

Städtebauliche Planung und Baugenehmigung in Großbritannien, Frankreich und Schweden  
im Vergleich.

Hellmut Wollmann

in: Ulrich Battis, Wilhelm Söfker, . Bernhard Stür (Hrsg.),  
Festschrift für Michael Krautzberger zum 65. Geburtstag (in Vorbereitung)

Berlin, November 2007

In dem Beitrag sollen die Entwicklung und der gegenwärtige Stand der städtebaulichen Planung und Baugenehmigung in Großbritannien, Frankreich und Schweden vergleichend diskutiert werden..

In den folgenden drei Abschnitten soll die Aufmerksamkeit vor allem drei Aspekten gelten:

- den Phasen der städtebaulichen Planung und deren institutionelle Zuständigkeiten,
- der Dichte der die städtebauliche Planung steuernden gesetzlichen Regelungen und sonstigen zentralen Vorgaben,
- die Regelung des Baugenehmigungsverfahrens und deren Zuständigkeiten und Zuständigkeit des Baugenehmigungsverfahrens.

Abschließend soll eine vergleichende Zusammenfassung (mit einem Ausblick auf die deutsche Entwicklung) gegeben werden.

Es liegt auf der Hand, dass auf den knapp bemessenen Seiten dieses Aufsatzes der umfangreiche Stoff eines Ländervergleichs kaum mehr als in Stichworten behandelt werden kann.<sup>1</sup>

### *1. Phasen, Typen und Zuständigkeiten städtebaulicher Planung*

Angesichts des sich in einer international vergleichenden Abhandlung notwendig stellenden Problems unterschiedlicher länder- und fachspezifischer Terminologien, denen in der Regel zugleich unterschiedliche konzeptionelle Prämissen, institutionelle Besonderheiten usw. zugrunde liegen, soll in den folgenden Ausführungen ein pragmatischer Mittelweg gewählt werden. Auf der einen Seite soll – um die funktionellen und strukturellen Gemeinsamkeiten der Planungssysteme der drei Länder für das deutsche Verständnis in den Blick zu rücken – die deutschen Fachtermini *Flächennutzungsplan(ung)* und *Bebauungsplan(ung)* zur Bezeichnung der beiden städtebaulichen Planungsphasen verwendet werden. Andererseits soll, um die spezifischen (begrifflichen, konzeptionellen usw.) Besonderheiten der betreffenden Länder in den Blick zu nehmen, auf deren jeweiliger (Fach-)Sprachgebrauch Bezug genommen werden.

#### *1.1. Großbritannien*

---

<sup>1</sup> Der Aufsatz stützt sich auf eine Untersuchung,, die der Verfasser im Auftrag der Wüstenrot-Stiftung zur Entwicklung und Reform der Kommunalssysteme in UK/England, Schweden, Frankreich und Deutschland bearbeitet hat. Ausführlich zu der Studie siehe *Wollmann, Reformen in Kommunalpolitik und –verwaltung. England, Schweden, Frankreich und Deutschland im Vergleich* (hrsg. Wüstenrot-Stiftung), VS Verlag: Wiesbaden 2007 (im Erscheinen) sowie *Wollmann, Reforming local government in England, Sweden, France and Germany*, internet publication, [www.wuestenrot-stiftung.de/download/local-government](http://www.wuestenrot-stiftung.de/download/local-government) (forthcoming). Für Zwischenergebnisse siehe auch *Wollmann, Städtebauliche Planungssysteme in England, Frankreich und Schweden zwischen Konvergenz und Divergenz*, in: Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.), Brennpunkt Stadt, FS für H. Mäding, Difu: Berlin, 2006, S. 293-308

Das britische System städtebaulicher Planung hat in den letzten 50 Jahren sowohl in seinen Phasen als auch in seinen institutionellen Zuständigkeiten tiefgreifende Umbrüche durchlaufen<sup>2</sup>.

Durch den *Town and Country Planning Act* von 1968 wurde erstmals die Zweiphasigkeit städtebaulicher Planung – mit der Unterscheidung von *structure plan* („Flächennutzungsplan“) und *local plan* („Bebauungsplan“) eingeführt. Innerhalb des zweistufigen Kommunalsystems, dessen obere Ebene von den Grafschaften (*counties/ county councils*) und dessen untere Ebene von den *districts* bzw. *boroughs* gebildet wird, wurde beide Planungsphasen (als Zuständigkeit „aus einer Hand“) den *counties* sowie den den (den deutschen kreisfreien Städten vergleichbaren) *county boroughs* zugewiesen.

Im Zuge massiven kommunalen Gebietsreform von 1974, durch die Zahl der *districts* bzw. *boroughs* als unterer kommunaler Ebene radikal reduziert wurde und diese die – im internationalen Vergleich beispiellose - Bevölkerungsgröße von durchschnittlich 130.000 Einwohnern erreichten, wurden auch die Zuständigkeiten für städtebauliche Planung einschneidend verändert. Während die *structural plans* weiterhin in die Verantwortung der (nunmehr durchschnittlich 730.000 Einwohner zählenden) *counties* fielen, wurden die *local plans* den *districts* übertragen. Damit wurden (innerhalb des nunmehr durchweg zweistufigen Kommunalsystems) die Zuständigkeiten für die beiden Planungsphasen organisatorisch-institutionell zwischen den zwei kommunalen Ebenen aufgespalten (vgl. Rydin 1998). Dieses institutionelle Auseinanderfallen der Planungszuständigkeiten wurde in der Folgezeit zwar dadurch wieder abgeschwächt, dass für die größeren kommunalen Gebietseinheiten die (den deutschen kreisfreien Städten vergleichbare) Einstufigkeit wieder eingeführt wurde – zunächst 1986 in der Gestalt der *metropolitan boroughs* und in den frühen 1990er-Jahren durch die Schaffung der sog. *unitary authorities*, womit die beiden Planungsphasen von diesen wieder institutionell integriert, „aus einer Hand“, wahrgenommen werden konnten.

Zwar machte die städtebauliche Planung „aus einer Hand“ in den einstufigen kommunalen Gebietseinheiten, insbesondere in den *unitary authorities* in der Form der *unitary development plans*, durchaus Fortschritte. Jedoch lagen Ende der 1990er Jahre in den meisten (zweistufigen) *counties*, also in weiten Teilen des ländlichen Englands, noch immer keine (oder jedenfalls keine aktualisierten) *structural plans* vor, wofür vielfach die institutionelle Aufspaltung der Planungsphasen zwischen *counties* und *districts/ boroughs* und deren wechselseitige Blockierung verantwortlich gemacht wurde.

Durch den *Planning and Compulsory Purchase Act* (PCP Act) 2004 wurde das Planungssystem erneut tiefgreifend umgestaltet, teils als Reaktion auf diese wachsende Kritik

---

<sup>2</sup> s. Rydin, *Urban and Environmental Planning in the UK*, Houndmills etc.: Macmillan 1998

am schleppenden Gang der übergreifenden, über-gemeindlichen Planung, teils aber auch als weiterer Schritt der von der Regierung verfolgten Zentralisierung im Verhältnis von zentralstaatlicher und kommunaler Ebene.

Die bisher von den („zweistufigen“) *counties* bzw. den (einstufigen) *unitary local authorities* zu beschliessenden *structural plans* wurden als kommunale Zuständigkeit abgeschafft. Stattdessen wurden als Instrument einer übergreifenden Flächennutzungs- und Entwicklungsplanung die *regional spatial strategies* als ein neues Verfahren der Regionalplanung eingeführt, für die in den acht Regionen Englands (mit durchschnittlich über 6 Mio. Einwohnern) *regional planning bodies* eingerichtet wurden. Zwar werden die Mitglieder dieser Regionalplanungsgremien von den der Region angehörenden kommunalen Einheiten (*local authorities*) und Interessenorganisationen entsandt. Jedoch übt die Zentralregierung auf die *regional planning bodies* (durch *guidances notes* und direkte Intervention) einen bestimmenden Einfluss<sup>3</sup> und trägt die Regionalplanung damit deutlich die Handschrift des zuständigen Ministers.

