



JURISTISCHE FAKULTÄT



UNIVERSITÄT
HEIDELBERG
ZUKUNFT
SEIT 1386

Zusammenfassung der Dissertation mit dem Titel

„Planungsrechtliche Regelungen zur Begrenzung der Flächeninanspruchnahme im Rechtsvergleich mit England“

Dissertation vorgelegt von Christiane Diehl

Erstgutachter: Prof. Dr. Ute Mager

Zweitgutachter: Prof. Dr. Wolfgang Kahl

Institut für deutsches und europäisches Verwaltungsrecht

In Deutschland wird seit Jahrzehnten sehr viel freie Fläche in Siedlungs- und Verkehrsfläche umgewidmet. Dies wird als Flächeninanspruchnahme bezeichnet. Derzeit werden täglich ungefähr 73 Hektar, das heißt etwa die Fläche von 104 Fußballfeldern, neu in Anspruch genommen.

Hauptgründe für die hohe Flächeninanspruchnahme der letzten Jahre sind insbesondere gestiegene Suburbanisierung und Verkehrsmobilität, großzügigere Bauweise und Wohnverhältnisse sowie geändertes Konsum- und Freizeitverhalten. Hierdurch wird heutzutage deutlich mehr Fläche benötigt als früher. In der Bevölkerung und in den planenden Gemeinden gibt es außerdem kaum ein Bewusstsein für einen sparsamen Umgang mit freier Fläche, da dies häufig mit individuellen Nachteilen einhergeht.

Die starke Umwandlung von freien Flächen in Siedlungs- und Verkehrsflächen bringt zahlreiche und vielschichtige Probleme mit sich. Insbesondere Natur und Landschaft leiden darunter, da es dadurch zu Bodenversiegelungen, Zerschneidungen und Überschwemmungen kommen kann. Die hohe Flächeninanspruchnahme wirkt sich auch negativ auf die Gesellschaft aus. Vor allem vor dem Hintergrund des Bevölkerungsrückgangs ist diese Entwicklung kritisch zu betrachten. Die starke Neubebauung im Umland und am Rand der Städte kann außerdem zu einer sozialen Entmischung und somit zu gesellschaftlichen Konflikten führen.

Ab den 1980er-Jahren sah man in Deutschland Handlungsbedarf bezüglich der Begrenzung der Flächeninanspruchnahme. 1998 wurde das politische Ziel formuliert, dass 2020 nur noch 30 Hektar pro Tag in Siedlungs- und Verkehrsfläche umgewandelt werden sollen. An diesem Reduktionsziel halten seitdem alle Bundesregierungen fest, sodass dieses auch heute noch aktuell ist. Es wurde zudem mehrfach um Zwischenziele ergänzt, die allerdings alle nicht annähernd eingehalten werden konnten.

Da die derzeitige Flächeninanspruchnahme von 73 Hektar pro Tag noch in weiter Ferne des angestrebten 30-Hektar-Ziels liegt, bedarf es einer Verbesserung des quantitativen Bodenschutzes in Deutschland.

Bei einem Blick auf andere europäische Länder zeigt sich, dass insbesondere in England deutlich weniger Fläche in Anspruch genommen wird als in Deutschland: In England sind es 7 Hektar pro 100.000 Einwohner und Jahr, in Deutschland hingegen 23. Die Flächeninanspruchnahme beträgt somit bezogen auf die Einwohnerzahl in Deutschland mehr als das 3-fache von der in England.

Es stellt sich folglich die Frage, wie das englische Planungsrecht ausgestaltet ist, dass derart geringe Werte erreicht werden können. In dieser Arbeit wird daher das englische und deutsche Planungsrecht rechtsvergleichend betrachtet. Hierbei wird analysiert, wo die Schwächen des deutschen Planungsrechts und die Vorzüge des englischen Planungsrechts liegen. Außerdem wird überprüft, ob das englische Planungsrecht Impulse zur Verbesserung des quantitativen Bodenschutzes in Deutschland geben kann.

Zunächst wird das deutsche Recht untersucht. Für die Flächeninanspruchnahme ist im Verfassungsrecht insbesondere die gemeindliche Planungshoheit gemäß Art. 28 II GG wichtig. Durch diese ist verfassungsrechtlich gewährleistet, dass die Gemeinden sowohl über die grundsätzliche Flächeninanspruchnahme als auch über die Art und Weise der Nutzung der Gemeindefläche frei entscheiden dürfen. Zudem ist für die Inanspruchnahme von Flächen die

Baufreiheit nach Art. 14 GG und das Staatsziel Umweltschutz gemäß Art. 20a GG von Bedeutung.

