als üblich angesehen werden. Bei den o.g. durchschnittlichen Straßenbreiten ergibt dies Grundstückstiefen von ca. 40 m bis ca. 50 m, die regelmäßig zum bauaccessorischen Bereich zu zählen sind. Ein Abstand von „40 m, gemessen von der Hinterkante des Hauptgebäudekörpers" sollte deshalb alle üblichen Fälle erfassen. Abweichungen sind im begründeten Einzelfall möglich.

Abbildung 4: Vom Siedlungszusammenhang umschlossene SuV; „Nicht-SuV-Inseln“



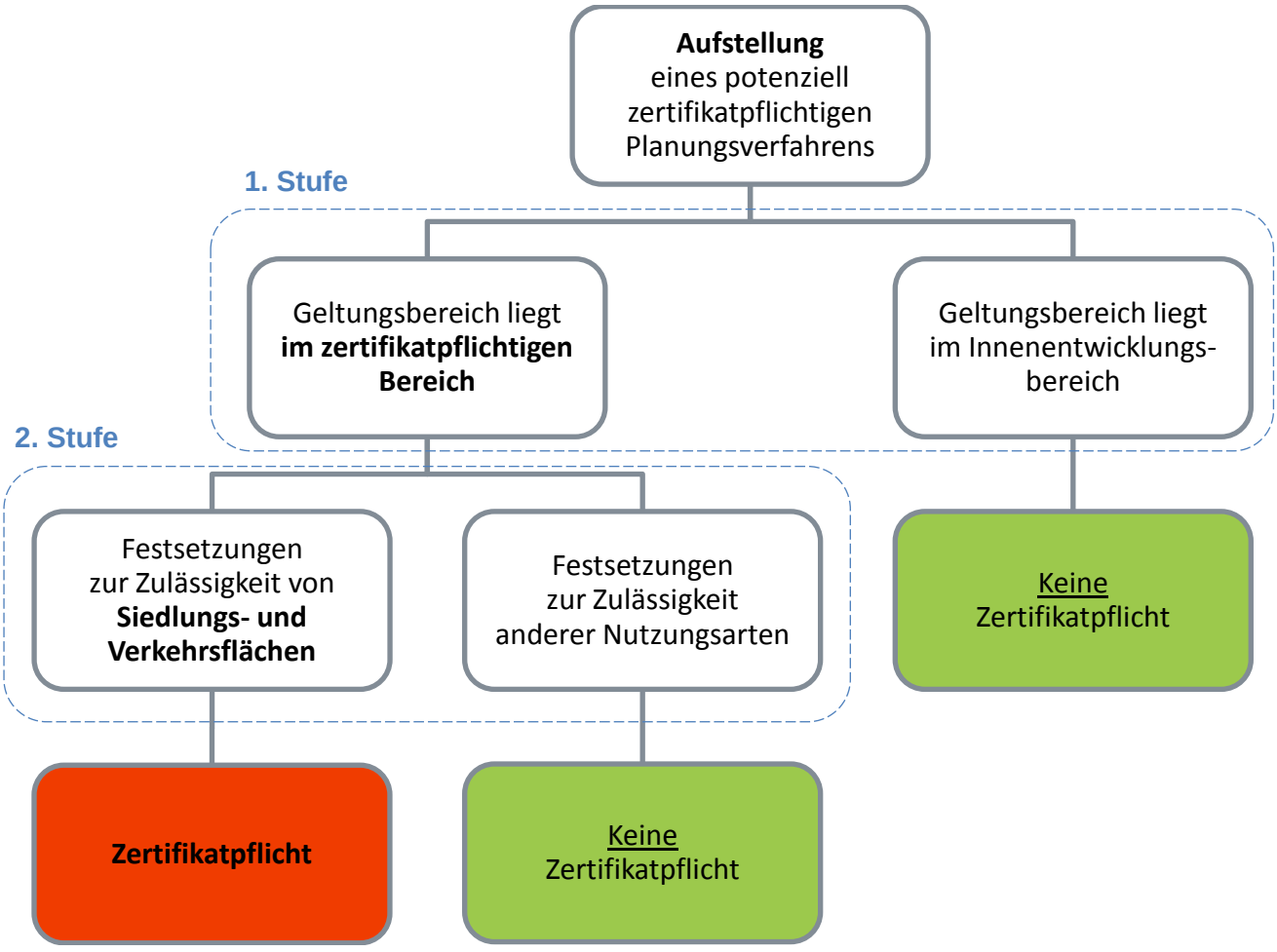
SuV, die von einem im Zusammenhang bebauten Ortsteil umschlossen werden, gehören dem Innenentwicklungsbereich an, unabhängig von ihrer Größe und unabhängig davon, ob sie Baurecht genießen oder nicht.
Flächen, die nicht zu den SuV zählen, und größer sind als die Erheblichkeitsschwelle von 5.000 qm, werden aus dem Innenentwicklungsbereich ausgeklammert (s.o.). Für die Bemessung der Größe einer Fläche ist deren Zusammenhang ausschlaggebend und nicht die einzelne Nutzung.[23]