Die untere kommunale Ebene – sei es als in (zweistufigen) *counties* gelegene *districts* oder als (einstufige) *metropolitan counties* bzw. *unitary authorities* ist weiterhin für die lokale Bauplanung zuständig. Die bisherigen *local plans* wurden durch die Reform von 2004 terminologisch und teilweise auch konzeptionell als *local development frameworks* neu gefasst.

## 1.2. Frankreich

Als Ausdruck der zentralistischen Staatsorganisation Frankreichs war städtebauliche Planung (bis in die frühen 1980er Jahre) fast vollständig Sache des Staates („*affaire de l'Etat*“)<sup>4</sup>. Die städtebaulichen Planungsaufgaben wurden vom Infrastrukturministerium (*Ministère d'Équipement*) und dessen Dienststellen in der staatlichen Departementverwaltung (*Directions Départementales d'Équipement, DDE*) ausgeübt. Hierbei diente Stadtplanung in der Nachkriegszeit in erster Linie als zentral gesteuertes Instrument der massiven Wohnungsbaupolitik, die um den sozialen Wohnungsbau (*HLM = habitations à loyer modéré*) kreiste und in massiven Wohnungskomplexen (*grands ensembles*) an den Stadträndern Gestalt nahm.

---

<sup>3</sup> Im Gesetz (PCP) von 2004 ist vorgeschrieben, dass die *regional planning bodies* „under direction and recognition of the Secretary of State“ operieren.

<sup>4</sup> s. *Jacquot/Priet, Droit de l'urbanisme*, Paris: Dalloz 2004, S. 29, *Morand-Deville, Droit de l'Urbanisme*, 6. Aufl. 2003, Paris: Dalloz, S.8

Durch das Gesetz von 1967 (*Loi d'Orientation Foncière, LOF*) wurde die Zweiphasigkeit der städtebaulichen Planung eingeführt – mit der Unterscheidung zwischen einer (übergreifenden „prospektivischen“) Entwicklungsplanung (*urbanisme prospectif*) und der konkreten (operationellen) Bebauungsplanung (*urbanisme opérationnel, plans d'urbanisme de détail*)<sup>5</sup>. Vor dem Hintergrund der territorial hochgradig zersplitterten kommunalen Ebene (rund 35.000 Kommunen, *communes*, mit durchschnittlich 1.700 Einwohnern)<sup>6</sup> waren die Planungsphase (und ihr Planungsinstrument *schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme*) von vornherein auf *übergemeindliche* Planungsräume und Entwicklungen zugeschnitten. Zwar blieb die städtebauliche Planung auch unter dem Gesetz von 1967 grundsätzlich weiterhin Sache des *Staates*, jedoch wurde die (allerdings nur konsultative) Mitwirkung der Kommunen (*élaboration conjointe*) vorgesehen.

Als ein wesentliches Element in Frankreichs säkularer Dezentralisierung von 1982 wurde die Zuständigkeit für die städtebauliche Planung (*urbanisme*) den Kommunen (*communes*) übertragen, und zwar sowohl die (*über- und zwischengemeindliche*) Entwicklungsplanung (*schémas directeurs, SD*) als auch lokale Bebauungsplanung (*Plan d'occupation des sols, POS*). Dies galt für alle Kommunen, unabhängig von ihrer (überwiegend sehr geringen) Bevölkerungsgröße<sup>7</sup>.

Das Gesetz von 1967 wurde durch das Städtebaugesetz vom 13.12.2000 (*relative à la solidarité et au renouvellement urbain, SRU*) abgelöst, das die Zweiphasigkeit der städtebaulichen Planung weiterführte. Das *über- und zwischengemeindliche* Planungsinstrument wurde als *schéma de coordination territoriale (SCOT)* neugefasst. Diesem wurde nunmehr die massgebliche Aufgabe zugeschrieben, die Entwicklungsziele der in ihren (interkommunalen) Planungsraum einbezogenen Kommunen in der ganzen Bandbreite der unterschiedlichen kommunalen Aufgabenstellungen (Soziales, Ökologie, Ökonomie) zu koordinieren. Auch die *kommunale Bauplanung* wurde im Gesetz von 2000 als *plan d'urbanisme local, PLU*, teilweise neu bestimmt. Nunmehr ist vorgeschrieben, dass sich der PLU nicht auf Teilgebiete, sondern auf das ganze Gebiet der Gemeinde zu erstrecken habe. Als zusätzliches Planungsinstrument wurden die *cartes communales* als eine prozedural vereinfachte Version der *PLU* – insbesondere mit Blick auf die kleineren (ländlichen) Kommunen – eingeführt.

Die Umsetzung und Verwirklichung der den Kommunen durch die Dezentralisierung von 1982 übertragenen zweifachen städtebaulichen Planungszuständigkeit ist in der kommunalen Praxis auf erhebliche Schwierigkeiten gestoßen.

---

<sup>5</sup> s. Gniechwitz, Städtebaupläne in Frankreich, Nomos: Baden-Baden, S. 27 ff.

<sup>6</sup> s. Wollmann, Reformen, a.a.O. (Fn 1), S. 49 m.w.N.

<sup>7</sup> s. auch Gniechwitz, a.a.O. (Fn 7), S.28 f.

Dies gilt insbesondere für die übergemeindliche Entwicklungs- und Flächennutzungsplanung (seit 2000: SCOT), die jede einzelne Gemeinde vor die – grundsätzlich freiwillig (*voluntariat*) wahrzunehmende - Aufgabe stellt, in Kooperation mit Nachbargemeinden den zwischengemeindlichen Raum (*périmètre*) der gemeinsamen Planung zu bestimmen, einen interkommunalen Planungsverband (als *établissement public de coopération intercommunale, EPCI*) zu bilden und gemeinsame Planungsziele (zumal in Einlösung der nach der Gesetzesänderung von 2000 erhöhten Anforderungen) auszuarbeiten und zu beschliessen. Infolge der Konflikträchtigkeit und Langwierigkeit solcher interkommunalen Konsensbildung sind zwischenkommunale Pläne (SCOT) bis in jüngste Zeit nur in sehr geringer Zahl beschlossen worden.

Allerdings hat die *Loi Chevènement* vom 12.7.1999 in die Ausarbeitung und Verabschiedung von SCOT offensichtlich etwas Bewegung gebracht. Von den im Gesetz vorgegebenen drei Typen von Kommunalverbänden (*communautés*) trifft dies insbesondere auf die *communautés d'agglomération* (in städtischen Agglomerationen mit mehr als 50.000 Einwohnern) und die *communautés urbaines* (in metropolitanen Stadtgebieten) zu, die eo ipso (*en plein pouvoir*) für die Verabschiedung von SCOT zuständig sind<sup>8</sup>. Vorliegende Informationen deuten darauf hin, dass die zwischengemeindliche Entwicklungsplanung (SCOT) in der Tat zunehmend von bestehenden *communautés* oder von *syndicats mixtes*, in denen *communautés* die treibenden Kräfte sind, getragen werden<sup>9</sup>

Ferner wird die Verwirklichung der kommunalen Bauplanung, die seit 1982 (zunächst als POS, seit 2000 als PLU) grundsätzlich in die alleinige Zuständigkeit der Kommunen, *communes*, d.h. der gewählten Kommunalvertretungen (*conseils municipaux*) fällt, wird vielfach dadurch erschwert, dass – insbesondere in der Vielzahl kleiner und kleinster Gemeinden – die administrativen und finanziellen Ressourcen fehlten und fehlen, diese Aufgabe selber wahrzunehmen. So sind viele Kommunen weiterhin auf die administrative und fachliche Unterstützung durch die staatliche Department-Verwaltung angewiesen.

Die schleppende Umsetzung der kommunalen Bauplanung wird daran deutlich, dass bislang nur etwa die Hälfte der Kommunen (insbesondere die Groß- und Mittelstädte) über einen Bebauungsplan (*PLU*) und ein weiteres Zehntel (vor allem die Kommunen mit weniger als 1.000 Einwohnern) über eine *carte communale* – als „light“-Version eines Bebauungsplans –

---

<sup>8</sup> s. Wollmann, Reformen, a.a.O., (Fn 1), Kapitel 10.3. sowie Gniechwitz, a.a.O. (Fn 7), S. 49 ff. m w.N.