Auf einfach-gesetzlicher Ebene sind vor allem die Vorgaben des Raumordnungsrechts und des Bauplanungsrechts maßgeblich. Die Baunutzungsverordnung und das Bauordnungsrecht spielen nur eine untergeordnete Rolle, sodass diese Regelungen in der Dissertation nur kurz betrachtet werden.

Im Raumordnungsrecht findet der quantitative Bodenschutz sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene Berücksichtigung. Er ist ein Teilziel der nachhaltigen Raumentwicklung gemäß § 1 II ROG und wird in den Grundsätzen der Raumordnung ausdrücklich bedacht. In § 2 ROG und in den einzelnen Raumordnungsplänen der Länder sind zahlreiche Grundsätze enthalten, die auf die Begrenzung der Flächeninanspruchnahme im Allgemeinen und auf deren Ursachen sowie Auswirkungen eingehen. Problematisch hierbei ist allerdings, dass sowohl bei der nachhaltigen Raumentwicklung als auch bei den Grundsätzen der Raumordnung die Belange des quantitativen Bodenschutzes jeweils mit konkurrierenden Belangen in Ausgleich gebracht werden müssen. Die Effektivität dieser Normen ist dementsprechend begrenzt.

Anders sieht es bei den Zielen der Raumordnung und bei den Vorranggebieten nach § 8 VII 1 Nr. 1 ROG aus. Diese unterliegen nicht der Abwägung, sondern haben Letztentscheidungscharakter. Aufgrund des Anpassungsgebots nach § 1 IV BauGB, nach dem die Bauleitplanung an die Ziele der Raumordnung (und somit auch an die Vorranggebiete) gebunden ist, haben diese Instrumente erhebliches Potenzial zur Begrenzung der Flächeninanspruchnahme. Die konkrete Ausgestaltung der Ziele der Raumordnung und der Vorranggebiete erfolgt auf Landesebene. Betrachtet man die landesweiten Raumordnungspläne, so zeigt sich, dass bereits vereinzelt Ziele zur Begrenzung der Flächeninanspruchnahme und in manchen Bundesländern auch Vorranggebiete, die sich positiv auf den Bodenschutz auswirken, festgeschrieben wurden.

Auch im Bauplanungsrecht findet der quantitative Bodenschutz in zahlreichen Regelungen Beachtung. Ausdrücklich ist die Begrenzung der Flächeninanspruchnahme in der Bodenschutz- und Umwidmungssperrklausel gemäß § 1a II BauGB sowie in einer Norm zur vorrangigen Ausnutzung von Innenentwicklungspotenzialen (§ 1 V 3 BauGB) verankert. Hierbei handelt es sich allerdings jeweils um einen Abwägungsbelang, sodass der quantitative Bodenschutz im Einzelfall hinter anderen Abwägungsbelangen zurücktreten kann und die Wirksamkeit dieser Normen daher eingeschränkt ist. Auch § 35 BauGB, der die größtmögliche Schonung des Außenbereichs bezweckt, ist aufgrund der vielen Ausnahmen nicht geeignet die Flächeninanspruchnahme im Außenbereich effektiv zu begrenzen.

Für die planenden Gemeinden enthält das BauGB zahlreiche Möglichkeiten für einen sparsamen Umgang mit freien Flächen. Sie können beispielsweise bodenschützende Darstellungs- und Festsetzungsmöglichkeiten in den Bauleitplänen gemäß §§ 5, 9 BauGB treffen. Außerdem können mittels des Bebauungsplans der Innenentwicklung nach § 13a BauGB, den Instrumenten des besonderen Städtebaurechts sowie mit dem Baulandkataster gemäß § 200 III BauGB vereinfacht Innenentwicklungspotenziale ausgeschöpft werden. Dadurch können Außenbereichsflächen vor einer Bebauung geschützt werden, was ebenfalls zu einer Begrenzung der Flächeninanspruchnahme beiträgt. Hierbei handelt es sich allerdings jeweils lediglich um Angebote an die Gemeinde, gerade nicht um Verpflichtungen. Diese Möglichkeiten nutzen die Gemeinden aber häufig nicht, da sie von einer großzügigeren Flächeninanspruchnahme im Regelfall finanziell profitieren.

