

Robin Ganser

Stadt- und Raumentwicklung Großbritannien

S. 2273 bis 2279

URN: urn:nbn:de:0156-55992123



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

In:

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.):
Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung

Hannover 2018

ISBN 978-3-88838-559-9 (PDF-Version)

Stadt- und Raumentwicklung Großbritannien

Gliederung

- 1 Zentrale planerische Herausforderungen und Rahmenbedingungen
- 2 Besondere Merkmale des Planungssystems in Großbritannien
- 3 Wichtige Planungsebenen und Akteure
- 4 Planungsrechtlicher Rahmen und zentrale Planungsdokumente

Literatur

Die britische Stadt- und Raumplanung ist zentralistisch geprägt bei paralleler Bemühung um mehr lokale Steuerungsmöglichkeiten. Flexible Planungsinstrumente bedingen geringe Planungssicherheit. Das Vertrauen auf Public Private Partnership bei Planungen und bei der Finanzierung lokaler Infrastruktur ist groß.

1 Zentrale planerische Herausforderungen und Rahmenbedingungen

Wie auch andere europäische \triangleright *Planungssysteme* muss das englische Planungssystem mit der Parallelität von Wachstums- und Schrumpfungsprozessen umgehen (\triangleright *Schrumpfung*). Dabei existieren besonders große Unterschiede zwischen dem unter starkem Siedlungsdruck stehenden Südosten und dem Norden Englands, der einen tiefgreifenden Strukturwandel bewältigen muss (Office for National Statistics 2012a, 2012b; Hall 2013). Ferner ist in diesem Kontext zu differenzieren zwischen stagnierenden altindustriellen Standorten wie Manchester und Sheffield City Region einerseits und peripheren ländlichen Räumen andererseits (Siedentop 2008). Hier warten Brachflächen regelmäßig länger auf eine Nachnutzung oder sind perspektivisch nicht baulich nachnutzbar (\triangleright *Brachfläche, Konversionsfläche*). Die bauliche Wiedernutzung von Brachflächen wiederum erfolgt häufig mit einem Fokus auf Wohnnutzung, wodurch zwar eine tragfähige Nachnutzung, nicht aber ein Ersatz für Arbeitsplätze vor Ort erreicht wird. Eine Veränderung der Sozialstrukturen kann die Folge sein (Ganser 2009).

London nimmt eine Sonderrolle in England ein: Im Jahr 2010 wurden hier beispielsweise 28 % des BIP (Bruttoinlandsprodukt) erwirtschaftet, wogegen zum Vergleich in Berlin und New York lediglich entsprechende Anteile von 5 % und 7 % zu verzeichnen waren (HM Treasury 2015). Es ist daher ein erklärtes nationales Ziel, Städte im übrigen Land, insbesondere Greater Manchester als größte Stadtregion außerhalb Londons, als Arbeitsplatz- und Wohnstandorte zu stärken (HM Treasury 2015).

Während in England ein Nebeneinander von Suburbanisierung und Reurbanisierung zu beobachten ist (Urban Task Force 2005; Hall 2013), zeigt sich auch, dass innerstädtische Bereiche (z. B. London Hackney) über das letzte Jahrzehnt eine Abnahme städtebaulicher und sozialer Mängel aufweisen, wobei gleichzeitig in den Randbereichen (z. B. London Bromley) ein Anstieg ebendieser zu verzeichnen ist (Rae 2015). Zentrale demografische Parameter umfassen internationale Wanderungsbewegungen, vor allem Zuzüge nach London, kombiniert mit einer relativ hohen Geburtenrate, ebenso wie kleinräumige Wanderungen aus den Großstädten in ganz England in Richtung suburbaner Räume (Hall 2013).

Insbesondere der Südosten ist geprägt von angespannten Immobilienmärkten. Ein weiterer Faktor in diesem Kontext ist der in England fehlende Anreiz für lokale Gebietskörperschaften, zusätzliches Wohnbauland auszuweisen, da hierdurch keine Finanzvorteile, sondern im Gegenteil Belastungen durch Infrastrukturerfordernisse entstehen. Auch die lokale Bevölkerung ist daher häufig durch die ablehnende Haltung des NIMBYism (Not in my backyard) geprägt (Hall 2014; Valler/Phelps/Wood 2012). Ferner trägt eine geringe Planungssicherheit dazu bei, dass kaum Einzelpersonen bauen, sondern wenige große Projektentwickler den Markt dominieren, was weitere Immobilienpreiserhöhungen bewirken kann.

In attraktiven ländlichen Räumen ist ein Zuzug insbesondere von älteren Menschen zu verzeichnen, die dort den Ruhestand genießen möchten – mit Konsequenzen für benötigte Infrastrukturen (\triangleright *Ländliche Räume; \triangleright Infrastruktur*). Zudem werden hier häufig Zweitwohnungen erworben, die nur temporär genutzt werden. Beides trägt zu steigenden Immobilienpreisen bei, was die lokale Wohnraumversorgung erschwert (Gallent 2011).

2 Besondere Merkmale des Planungssystems in Großbritannien

Das Planungssystem Großbritanniens ist analog zum Politik- und Rechtssystem dreigeteilt. Dabei sind England, Schottland und Wales durch ein unterschiedliches Maß an Autonomie gekennzeichnet (Cullingworth/Nadin 2006: 53 ff.). Abgrenzungen innerhalb des Planungsrechts sind mitunter nicht einfach, da sich nationale Gesetze meist auf England und Wales beziehen, in Teilen aber auch Gültigkeit für Schottland haben (s. auch Localism Act 2011: Section 239). Trotz dieser Differenzierungen gleichen sich die Aufbaustrukturen, Planungsprozesse und -instrumente in den Landesteilen. Im Folgenden steht das englische Planungssystem im Fokus, wobei Grundprinzipien auf Schottland und Wales übertragbar sind.