<sup>9</sup> s. Moulin, Aktuelle Entwicklung im französischen Städtebaurecht, in: DVBl. 2004, Heft 6, p. 356- 360

verfügen. Die verbleibenden rund 16.000, also eine knappe Hälfte aller Kommunen, haben bislang weder *PLU* noch *carte communale*<sup>10</sup>.

### 1.3. Schweden

In Schweden wurden die Grundlagen des geltende Städtebaurechts durch das Baugesetz von 1947 gelegt. Zum einen wurde die überkommene Baufreiheit durch das Erfordernis vorgängiger Bauplanung und –genehmigung eingeschränkt<sup>11</sup>. Zum andern wurde den Kommunen in Fragen der städtebaulichen Planung (und Baugenehmigung) eine umfassende Zuständigkeit (*planmonopol*) eingeräumt. Ferner wurde die Zweistufigkeit der städtebaulichen Planung eingeführt, für die damit die Kommunen von vornherein „aus einer Hand“ zuständig waren. Das folgende Gesetz von 1967 knüpfte an die Zweistufigkeit der von den Kommunen zu beschließenden städtebaulichen Planung – mit *översiktsplan* (als „Flächennutzungsplan“) und *detaljplan* (als „Bebauungsplan“) an.

Als Ergebnis der 1952 begonnenen und 1974 abgeschlossenen Gebietsreform der Kommunen wurde deren Zahl von ursprünglich 2.500 auf 283 mit durchschnittlich 34.000 Einwohnern reduziert<sup>12</sup>. Damit wurden die gebietlichen Voraussetzungen für eine tragfähige Einräumigkeit von Flächennutzungs- und Bauungsplanung „aus einer Hand“ verbessert.

Das neue Planungs- und Baugesetz (*plan- och bygglag, PBL*) vom 1.7.1987 folgt weiterhin der Zweistufigkeit von *översiktsplan* und den *detaljplan*<sup>13</sup>

Jede Kommune ist verpflichtet, einen Flächennutzungsplan für das gesamte Gemeindegebiet aufzustellen und wenigstens einmal pro Wahlperiode der Kommunalvertretung zu prüfen, ob dieser noch aktuell ist.

---

<sup>10</sup>s. die Angaben bei *Jacquot/Priet*, a.a.O.(FN 6) S. 187, Fn 1, *Morand-Deviller*, a.a.O. (FN 6), S. 44, *Booth*, Decentralisation and land-use planning in France. A 15 year review, in: *Policy & Politics*, 1998, vol. 26, no. 1, pp. 89 (99)

<sup>11</sup> s. *Khakee*, *Planning in a Mixed Economy: The Case of Sweden*, Stockholm: Swedish Council of Building Research 1979, p. 63 f.:

<sup>12</sup> s. *Häggroth/Kronvall/Riberdahl./Rudebeck*, *Swedish Local Government. Traditions and Reform*, Stockholm: The Swedish Institute 1993, p.12, *Norton*, *International Handbook of Local and Regional Government*, Aldershot: Edward Elgar 1994, p. 37 ff.

<sup>13</sup> s. *Newman/Thornley*, *Urban Planning in Europe*, London: Routledge 1996, p.210 ff.

Bei der Aufstellung des *översiktsplan* sind die Kommunen durch das Planungsgesetz gehalten, die Interessen der benachbarten Gemeinden zu berücksichtigen und diese am Planungsverfahren zu beteiligen. Die Bedeutung, die dieser Beteiligung gesetzgeberisch beigemessen wird, erhellt daraus, dass die Verletzung des Beteiligungsgebots zu den (wenigen) Sachverhalten gehört, die die Nichtigkeit des Planes nach sich ziehen können.

Diese zwischengemeindliche Abstimmung ist umso wichtiger, als Schweden ein System der Regionalplanung nicht kennt<sup>14</sup>. In letzter Zeit werden zunehmend Formen informeller kommunaler und interkommunaler Zusammenarbeit diskutiert. Allerdings liegt ein solcher von einem (interkommunalen) Regionalverband erarbeiteter und beschlossener Regionalplan bislang nur in dem Kreis/der Provinz (*län*) Stockholm vor.

Der Bebauungsplan (*detaljplan*) dient dazu, „die Bodennutzung und das Bauen in der Kommune zu regulieren“ (Kap. 1, Abschnitt 3 PBL). Er kann auch nur für Teile des Gemeindegebiets, also einzelne Baugebiete, festgelegt werden.

## 2. Regulierung und (zentrale) Vorgaben städtebaulicher Planung

### 2.1. Großbritannien

Im Einklang mit der *common law*-Tradition, in der Richterrecht (*judge made law*) die wichtigste Rechtsquelle und Gesetzesrecht (*statute law*) eher die Ausnahme bildet, beschränkt sich das parlamentarisch gesetzte Recht zur kommunalen Planung (und Baugenehmigung) im Wesentlichen auf die Regelung des Verfahrens. Im traditionellen Verständnis kommunaler Autonomie stand es den gewählten Kommunalvertretungen zu, die inhaltlichen Festlegungen der städtebaulichen Planung und die inhaltlichen Entscheidungen im Baugenehmigungsverfahren zu treffen. Herkömmlich zeichnete sich das englische Planungsrecht mithin durch eine geringe Regulierungsdichte und durch eine beträchtliche Entscheidungsautonomie (*discretion*) der *local authorities/ local councils* aus<sup>15</sup>.

Jedoch ist die Kaskade von zentralen Vorschriften und Vorgaben, die zwar nicht gesetzlich gefasst sind, jedoch für die Kommunen faktisch bindend sind, immer dichter geworden.

---

<sup>14</sup> s. Khakee/Low, *The Urban Policy Domain in Sweden and Australia*, Örebro 1999, p. 21 ff.

<sup>15</sup> Zur konzeptionellen Unterscheidung und Gegenüberstellung eines „diskretionären“ (discretionary) und „regulierten“ (regulatory) Planungstypus s. *European Commission*, *The EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies*, EU 1997, p. 45 ff. sowie *Schmidt-Thomé/ Bengs*, *European Spatial Development Planning and Spatial Planning and Development in the Baltic Countries*, Nordregio Report, 1999 <http://www.nordregio.se/esdpbalt.htm>, p. 42 ff.

Dies trifft zum einen auf die Leitlinien, Direktiven und „Empfehlungen“ (*policy statements, guidance notes, advice*) zu, vermöge derer die Zentralregierung seit den 1980er Jahren, zunächst unter konservativer, seit 1997 unter *New Labour*-Ägide, auf die städtebauliche Planung der Kommunen zunehmend einwirkt. Zwar haben diese keine rechtliche Geltung, jedoch sind sie aufgrund der überlegenen Bestimmungsmacht und Kontrolle, die die Zentralregierung über die Kommunen inzwischen ausübt, faktisch bindend.

Mit der 2004 eingeführten (die *structural plans* der *counties* ablösenden) Regionalplanung (*regional planning strategies*), die die planerische Handschrift der Zentralregierung trägt, ist ein weiterer Kranz von bindenden Vorgaben für die Bebauungsplanung (*local development documents*) der *districts* und *unitary local authorities* etabliert worden.

Zudem wurde den Kommunen die Beachtung der zentralstaatlichen („*national policies and advice contained in guidance issued by the Secretary of State*“) und regionalplanerischen Vorgaben („*the Regional Spatial Strategies for the region in which the area of the authority is situated*“) durch das Gesetz von 2004 ausdrücklich vorgeschrieben. Zur Sicherung der Durchsetzung der zentralen Vorgaben wurde dem zuständigen Minister (*Secretary of State*) für den gesamten Verlauf des kommunalen Planungsprozesses das Recht eingeräumt, direkt zu intervenieren und die Planungsentscheidung gegebenenfalls an sich zu ziehen („*call in*“).

So hat sich die städtebauliche Planung vermöge der zunehmenden Dichte zentraler Vorgaben von ihrem ursprünglich *diskretionären* zu einem (wenn auch nicht rechtlich, so doch faktisch) deutlich *regulierten* Entscheidungstyp und -profil verschoben<sup>16</sup>.