Zusammenfassend ist somit festzustellen, dass in Deutschland aufgrund der starken gemeindlichen Planungshoheit nach Art. 28 II GG keine Verpflichtung für die Gemeinden besteht, von den rechtlichen Möglichkeiten zum quantitativen Bodenschutz Gebrauch zu machen. Nur durch die Ziele der Raumordnung und die Vorranggebiete kann wegen des Anpassungsgebots nach § 1 IV BauGB der Boden effektiv vor Bebauung geschützt werden.

Betrachtet man das englische Planungsrecht, so zeigt sich eine ganz andere Situation. England hat sich schon früh zum Ziel gesetzt, die Bautätigkeit zum Wohle der Allgemeinheit zu beschränken.

Dies wird durch ein sehr zentralistisches Planungssystem erreicht. In England gibt es gerade keine kommunale Planungshoheit. Zwar verfassen lokale Planungsbehörden auch in England Planungsdokumente und entscheiden über Baugenehmigungen. Die maßgeblichen Entscheidungen hinsichtlich der Flächeninanspruchnahme werden aber durch die Zentralregierung, durch den sogenannten *Secretary of State*, getroffen.

Dieser *Secretary of State* hat äußerst umfangreiche Befugnisse im Planungsprozess. Er überprüft Bebauungspläne, darf diese in besonderen Fällen sogar abändern und kann in den Entscheidungsprozess über Baugenehmigungen eingreifen. Außerdem kann er Sekundärrechtsakte erlassen, die die Planung weitreichend steuern.

Der *Secretary of State* ist außerdem für die Formulierung der sog. *planning policy* verantwortlich. In England sind nämlich nicht nur Planungsgesetze, sondern insbesondere auch die *planning policy* von großer Bedeutung. Hierbei handelt es sich um die Vorstellung der Zentralregierung bezüglich der Planung in ganz England. Diese Vorgaben der Politik müssen bei allen Planungsentscheidungen als sog. *material consideration* berücksichtigt werden. So können beispielsweise Baugenehmigungen verweigert werden, wenn sie nicht im Einklang mit der *planning policy* sind. Der *Secretary of State* ist sowohl für die Umsetzung als auch die Einhaltung dieser *planning policy* verantwortlich.

Die Planung wird in England somit maßgeblich von der Zentralregierung gesteuert und kontrolliert. Dadurch wird gewährleistet, dass eine von lokalen Interessen unabhängige Instanz Entscheidungen über die Inanspruchnahme von Flächen trifft. Für den quantitativen Bodenschutz ist dies von großem Vorteil.

Betrachtet man die *planning policy*, so zeigt sich, dass darin sowohl in der Vergangenheit als auch heute zahlreiche quantitativ-bodenschützende Regelungen enthalten sind.

Von erheblicher Bedeutung sind dabei die sogenannten *green belts*. Hierbei handelt es sich um besonders geschützte Flächen am Rand der Städte, die für Erholungszwecke, Land- und Forstwirtschaft von einer Bebauung freigehalten werden sollen. Nur in ganz bestimmten Ausnahmefällen darf dort gebaut werden. Sinn und Zweck der *green belts* ist es, die unkontrollierte Ausdehnung der Städte und die Zersiedelung der Landschaft zu verhindern. Dies wurde auch erreicht, da die ersten *green belts* bereits 1955 in England eingeführt wurden und derzeit 13 % der Landesfläche als *green belts* ausgewiesen sind.

In England ist außerdem das Flächenrecycling als Hauptziel der Planung in der *planning policy* verankert. Dadurch sollen vorbelastete, nicht mehr genutzte Standorte für neue bauliche Entwicklung wiedernutzbar gemacht werden. Durch die vorrangige Nutzung dieser vorbelasteten Flächen wird bislang freie Fläche vor Bebauung geschützt, was sich für den quantitativen Bodenschutz vorteilhaft auswirkt. Im Jahr 2000 wurde das Ziel formuliert, dass

bis 2008 60 % der Wohnhäuser auf vorbelasteten Flächen errichtet werden sollen. Dies wurde bereits 2001, das heißt ein Jahr später, erreicht. Heutzutage gibt es keine feste Vorgabe mehr, dennoch wird das Flächenrecycling weiterhin häufig genutzt und ist deutlich höher als in Deutschland.

Eine verdichtete Bauweise war sehr lange in der *planning policy* vorgeschrieben. Zeitweise gab es sogar feste Verdichtungsvorgaben. Dies hat dazu geführt, dass für Bauvorhaben weniger Fläche benötigt wird und hat folglich ebenfalls zu einer geringen Flächeninanspruchnahme beigetragen. Allerdings gingen mit der sehr verdichteten Bauweise auch schlechtere Wohnbedingungen einher. Daher wurde und wird die Verdichtung von der Bevölkerung abgelehnt. Heute gibt es in der *planning policy* keine solchen Verdichtungsvorgaben mehr. Dennoch wird in England deutlich verdichteter gebaut als in Deutschland.