[23] Beispiel: Eine als landwirtschaftliche Fläche zu beurteilende Fläche und eine Waldfläche liegen nebeneinander und sind von Siedlungsflächen umgeben. Die beiden Flächen sind durch einen Wirtschaftsweg getrennt, sie bilden aber dennoch eine im Wesentlichen zusammenhängende Fläche von mehr als 5.000 qm. Damit liegt hier eine eigenständige Nicht-SuV-Fläche vor. Als „zusammenhängend“ gelten Flächen, sofern sie nach der Verkehrsauffassung als „im Wesentlichen zusammenhängend“ gelten können. Dies ist i.d.R. der Fall, wenn die Zusammengehörigkeit im Gelände optisch wahrnehmbar ist und keine Trennung durch größere städtebauliche Barrieren vorliegt.

4 Verfahren zur Ermittlung der Höhe der Zertifikatpflicht

Im Fall einer Implementation des Flächenhandelssystems ist für jedes potenziell zertifikatpflichtige Planungsverfahren (vgl. Abschnitt 1.1) zu prüfen, ob durch die Planung eine Zertifikatpflicht ausgelöst wird. Für den Regelfall wird ein zweistufiges Verfahren vorgeschlagen, in dem zunächst geklärt wird, ob das Plangebiet im Innenentwicklungsbereich oder im zertifikatpflichtigen Bereich liegt. Liegt das Plangebiet ganz oder teilweise im zertifikatpflichtigen Bereich, ist zu klären, ob die geplanten Festsetzungen zertifikatpflichtig sind oder nicht. Entsprechend ist die Höhe der Zertifikatpflicht zu berechnen (vgl. Abschnitt 4.1 und 4.3). Für den Ausnahmefall, dass es sich bei den überplanten Flächen im zertifikatpflichtigen Bereich bereits um SuV handelt, schließt sich ein weiterer Prüfschritt an (vgl. Abschnitt 4.2).

Abbildung 5: Entstehung der Zertifikatpflicht



Der Nachweis zur Ermittlung der Zertifikatpflicht erfolgt durch die Darstellung der relevanten Flächenkategorien auf einer oder auf mehreren Karten im Maßstab 1:2.000 oder größer sowie durch eine kurze textliche Erläuterung. Die Darstellungen sind durch geeignete Materialien zu hinterlegen.

4.1 Regelverfahren

Erste Stufe: Innenentwicklungsbereich vs. zertifikatpflichtiger Bereich
Für das Plangebiet ist der Nachweis zu führen, welche Flächen zum Zeitpunkt des Aufstellungsbeschlusses dem Innenentwicklungsbereich bzw. dem zertifikatpflichtigen Bereich zuzurechnen sind. Geprüft wird auf Grundlage der Definition des Innenentwicklungsbereich (Abschnitt 3.1).

Darzustellende Flächenkategorien:
- Innenentwicklungsbereich (Textliche Begründung; Untergliederung gemäß Definition)
- Zertifikatpflichtiger Bereich

Materialien für den Nachweis:
- Aktuelles Satellitenbild bzw. Luftbilder
- Bei nicht eindeutigen oder veränderten Nutzungen: Vertiefende Materialien wie Lichtbilder, ggf. gutachterliche Fachbeiträge
- Bei planungsrechtlich festgesetzten Nutzungen: Entsprechende Planungsunterlagen

Zweite Stufe: Prüfung der Festsetzungen im zertifikatpflichtigen Bereich
Die Prüfung der Festsetzungen ist nur für den Teil des Geltungsbereichs durchzuführen, der zum zertifikatpflichtigen Bereich zählt. Eine Zertifikatpflicht entsteht nur im Bereich von Festsetzungen, die erwarten lassen, dass sie eine Nutzung als Siedlungs- und Verkehrsfläche nach sich ziehen. Die Grundlage für diese Beurteilung bildet Tabelle 3 „Bebauungsplan-Festsetzungen und ihre regelhafte Einstufung im Rahmen des Zertifikatehandels“ im Abschnitt 2.2.