## 2.2. Frankreich

In Übereinstimmung mit der die französische Rechtswelt kennzeichnenden Kodifikationsprinzip ist auch dem Städtebaurecht eine verhältnismässig hohe *rechtliche* Regelungsdichte eigentümlich<sup>17</sup>. Dessen maßgebliche Rechtsquelle ist der *code urbanisme*, der sich in drei Teile mit unterschiedlichen (rechtlich gleichermaßen verbindlichen) Regelungstypen gliedert: die Parlamentsgesetze (*lois*, gekennzeichnet mit *préfixe* „L“), die von der Regierung erlassenen Verordnungen (*décrets* mit *préfixe* „R“) und die von den Ministerien erlassenen Vorschriften (*arrêts* mit *préfixe* „A“)<sup>18</sup>. Diese Kaskade von

---

<sup>16</sup> s. die vorausgehende Fn. 17

<sup>17</sup> s. *Jacquot/Priet*, a.a.O. (Fn. 6)

<sup>18</sup> s. *Booth/Stafford*, Revision and modifications. The effect of change on French plan d'occupation des sols, in: *Environment and Planning*, 1994, vol. 21, p. 305 (308)

Vorschriften ist einem voluminösen Gesetzeswerk (mit zahlreichen komplizierten Querverweise verknüpft) versammelt.

Außer diesen rechtlichen Vorschriften haben die Kommunen bei ihren städtebaulichen Planungen, insbesondere bei der Aufstellung von der zwischengemeindlichen Entwicklungs- und Flächennutzungspläne (*SCOT*), eine erhebliche Zahl von (zentral-)staatlichen Vorgaben zu berücksichtigen.

Zwar existiert in Frankreich kein System von flächendeckenden Regionalplänen – weder auf der Ebene der (21) *régions* Regionen noch der (96) *départements*. Überdies entfalten – vermöge der prinzipiellen Gleichrangigkeit der drei Selbstverwaltungsebenen (*communes*, *départements* und *régions*) - planerische Entscheidungen der beiden letzteren keine Bindungswirkung für die kommunale bzw. interkommunale Planung. Jedoch müssen die städtebaulichen Planungen, insbesondere die *SCOT*, mit einer Reihe staatlicher Vorgaben vereinbar (*compatible*) sein<sup>19</sup>. Dies gilt zum einen für die besonderen gesetzlichen Bestimmungen für Berg- und Küstenregionen. Zum anderen ist gesetzlich vorgeschrieben, dass sich die *SCOT* an den Raumordnungsdirektiven (*directives territoriales d'aménagement*) zu orientieren haben, die in einem Gesetz von 1995 vorgesehen wurden<sup>20</sup>. (Allerdings sind bislang Raumordnungsdirektiven kaum in Kraft gesetzt worden). Darüber sind die Kommunen gehalten, Fachplanungen unterschiedlicher Sektoren und Geltungsbereiche zu beachten.

Die Beachtung dieser Vorgaben durch die Gemeinden kann der Staat über Mitwirkungsrechte des Präfekten der staatlichen Departmentverwaltung im Planaufstellungs- sowie über den Zustimmungsvorbehalt im anschließenden Genehmigungsverfahren durchsetzen.

### 2.3. Schweden

Die Regelung der städtebaulichen Planung der Kommunen spiegelt die Entwicklung und die Merkmale des schwedischen Rechtssystems insgesamt wider. Einerseits knüpft das schwedische Rechtssystem historisch an das kontinentaleuropäische Kodifikations- und Rechtsstaatsprinzip im Sinne detaillierter rechtlicher Regulierung an. Andererseits machte sich früh ein der angelsächsischen *common law*-Tradition ähnelnden Handlungsstil zu

---

<sup>19</sup> s. *Gniechwitz*, a.aa.O. (Fn 7), S. 46

<sup>20</sup> für Einzelheiten s. *Gniechwitz*, a.a.O. (Fn 7), p. 126 ff.

informellen, in Konventionen und praktischer Übung wurzelnden Regelungen geltend. So ist das schwedische Rechtssystem als „*a half-way house between the Continental European and the Anglo-American systems*“<sup>21</sup> interpretiert worden, und hat Schweden im Planungsrecht hat Schweden darin einen „eigenen (mittleren) Weg“ („*own path*“)<sup>22</sup> beschritten, dass, wie insbesondere im Planungs- und Baugesetz von 1987 zum Ausdruck kommt, die Aufgabe des *gesetzten Rechts* auf eine Rahmengesetzgebung (*ramlag*) beschränkt wird, die verbindliche Aussagen im Wesentlichen nur zum *Planungsverfahren* macht und sich inhaltlicher Instruktionen weitgehend enthält. Dem entspricht die traditionelle Vorstellung von einer weitgehenden (*diskretionären*) Entscheidungsautonomie der Kommunen und ihrer gewählten Kommunalvertretungen (*fullmäktige*).

Vor dem Hintergrund dieses ohnedies bemerkenswert „schlanken“ Regelungsstils brachte die Novellierung des Städtebaurechts (PBL) von 1994 einen weiteren Deregulierungsschub, durch den insbesondere die bauordnungsrechtlichen Prüfungserfordernisse zurückgeschnitten und der Übergang von der traditionellen (vorausgehenden) „präventiven“ Kontrolle zu einer (nachfolgenden) „repressiven“ Kontrolle bei weitgehender Verantwortlichkeit und Haftung der Bauherren beschritten wurde<sup>23</sup>

Wurde mithin die Regelungsdichte des prozeduralen und materiellen Städtebaurechts einerseits weiter ausgedünnt, so wurde dieses andererseits um Vorschriften zum Umweltschutz erweitert. Das am 1.1.1999 in Kraft getretene Umweltschutzgesetz (*miljöbalken*)<sup>24</sup> wurde in das *PBL* integriert. Im Umweltschutzgesetz und seinen Verordnungen werden öffentliche Interessen (sog. *riksintressen* = „Reichsinteressen“, d. h. allgemeine/öffentliche Interessen) definiert und festgelegt, die für die Kommunen im Planungs- und Baugenehmigungsprozess verbindlich sind<sup>25</sup>.

Ungeachtet dieses jüngsten ökologischen Regelungsschubs zeichnen sich die von den Kommunen in ihrer städtebaulichen Planung zu beachtenden Gesetzesregelungen nach wie vor durch eine bemerkenswerte „Schlankheit“ aus, die daran ablesbar ist, dass die einschlägigen gesetzlichen Regelungen den Umfang einer schmalen Broschüre haben.

### *3. Regulierung und Entscheidungsfindung im Baugenehmigungsverfahren*

#### *3.1. Großbritannien*

---

<sup>21</sup> *Swedish Institute*, Law and Justice in Sweden 1996, p.1 [www.bolag.org/english/sweden](http://www.bolag.org/english/sweden),

<sup>22</sup> s *Newman/Thornley*, a.a.O. (Fn 15), p. 35

<sup>23</sup> Für englische Übersetzung s..*Boverket*, Legislation (Planning and Building Act, Environmental Code etc., [www.boverket.se](http://www.boverket.se)

In der englischen Kommunaltradition (und deren *uniformen* Aufgabenmodell, wonach *alle* den Kommunen zugewiesenen Funktionen „echte“ kommunale, d.h. in die Entscheidungszuständigkeit der gewählten Kommunalvertretung fallende Aufgaben sind)<sup>26</sup>, sind auch für die Ausübung der den *local authorities* zugewiesenen Aufgabe der Baugenehmigung (*planning permission, development control*) die gewählten Kommunalvertretungen (*elected local councils*) zuständig. So liegt - im ursprünglichen *politischen* Verständnis von *local (self) government* - die Entscheidung über die Baugenehmigungen in dessen kommunal*politischer* Verantwortung oder, wie zugespitzt gesagt worden ist, „*entirely in the hands of politicians*“<sup>27</sup>

Dieses traditionelle Verständnis spiegelt sich in der dem englischen Planungsrecht eigentümlichen Vorstellung wider, dass die von der Kommunalvertretung bei *planning permission/ development control* zu treffenden Entscheidungen in erster Linie von materiellen Überlegungen (*considerations, policies*) (man könnte in der deutschen Planungsterminologie von *Belangen* sprechen) angeleitet werden, unter denen eine Auswahl zu treffen grundsätzlich in das planerische und letztlich kommunal*politische* Ermessen (*discretion*) der Kommunalvertretung fällt. Diese traditionelle Vorstellung von einer im Kern *diskretionären* Entscheidungsfindung findet in der Formulierung des Gesetzes von 1990 Ausdruck, dass Kommunalvertretung über die Baugenehmigung (*planning permission, development permission*) letztlich entscheiden kann, wie sie es „für richtig hält“ („*as it thinks fit*“)<sup>28</sup>.