Die sehr restriktive *planning policy* wird in England seit einiger Zeit, insbesondere von der Wirtschaft aber auch von der Bevölkerung, kritisiert. Aufgrund dieser Unzufriedenheit wurden bereits einige dieser strengen Regelungen gelockert. Nichtsdestotrotz ist zu festzuhalten, dass das Bodenschutzbewusstsein in England größer ist als in Deutschland. Der englischen Bevölkerung ist unberührte Natur deutlich wichtiger als der deutschen.

Zusammenfassend ist somit festzustellen, dass in England der Boden besser vor Bebauung geschützt ist als in Deutschland, da dort durch das zentralistische Planungssystem gewährleistet wird, dass bei jeder Planung das nationale Ziel der Begrenzung der Flächeninanspruchnahme gewahrt wird. In Deutschland gibt es hingegen, wegen der kommunalen Planungshoheit nach Art. 28 II GG, keine Kontrolle und Steuerung des Bundes bezüglich der Inanspruchnahme von Flächen.

Es stellt sich die Frage, ob Elemente des englischen Systems auf das deutsche übertragen werden könnten, um den quantitativen Bodenschutz in Deutschland zu verbessern.

Hierbei ist allerdings zunächst zu berücksichtigen, dass die Vorteile des englischen Planungsrechts auf einem gänzlich unterschiedlichen System beruhen. Eine Umsetzung des englischen Planungsrechts in Deutschland ist weder wünschenswert noch möglich. Durch die verfassungsrechtlich garantierte kommunale Planungshoheit gemäß Art. 28 II GG liegt die Entscheidungsmacht über die Inanspruchnahme von Flächen bei den Gemeinden. Eine derart weitreichende Einflussnahme des Bundes auf die Gemeinden ist daher in Deutschland gerade nicht möglich.

Dennoch bietet der Rechtsvergleich einige wichtige Impulse zur Verbesserung des quantitativen Bodenschutzes in Deutschland:

Die rechtsvergleichende Betrachtung zeigt, dass es für die Begrenzung der Flächeninanspruchnahme von Vorteil ist, wenn nicht die alleinige Entscheidungsmacht über den Umgang mit freier Fläche bei den Gemeinden liegt. Es sollten daher die Möglichkeiten des überörtlichen Raumordnungsrechts weitergehend ausgenutzt werden. Insbesondere die Ziele der Raumordnung und die Vorranggebiete bieten aufgrund ihrer Verbindlichkeit gemäß § 1 IV BauGB einen guten Anknüpfungspunkt. So könnten verbindliche Ziele zur Begrenzung der Flächeninanspruchnahme, z.B. auch feste Mengenziele bezüglich der Inanspruchnahme von Flächen, formuliert werden und Vorranggebiete festgesetzt werden, die ausdrücklich dem Schutz des Bodens dienen.

Ferner zeigt das englische Planungsrecht, dass es für die Begrenzung der Flächeninanspruchnahme sinnvoll ist, absolut geschützte Flächen wie die *green belts* zu schaffen, da dadurch die Zersiedelung der Landschaft effektiv begrenzt werden kann. Dies könnte in Deutschland durch Vorranggebiete umgesetzt werden. Für einen effektiveren quantitativen Bodenschutz wäre zudem ein strengerer Außenbereichsschutz notwendig. Daher wäre es von Vorteil, wenn § 35 BauGB enger gefasst werden würde.

Ferner wäre es sinnvoll, wenn Innenentwicklungspotenziale konsequent vorrangig ausgenutzt werden. Erst wenn keine geeigneten Flächen im Innenbereich zur Realisierung des Bauvorhabens vorhanden sein sollten, sollte auf Flächen des Außenbereichs zurückgegriffen werden dürfen. Außerdem müsste in der Bevölkerung und Politik ein Bewusstsein für einen sparsamen Umgang mit freien Flächen geschaffen werden.

Zusammenfassend zeigt sich somit, dass es in Deutschland durchaus Möglichkeiten gibt, die Flächeninanspruchnahme zu begrenzen. Hierzu ist allerdings zunächst der Wille der Politik und der Bevölkerung erforderlich. Ansonsten wird die Flächeninanspruchnahme in naher Zukunft nicht sinken.

Die Dissertation wird bei dem Peter Lang Verlag in der Reihe „Europäische Hochschulschriften“ erscheinen.