Darzustellende Flächenkategorien:
- Zertifikatpflichtige Festsetzungen (Textliche Begründung)
- Sonstige Festsetzungen

Materialien für den Nachweis:
- Planungsunterlagen

Für die Flächen, die durch zertifikatpflichtige Festsetzungen überplant werden, sind Zertifikate nachzuweisen. Die Bemessung der Zertifikatpflicht erfolgt in Einheiten zu (angefangenen) 0,1 ha (1.000 qm).

4.2 Ausnahmefall: Prüfung der Vornutzung

Das Regelverfahren zur Feststellung der Zertifikatpflicht (4.1) geht davon aus, dass es sich bei der Vornutzung der überplanten Flächen nicht um SuV handelt. In diesem (Regel-)Fall kommt die Zertifikatpflicht voll zum Tragen. Für den Fall, dass eine Fläche bereits vor Beginn einer Neu- oder Umplanung als SuV genutzt wurde, ist zu prüfen, ob eine Zertifikatpflicht überhaupt in Betracht kommt. Dies ist nur dann der Fall, wenn die vorhandene Siedlungs- und Verkehrsfläche durch die Neuplanung in ihrem Nutzungscharakter derart verändert wird, dass dem Außenbereich damit ein Zuwachs an städtebaulichem Gewicht gegenüber dem Innenbereich zukommen kann. Auch wenn die Siedlungs- und Verkehrsfläche in diesem Fall an sich nicht zunimmt, wird doch das 2. Ziel des Zertifikatehandels (Stärkung der Innenentwicklung) berührt und eine Zertifikatpflicht wird ausgelöst.

Wird der Nutzungscharakter einer bestehenden SuV durch eine Neuplanung hingegen nicht oder nur unwesentlich verändert, kommt es weder zu einer Fläche-Neuinanspruchnahme noch

zu einer Schwächung der Innenentwicklung und damit auch nicht zu einer Auslösung der Zertifikatepflicht.

Der Maßstab, um festzustellen, ob durch eine Neuplanung eine zertifikatpflichtige Veränderung des Nutzungscharakters einer Fläche stattfindet, ist die Festsetzung von Art und Maß der baulichen Nutzung gegenüber der Bestandssituation.[24] Ist festzustellen, dass das städtebauliche Gewicht einer Siedlungs- und Verkehrsfläche im zertifikatpflichtigen Bereich durch eine Neuplanung, gemessen an Art und Maß der baulichen Nutzung, mehr als unerheblich zunimmt, so wird die Zertifikatpflicht ausgelöst. Aufgrund des Umstands, dass bereits die Vornutzung der Fläche als Siedlungs- und Verkehrsfläche zu beurteilen ist, kommt die zertifikatpflichtige Neuplanung nicht voll, sondern nur zu 50% zum Tragen.

Als Vornutzung gilt die tatsächliche Nutzung der Flächen zum Zeitpunkt der Planaufstellung (Aufstellungsbeschluss gem. § 2 Abs. 1 BauGB). Kommt es auf einer bereits durch einen Bebauungsplan rechtskräftig überplanten Fläche zu einer Bebauungsplan-Änderung oder zu einer Bebauungsplan-Neuaufstellung, so gelten die Festsetzungen der Vorgängerplanung als maßgeblich zur Beurteilung der Vornutzung einer Fläche.[25]

Dritte Stufe: Prüfung der Vornutzung innerhalb der zertifikatpflichtigen Festsetzungen
Die Prüfung ist nur für die Flächen durchzuführen, für die zertifikatpflichtige Festsetzungen gelten. Die Höhe der Zertifikatpflicht wird entsprechend der Vornutzung und der Veränderung der Vornutzung durch die Planung differenziert. Die Grundlage für die Beurteilung der Vornutzung bildet Tabelle 2 im Abschnitt 2.1 bzw. Tabelle 3 im Abschnitt 2.2.

Darzustellende Flächenkategorien:

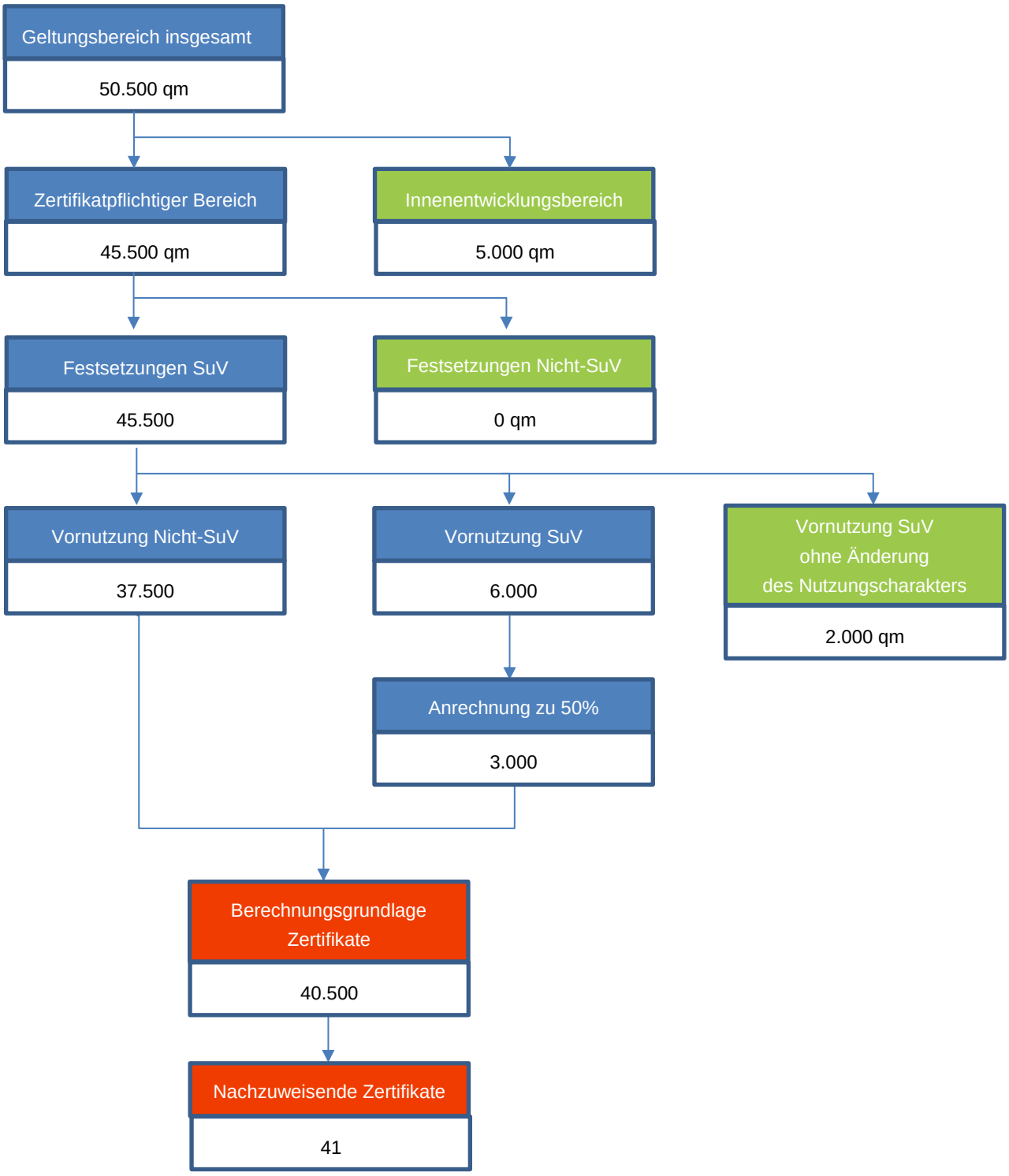
- Vornutzung Siedlungs- und Verkehrsfläche
- Vornutzung Siedlungs- und Verkehrsfläche ohne Änderung des Nutzungscharakters

Materialien für den Nachweis:

- Aktuelles Satellitenbild bzw. Luftbilder
- Bei nicht eindeutigen oder veränderten Nutzungen: Vertiefende Materialien wie Lichtbilder, ggf. gutachterliche Fachbeiträge
- Bei planungsrechtlich festgesetzten Nutzungen: Entsprechende Planunterlagen

[24] Beispiel: Eine Hofstelle im Außenbereich wird als Wohn- oder Gewerbegebiet überplant. Die Gebäude- und Freiflächen der Hofstelle sind als Siedlungs- und Verkehrsflächen im zertifikatpflichtigen Bereich zu beurteilen (vgl. Kap. 2.1). Die Neuplanung weist mit der Festsetzung „Wohn- bzw. Gewerbegebiet“ zwar ebenfalls SuV aus, der Nutzungscharakter und damit verbunden das Gewicht der Fläche im Siedlungsgefüge ändert sich jedoch erheblich.

[25] Sofern ein Bebauungsplan bewusst keine Festsetzungen trifft, wird die tatsächliche Nutzung der Flächen als Grundlage für die Beurteilung der Vornutzung herangezogen.

4.3 Berechnungsbeispiel

Im Folgenden ist eine beispielhafte Schlussberechnung für die Höhe der Zertifikatpflicht dargestellt, wie sie gemäß Abschnitt 1.2 in der Begründung eines Bebauungsplans darzulegen wäre.