Jedoch sind inzwischen Veränderungen eingetreten, durch die der Entscheidungsspielraum der Kommunalvertretungen im Baugenehmigungsverfahren in mehrfacher Hinsicht erheblich, wenn nicht einschneidend eingeschränkt worden ist.

Zum einen wirkt auch auf das Baugenehmigungsverfahren jene große Zahl von *guidance notes* und *circulars* ein, die die Regierung, d.h. insbesondere der für Planung zuständige Minister (*Secretary of State*), seit den 1980er-Jahren in immer größerer Dichte und in rascher Folge erlassen hat und die ihrerseits *material considerations* und *policies* enthalten, die von

---

<sup>24</sup> Für englische Übersetzung s. [www.sweden.gov.se/sb/d](http://www.sweden.gov.se/sb/d).

<sup>25</sup> vgl. *Boverket*, a.a.O. (Fn 25) p. 117 ff., 45 ff.

<sup>26</sup> Zur Unterscheidung zwischen diesem (hier „*uniform*“ genannten) Aufgabenmodell, das der englischen und schwedischen Kommunaltradition eigentümlich ist, und dem (für die kontinentaleuropäische, insbesondere französische und deutsche, Kommunaltradition kennzeichnenden „*dualen*“ Aufgabenmodell, nach dem die Kommunen neben ihren „echte“ Selbstverwaltungsaufgaben „übertragene“ (staatliche) Aufgaben ausführen, s. ausführlicher *Wollmann, Reformen...*, a.a.O. (Fn 1), Kapitel 14.3 sowie *Wollmann, Steuerung und Koordination öffentlicher Aufgaben durch deren „echte“ Kommunalisierung*, in: Bogumil u.a., *Perspektiven kommunaler Verwaltungsmodernisierung*, Berlin: Sigma 2007, S. 65 f.

<sup>27</sup> Grant 1982 zitiert bei Coulson, *Land-Use Planning and Community Influence: A Study of Selly Oak*, Birmingham, in: *Planning, Practice & Research*, 2003, vol. 18, no 2-3, p 181 .

<sup>28</sup> s. Coulson, a.a.O. (Fn. 29), p. 183

den Kommunen zu berücksichtigen sind.<sup>29</sup> Vermöge der überlegenen Einfluss- und Interventionsmittel, über die die Zentralregierung auch während des gesamten Genehmigungsprozesses gebietet, haben diese von ihr formulierten und signalisierten *considerations* und *policies* einen vorrangigen und faktisch bestimmenden Charakter.

Zum anderen zielen Gesetzesänderungen (und die sie autoritativ interpretierenden *circulars* der Zentralregierung) darauf, die Verbindlichkeit der kommunalen Planwerke für die Baugenehmigungsentscheidung im konkreten Fall zu erhöhen.

In einem ersten gesetzgeberischen Schritt wurde 1991 vorgeschrieben: „*Where an adopted or approved development plan contains relevant policies, an application for planning permission ... shall (sic! H. W.) be determined in accordance with the plan, unless (sic! H. W.) material considerations indicate otherwise*“. diese Novelle von 1991 als entscheidender Schritt zu einem plangeleiteten (*plan-led*) Entscheidungsverfahren betrachtet.<sup>30</sup> Dem hat das zuständige Ministerium (*ODPM*) die Anweisung folgen lassen, dass der lokale *development plan* als Ausgangspunkt (*starting point*) der kommunalen Entscheidungsfindung zu betrachten ist und dass eine *development permission*, die eine deutliche Abweichung (*significant departure*) von dem Plan brächte, „*must be notified to the Secretary of State so that he can decide whether he wishes to intervene*“<sup>31</sup>

Damit ist die *diskretionäre* Entscheidungsfindung, wie sie die ursprüngliche Konzeption von *development control* auszeichnete, in erheblichem Umfang von einer (auf die eine oder andere Weise) *regulierten* abgelöst worden.

Ungeachtet dieser Veränderungen verfügen die Kommunalvertretungen vermöge ihrer fortwirkenden *kommunalpolitischen* Verantwortung weiterhin über einen durchaus erheblichen Entscheidungsspielraum – vor allem dann, wenn sie es auf einen Konflikt mit dem unter Umständen unmittelbar intervenierenden Minister ankommen lassen<sup>32</sup>.

Seit den 1980er-Jahren haben „verhandelte“ Baugenehmigungen in der kommunalen Praxis zunehmende Bedeutung erlangt. Als *planning obligations* bezeichnet, wurden sie im *Town and Country Planning Act 1990, section 106* (deshalb auch „*section 106 obligation*“ genannt) geregelt. Über die mit den Investoren abzuschließenden *planning obligations* zielen die

---

<sup>29</sup> Ende der 1990er-Jahre waren 25 solcher *planning policy guidance notes* in Kraft mit einem Umfang von insgesamt 850 Seiten, siehe *Green Paper*, *Planning: Delivering a Fundamental Change*, 2001, Rn. 4.57

<sup>30</sup> s. *Allmendinger/Tewdwr-Jones*, *New Labour: New Planning? The Trajectory of Planning in Blair's Britain*, in: *Urban Studies*, 2000, vol. 37, no. 8, p. 1379 (1381): „... undoubtedly one of the biggest legislative and policy changes to planning since the passing of the 1947 Town and Country Planning Act“.

<sup>31</sup> s. *Office of the Deputy Prime Minister, ODPM*, *Consultation Paper on Planning Policy Statement 1: Creating Sustainable Communities*, 2004, section 10.

<sup>32</sup> s. Coulson, a.a.O. (Fn 29)

Kommunen darauf, diese zur Finanzierung von baulichen und anderen Maßnahmen heranzuziehen, die sich aus ihrem Investitionsvorhaben ergeben (Verkehrerschließung, öffentlicher Nahverkehr, sozialer Wohnungsbau usw.). Der Abschluss von *planning obligations* „has become routine across most local authorities in England by the 1990s ... Local governments increasingly recognise their importance in their development plan policies“<sup>33</sup>. Dies gilt vor allem für die auf diesem Wege privat finanzierte Schaffung von sozialem Wohnungsbau, sog. *affordable housing*, wozu die Kommunen von der Regierung in jüngsten Runderlässen ausdrücklich ermutigt worden sind.

### 3.2. Schweden

Die den Kommunen in Schweden durch das Gesetz von 1947 übertragene Planungshoheit (*planmonopol*) umfasst die städtebauliche Planung ebenso wie das Baugenehmigungsverfahren. Innerhalb des *unitarischen* Aufgabenmodells<sup>34</sup>, das auch der schwedischen Kommunaltradition eigentümlich ist, fällt das Baugenehmigungsverfahren in allen 290 Kommunen ebenfalls in die Zuständigkeit der Gemeindevertretung (*fullmäktige*) und ihres Bauausschusses (*byggnadsnämnden*).

Diese sind in ihrer Entscheidung einerseits an die (bemerkenswert „schlanken“) gesetzlichen Vorschriften und den kommunalen Bebauungsplan (*detaljplan*) gebunden. Andererseits verfügen sie über einen beträchtlichen *diskretionären* Entscheidungsspielraum, der in ihrer kommunalpolitischen Stellung und *demokratisch-politischen* Legitimität wurzelt. Mithin handeln sie – um mit einem in die schwedische Diskussion zur – idealtypischen – Unterscheidung zweier Entscheidungs- und Verwaltungstypen eingeführten Begriffspaar zu sprechen<sup>35</sup> - einerseits *lagstyrd* (= „gesetz- bzw. recht-gesteuert“) und andererseits *folkstyrd* (= „volk- bzw. politikgesteuert“).

Hierbei ist zu unterscheiden, ob für das beantragte Bauvorhaben ein Bebauungsplan vorliegt oder nicht. Bei vorliegendem Bebauungsplan ist über den Bauantrag grundsätzlich anhand der Festsetzungen des Bebauungsplans zu entscheiden. Allerdings können geringfügige Abweichungen (*mindre avvikelser*) vom Bebauungsplan zugelassen werden, sofern diese, wie das Gesetz in lakonischer Knappheit regelt, „mit der Absicht/dem Sinn des Plans vereinbar“ sind (*förenlig med planens syfte*).<sup>36</sup>

Liegt ein Bebauungsplan nicht vor, handelt es sich also, in der deutschen Terminologie um „unbeplanten“ (Innen-)Bereich, so kann das Bauvorhaben gleichwohl genehmigt werden, falls

<sup>33</sup> s. Rydin, a.a.O. (Fn 2), p. 323

<sup>34</sup> Zum Konzept des „uniformen „Aufgabenmodells s. oben Fn 26, ausführlicher zum schwedischen Beispiel s. Wollmann, Reformen, a.a.O. (Fn. 1), Kapitel 11.2

<sup>35</sup> s. Petersson/Söderlind, Föreläsningspolitik, Stockholm: Publica 1992, p.4, *Montin*, Swedish local government in transition, Örebro: University of Örebro 1993, p.19

es sich, wie das Gesetz wiederum in bemerkenswert lakonischer Diktion vorschreibt, „in Übereinstimmung mit dem Flächennutzungsplan“ (*överenstämmelse med översiktsplan*)<sup>37</sup> befindet.

Seit den 1980er-Jahren sind die Kommunen im Rahmen des Baugenehmigungsverfahrens zunehmend zu einer Strategie der Verhandlungsplanung übergegangen, in der sie mit dem Bauherrn/Investor vertragliche Vereinbarungen (*exploateringsavtal*) über die von diesem zu finanzierenden Erschließungs- und sonstigen (verkehrlichen, sozialen usw.) Folgemaßnahmen schließen<sup>38</sup>. Verhandlungsplanung und Vereinbarungen (*avtal*) sind feste Bestandteile kommunaler Baugenehmigungspraxis geworden.

### 3.3. Frankreich

Im Gegensatz zur englischen und schwedischen Kommunaltradition und zu deren *uniformen* Aufgabenmodell wird das Baugenehmigungsverfahren in der französischen (ebenso wie in deutschen) Kommunaltradition und in deren *dualem* Aufgabenmodell den *übertragenen* Aufgaben zugerechnet, deren Erledigung (innerhalb des *dualistischen* Zuständigkeitsmodells) der Kommunalverwaltung bzw. dem Bürgermeister in seiner *exekutivischen* Kompetenz (unter Ausschluss einer Zuständigkeit der Kommunalvertretung) zugewiesen ist<sup>39</sup>.

Die Entscheidung im Baugenehmigungsverfahren (*permis de construire*) ist zum einen an die einschlägigen städtebaurechtlichen Vorschriften (*Code d' Urbanisme*)<sup>40</sup> und zum andern an den lokalen Bebauungsplan (*PLU*) in dessen regulierenden (*réglementaire*) Teilen gebunden<sup>41</sup>. Insofern ist das Baugenehmigungsverfahren (im Einklang mit der französischen – und zugleich kontinentaleuropäischen – kodifikatorischen Regelungstradition) als ein *rechtlich regulierter* (in der erwähnten schwedischen Diktion: vorrangig *lagstyrd* = „recht-/gesetz- gesteuert“) Vorgang zu begreifen, der sich in erster Linie um die Anwendung („Subsumtion“) von rechtlichen Vorschriften und Festsetzungen dreht.

Indessen ist darauf zu verweisen, dass sich in Frankreich die kommunalen Bebauungspläne (*PLU*) seit dem neuen Gesetz von 2000 auf das gesamte Gemeindegebiet zu erstrecken haben, also (als in deutschen Städtebaurecht) nicht für einzelne Baugebiete erlassen werden können und damit eine deutlich geringere Festsetzungsdichte als die Bebauungspläne in Deutschland

---

<sup>36</sup> Planungs- und Baugesetz, Kapitel 8, Abschnitt 11.

<sup>37</sup> Ebenda.

<sup>38</sup> s. *Kalbro/Mattson*, Urban Land and Property Markets in Sweden, London: UCL Press 1995, p. 77

<sup>39</sup> s. oben Fn.28 sowie ausführlicher zum französischen Beispiel *Wollmann*, Reformen, a.a.O. (Fn 1, Kapitel 11.3

<sup>40</sup> s. *Moulin*., a.a.O. (Fn 11), S. 35)

<sup>41</sup> s. *Jacquot/Priet* a.a.O. (Fn 6), p. 257

haben<sup>42</sup>. Hinzu kommt, dass die Bürgermeister, die für die Entscheidung im Baugenehmigungsverfahren zuständig sind, im französischen Kommunalsystem (*systeme local*) aus einer Reihe von Gründen (u.a. vermöge der traditionellen „Häufung der Mandate“ – *cumul de mandats* - )<sup>43,44</sup> eine ungewöhnlich einflussreiche Stellung haben und diese auch im Baugenehmigungsverfahren für die Wahrnehmung eines entsprechenden Entscheidungsspielraums nutzen<sup>45</sup>. Allerdings hat er allemal die von der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung gezogenen Grenzen zu beachten<sup>46</sup>..

Als Ergebnis der insbesondere von starken Bürgermeistern geführten (informellen) Verhandlungen mit Bauinteressenten hat auch in Frankreich der Typus verhandelter Baugenehmigungen in der kommunalen Praxis Verbreitung gefunden, bei dem die Erteilung der Baugenehmigung von finanziellen Leistungen und Zusagen der Investoren abhängig gemacht wird<sup>47</sup>

Bis vor kurzem galt die hier beschriebene *kommunale* Zuständigkeit für die Baugenehmigung indessen nur dann, wenn ein von der Kommunalvertretung beschlossener Bebauungsplan (PLU) in Kraft war (was, wie erwähnt, nur in etwa der Hälfte der 35.000 Kommunen, insbesondere in den großen und mittleren Städten, der Fall). Bei Fehlen eines Bebauungsplans (PLU) – also insbesondere in der großen Zahl kleiner Gemeinden – war die Entscheidung im Baugenehmigungsverfahren, wie vor der Dezentralisierung von 1982, „Sache des Staates“ und lag bei der vom Präfekten geleiteten staatlichen *département*-Verwaltung (DEE).

Eine jüngste Novellierung der Städtebaurechts hat die Zuständigkeit der Kommunen, d.h. des Bürgermeisters im Baugenehmigungsverfahren darin erweitert, dass dieser befugt ist, über Baugenehmigungen „im Namen der Kommune“ auch dann zu entscheiden, wenn die Kommunalvertretung eine *carte communale*, also die „light“-Version eines Bebauungsplans, beschlossen hat<sup>48</sup>. In dem Maße freilich, wie sich die gesamte Durchführung des Baugenehmigungsverfahrens – in Ermangelung erforderlicher organisatorischer und

---

<sup>42</sup> s. *Scharmer*, Städtebaurecht in den Ländern der EG, Difu-Materialien, Berlin: Difu 1993, S. 21.

<sup>43</sup> s. *Hoffmann-Martinot*, The French Republic, one yet divisible?, in: Kersting/Vetter (eds.), Local Government Reform in Europe – Closing the Gap between Democracy and Efficiency, Opladen: Leske + Budrich 2004, p. 157 (166 ff.)

<sup>44</sup> s. *Wollmann*, Reformen, a.a.O. (Fn 1), Kapitel 5.3

<sup>45</sup> s. *Moulin*, a.a. O. (Fn 11)

<sup>46</sup> s. *Jacquot/Priet*, a.a.O. (Fn 6), p. 19

<sup>47</sup> s. *Booth*, How effective is zoning in the control of development, in: Environment and Planning B, 1989, vol. 16, p. 401 (413)

<sup>48</sup> Den Hinweis verdanke ich Emmanuel Moulin am Rande des Vortrags, den dieser am 21.11. 2007 in dem von Michael Krautzberger mitveranstalteten Praktikerseminar an der HU Berlin hielt

personeller Ressourcen der Kommunen – weiterhin in der Hand der staatlichen Verwaltung befindet, übt diese auf das Baugenehmigungsverfahren auch *inhaltlich* weiterhin bestimmenden Einfluss aus<sup>49</sup>.

#### 4. Vergleichende Zusammenfassung und Ausblick auf Deutschland

Abschließend und zusammenfassend sollen einige Befunde aufgerufen und jeweils aus deutscher Sicht (kaum mehr als schlagwortartig) kommentiert werden.

##### 4.1. Städtebauliche Planungsphasen und Zuständigkeiten

Unter den hier diskutierten drei Ländern werden die beiden Planungsphasen (Flächennutzungsplanung und Bebauungsplanung) nur in Schweden von den (rund 290) Kommunen „aus einer Hand“ entschieden. Eine wesentliche Ursache für Ermöglichung städtebauliche Planung „aus einer Hand“ ist hier darin zu erkennen, dass durch die kommunale Gebietsreform von 1974 Kommunen mit einer durchschnittlichen Grösse (von 35.000 Einwohnern) geschaffen wurden, die auch für die übergreifende (*översiktsplan*) Planung einen tragfähigen gebietlichen (einräumigen) Rahmen bietet. In Abwesenheit einer (über-gemeindlichen) Regionalplanung sind die Kommunen gehalten (bei Strafe der Nichtgenehmigung ihrer Pläne), zwischengemeindliche Abstimmungen herbeizuführen.

Zwar sind (seit der Dezentralisierung von 1982) auch in Frankreich alle (über 35.000) Kommunen (*communes*) sowohl für die (gemeindegrenzte) Bebauungsplanung (PLU) als auch für die übergreifende Entwicklungs- und Flächennutzungsplanung (SCOT) zuständig. Jedoch sind die letzteren – als Folge der territorialen Fragmentierung in rund 35.000 Kommunen mit durchschnittlich 1.700 Einwohnern – von vornherein und grundsätzlich als über- und zwischengemeindliche Planwerke konzipiert und angelegt. Deren Zustandekommen hängt mithin entscheidend davon ab, ob sich die in Betracht kommenden Kommunen auf die Bildung eines Planungsverbandes (in Form eines *établissement public de coopération intercommunale*, EPCI) und auf einen gemeinsamen Plan verständigen. Die Schwierigkeiten der hierbei zu bewältigenden zwischengemeindlichen Interessenabstimmung und Konsensfindung sind daran ablesbar, dass die Ausarbeitung und Verabschiedung von SCOT noch immer am Anfang stehen..

In England ist 2004 das bisherige kommunale Planungssystem, das aus *structural plans* der *counties* und aus *local plans* der *districts* bestand, dadurch einschneidend verändert worden, dass die ersteren abgeschafft, sozusagen „ent-kommunalisiert“ und durch die auf der Ebene der (8) Regionen (mit durchschnittlich 6 Mio Einwohnern) angesiedelte Regionalplanung

---

<sup>49</sup> so auch Emmanuel Moulin (s. vorherige Fn.)

abgelöst und, angesichts des bestimmenden Einflusses des Staates auf diese, in gewissem Sinne „verstaatlicht“ worden sind.

Mit Blick auf Deutschland ist hervorzuheben, dass, wie in Schweden, grundsätzlich alle (rund 12.250) Gemeinden „aus einer Hand“ zuständig sowohl für Flächennutzungsplanung als auch für Bebauungsplanung sind. Angesichts dessen, dass in den meisten Bundesländern die Durchschnittsgröße der Gemeinden deutlich unter 5.000 Einwohnern (In Rheinland-Pfalz z.B. bei 1.700 Einwohnern) liegt, stellt sich indessen die Frage, ob diese über die für die Ausübung der Flächennutzungsplanung erforderliche gebietliche Ausdehnung und räumliche Tragfähigkeit verfügen. In vielen Fällen handelt es sich um Gemeinden in einer Größenordnung, auf die in Frankreich das Instrument der zwischengemeindlichen Planung (SCOT) zugeschnitten ist. Im deutschen Städtebaurecht sind die Gemeinden grundsätzlich gehalten, die Bauleitpläne aufeinander abzustimmen (§ 2 Abs. 3 BauGB). Darüber hinaus sind Gemeinden (unter bestimmten – insbesondere siedlungsstrukturellen - Voraussetzungen) zur Aufstellung gemeinsamer Flächennutzungspläne verpflichtet (§ 204 Abs. 1 BauGB) oder (freiwillige) Planungsverbände einzugehen (§ 205 Abs. 1 BauGB). Schließlich sind von der Landesregierung zu beschließende „Zwangsverbände“ vorgesehen, „falls ein freiwilliger Verband nach § 205, Abs. 1 nicht zustande kommt“ (§ 205 Abs. 2 BauGB)<sup>50</sup>. Ungeachtet dieser gesetzlichen Verpflichtung zu kooperativer zwischengemeindlicher Flächennutzungsplanung deutet die kommunale Praxis darauf hin, dass, wie pointiert gesagt wurde, „die kommunale Zusammenarbeit im deutschen Städtebaurecht in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht ein Schattendasein (fristet)“<sup>51</sup>. Ein wesentlicher Grund hierfür wird in der Besorgnis der Kommunalpolitiker gesehen, durch gemeinsame Planung die eigene Planungshoheit (noch weiter) einzuschränken<sup>52</sup>.

#### 4.2. Regulierung der städtebaurechtlichen Planung.

Hatte sich in Großbritannien die Regelung der städtebaulichen Planung der Kommunen zunächst - in Übereinstimmung mit der *common law*-Tradition – auf gesetzliche Vorschriften zum Planungsverfahren beschränkt und die inhaltlichen Festlegungen weitgehend der Entscheidung der Kommunalvertretungen überlassen, so hat sie inzwischen – durch die Fülle von (faktisch verbindlichen) Richtlinien und „Empfehlungen“ (guidance notes, circulars) der Zentralregierung und durch die Vorgaben der neuen Regionalplanung – eine hohe

---

<sup>50</sup> s. Battis in Battis/ Krautzberger/ Löhr, BauGB, § 205 Rn. 6 ff.

<sup>51</sup> s. Gniechwitz, a.a.O. (Fn 7), S. 210

<sup>52</sup> s. Schmidt-Eichstaedt, Gemeinsame Flächennutzungsplanung nach Bundes- und Landesrecht, in: NVwZ, 1997, S.846 (848)

Regelungsdichte und Bestimmungsschärfe erreicht, durch den das vormalige Muster *diskretionärer* Planung durch das der *regulierten* Planung abgelöst worden ist<sup>53</sup>.

In Frankreich ist die Regelung der städtebaulichen Planung – im Einklang mit dem der französischen (und darüber hinaus kontinental-europäischen) Rechtswelt eigentümlichen Kodifikationsprinzip – von einer großen Dichte gesetzlicher und gesetzesgleicher Regelungen als rechtlichen Rahmens *regulierter* Planung.

Schwedens Städtebaurecht hat den Weg einer bemerkenswerten „Verschlankung“ eingeschlagen, zunächst durch das Konzept einer Rahmengesetzgebung (*ramlag*) und (nach 1994) durch resolute Deregulierung, insbesondere des Bauordnungsrechts. Als Ausdruck der erreichten „Schlankheit“ der gesetzlichen Regelungen hat der einschlägige Gesetzestext kaum mehr als den Umfang einer Broschüre. Beispielhaft begnügt die gesetzliche Regelung der Zulässigkeit von Bauvorhaben im „unbeplanten“ (Innen-) Bereich mit einem lakonischen Verweis auf die „Übereinstimmung mit dem Flächennutzungsplan“.

Ungeachtet dessen, dass in den letzten Jahren auch im deutschen Städtebaurecht, vor allem im Bauordnungsrecht der Länder, eine merkliche „Verschlankung“ eingeleitet worden ist<sup>54</sup>, bleibt die einschlägige Gesetzgebung nach wie vor einer hohen Regelungsdichte gekennzeichnet. Hinzu kommen immer neue (und komplizierte) Regelungen des sog. Baunebenrechts (Naturschutz, Landschaftsschutz usw.). Beispielhaft für den markanten Unterschied im gesetzgeberischen Regelungsstils zwischen Schweden und Deutschland sei an die Vorschriften zur Zulässigkeit von Bauvorhaben im „unbeplanten“ (Innen-) Bereich erinnert. Während sich im schwedischen Städtebaurecht hierfür mit dem erwähnten lakonischen Verweis auf die „Übereinstimmung mit dem Flächennutzungsplan“ sein Bewenden hat, ist der einschlägige § 34 BauGB im Verlaufe seiner zahlreichen Novellierungen (freilich auch in Reaktion auf diesbezügliche verwaltungsgerichtliche Judikatur) textlich immer weiter ausgeüfert.<sup>55</sup>

#### 4.3. Baugenehmigungsverfahren

In Übereinstimmung mit der den Kommunaltraditionen in England wie in Schweden zugrunde liegenden *uniformen* Aufgabenmodell wird das Baugenehmigungsverfahren in beiden Ländern als eine „echte“ kommunale Aufgabe angesehen, für deren Entscheidung grundsätzlich die Kommunalvertretungen zuständig sind. Dem entspricht die (ursprüngliche) Vorstellung einer *diskretionären* Entscheidungsfindung, in der die Kommunen, d.h. die

---

<sup>53</sup> zum (idealtypischen) Begriffspaar „diskretionär“ (*discretionary*) versus „reguliert“ (*regulatory*) s. oben Fn 17

<sup>54</sup> s. *Finkelnburg/Ortloff*, Öffentliches Baurecht, Bd. 2, München 1998, 86 ff., *Korbmacher*, Bauordnungsrecht, in: ARL (Hrsg.), Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover: ARL, 2005, 82 (83)

<sup>55</sup> s. *Krautzberger* in *Battis/Krautzberger/Löhr*, BauGB, § 34 Rn. 1 ff.

Kommunalvertretungen einen weiten, letztlich kommunal*politisch* legitimierten und verantworteten Entscheidungsspielraum besitzen. Exemplarisch hierfür war in England die Lehre von den *material considerations* und *policies*, von denen sich die Kommunalvertretungen in ihrer Entscheidung über Baugenehmigungen (*planning permissions*) leiten.

Inzwischen erweist sich in Großbritannien das Baugenehmigungsverfahren (durch ministeriale *guidance* und Regionalplanung sowie die Bindungswirkung der kommunalen Pläne) zwar als in erheblichem Umfang reguliert, jedoch bleibt der herkömmliche Grundsatz der kommunal*politischen* Eigenverantwortung der Kommunalvertretung noch durchaus wirksam. In Schweden scheint sich der (*diskretionäre*) Entscheidungsspielraum der Kommunalvertretungen im Baugenehmigungsverfahren - im Spannungsverhältnis zwischen *lagstryrd* (= „gesetz- bzw. recht-gesteuerter“) und *folkstryrd* (= „volk-bzw. politik-gesteuerter“) Entscheidungslogik – zugunsten der letzteren sogar erweitert zu haben, nicht zuletzt in Wahrnehmung der durch die lakonisch knappen gesetzlichen Regelungen eröffneten (*diskretionären*) Interpretationsspielräume.

Im Gegensatz zur englischen und schwedischen Kommunaltradition und zu ihrem *uniformen* Aufgabenmodell rechnet das Baugenehmigungsverfahren in Frankreich (im Einklang mit der kontinentaleuropäischen, einschließlich der deutschen, Kommunaltradition eigentümlichen *dualen* Aufgabenmodell) zu den „übertragenen“ Aufgaben, deren Erledigung (innerhalb des *dualistischen* Zuständigkeitsmodells) bei der Kommunalverwaltung, d.h. beim Bürgermeister (unter Ausschluss der Zuständigkeit der Kommunalvertretung) liegt. Aus dem für die französische (und darüber hinaus kontinentaleuropäische, und wiederum auch deutsche) Rechtswelt bezeichnenden Kodifikationsprinzip folgt ebenfalls für das Baugenehmigungsverfahren, dass es als weitgehend reguliert und mithin im Kern als Rechtsanwendung begriffen wird. Allerdings zeigt die kommunale Entscheidungspraxis (angesichts der verhältnismäßig geringen Festsetzungsdichte der Bebauungspläne, PLU, und der faktischen Entscheidungsmacht der Bürgermeister) durchaus *diskretionäre* Züge.

In allen drei hier diskutierten Ländern sind in der kommunalen Praxis (und in entsprechenden gesetzlichen Regelungen) Formen der „verhandelten“ Baugenehmigung entwickelt worden, die auf deren vorhaben- und projektbezogene Konkretisierung zugeschnitten sind und in Art eines städtebaulichen „Tauschgeschäftes“ den Bauinteressenten finanzielle usw. Zugeständnisse ausbedingen.

Mit Blick auf die deutsche Entwicklung seien hier nur drei Punkte hervorgehoben.

Zum einen zeigt der Vergleich, dass das deutsche Städtebaurecht und innerhalb dessen Vorgaben die Bebauungspläne ein deutlich höhere Regelungs- und Festsetzungsdichte als in

den anderen Ländern, als insbesondere in Schweden, aber auch in Frankreich<sup>56</sup>. Für in Deutschland gebotene „Verschlankung“ des Städtebaurechts ebenso wie der Bebauungspläne könnte und sollte Schweden als Beispiel dienen.

Ein bedenkenswerter Weg zu einer „Entregelung“ und Flexibilisierung des Baugenehmigungsverfahrens könnte, auch hierin Schweden als Beispiel nehmend, dadurch beschritten werden, dass das Baugenehmigungsverfahren, das in Deutschland, wie in Frankreich, *übertragene* Aufgabe ist, den Kommunen (d.h. gemäss der gegenwärtigen Zuständigkeitsregelung den kreisfreien Städten und den Landkreisen) als „echte“ kommunale Aufgaben zugewiesen würde und damit, wie in Schweden, unter die letztlich *kommunalpolitische* Verantwortung der Kommunalvertretung fiel<sup>57</sup>. Über die konzeptionelle, rechtliche und institutionelle Neuordnung des Baugenehmigungsverfahrens hinaus könnte mit einem solchen Schritt eine Reform des *dualen* Kommunalmodells insgesamt eingeleitet werden, dessen Ursprünge im semi-autoritären Staatsmodell des 19. Jahrhunderts liegen und das der Stellung und Aufgabe der Kommunen im demokratischen und dezentralen Verfassungsstaat längst nicht mehr entspricht<sup>58</sup>

Ähnlich wie in den drei hier diskutierten Ländern waren auch in Deutschland „verhandelte“ Formen vorhaben- und projektbezogener Bebauungspläne und Baugenehmigungen längst geläufige kommunale Praxis. In dem 1998 in das BauGB förmlich aufgenommen Vorhaben- und Erschließungsplan (§ 12 BauGB)<sup>59</sup> haben diese eine gesetzliche Regelung und Anerkennung gefunden, die als auch für die anderen Länder vorbildlich gelten kann.

---

<sup>56</sup> s. *Scharmer*, a.a.O. (Fn 44), S. 21

<sup>57</sup> Zum Für und Wider einer solchen Reform s. ausführlich s. *Wollmann*, Reformen, a.a.O. (Fn 1), Kapitel 14.4., 14.8

<sup>58</sup> ausführlich s *Wollmann*, Steuerung, a.a.O., (Fn 28), S. 74

<sup>59</sup> s. *Krautzberger* in: *Battis/Krautzberger/Löhr*, BauGB, § 12 Rn. 1 ff.