Das englische Planungssystem ist geprägt von starken Entscheidungs- und Durchsetzungsbefugnissen der nationalen Ebene gegenüber einer schwächeren Position lokaler Planungsträger (Local Planning Authorities) (Ganser 2005: 48 ff.). Im Vergleich zu Deutschland sind englische Gebietskörperschaften und Planungsräume relativ groß (▷ *Gebietskörperschaft*; Ganser 2005: 48 ff.). Die hierfür erstellten Planungsdokumente basieren weitgehend auf schriftlich formulierten Planungsprinzipien (Policies) und auf wenig detaillierten Plankarten. Dadurch sowie durch das Erfordernis, weitere materielle Aspekte zu beachten, haben Genehmigungsbehörden weite Ermessensspielräume, was mit geringer Planungs- und Genehmigungssicherheit einhergeht (Ganser 2005: 33 ff.; Bull 1980: 151 ff.).

Das Vertrauen auf ▷ *Public Private Partnership* sowohl bei der Erstellung von Planwerken als auch bei der Finanzierung von lokalen Infrastrukturen durch Abgaben privater Projektentwickler ist groß. Ein komplexes, jedoch transparentes System von Infrastrukturabgaben hat daher große Bedeutung in der Planungspraxis, vor allem an Wachstumsstandorten (s. Town and Country Planning Act 1990: Section 106 (TCPA); Community Infrastructure Levy Regulations 2010 (CIL Regs.)).

Das englische Planungssystem unterliegt einem rigorosen Wechsel von Planungsparadigmen und Aufbaustrukturen, u. a. da nationale Planungsziele und -prinzipien traditionell in leicht veränderbaren untergesetzlichen Regelwerken verankert sind.

Nach einer Phase der Stärkung regionaler Planung stellt die Umsetzung des Planungsparadigmas Localism (Localism Act 2011; Shaw 2012) eine zentrale normative Herausforderung dar. Dies gilt insbesondere für lokale Planungsträger, welche erstmals seit über einem Jahrzehnt ohne grundlegende analytische Informationen und Rahmensetzungen der ▷ *Regionalplanung* auskommen müssen, da sowohl die regionalen Planungsträger als auch Planwerke abgeschafft wurden (vgl. Planning Policy Guidance 1999: Note 11; Localism Act 2011: Section 109).

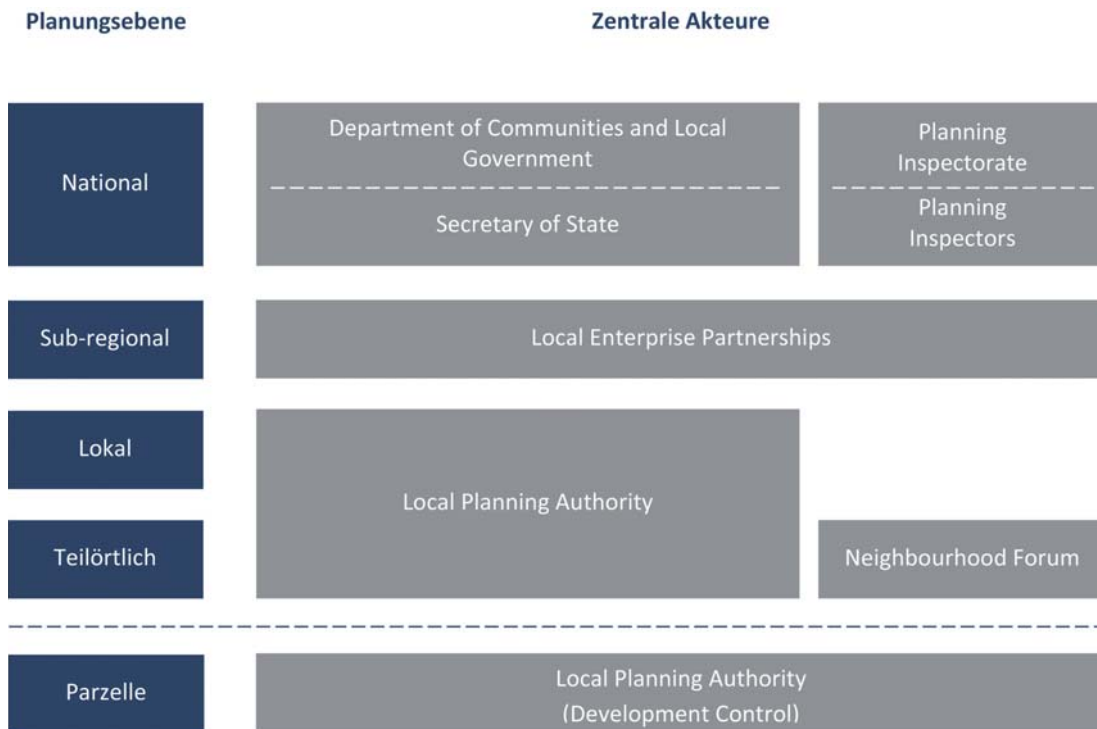
Der Housing and Planning Act 2016 hat zum Ziel, mehr bezahlbaren Wohnraum zu schaffen. Dafür wurde unter anderem eine prinzipielle Genehmigungsfreiheit für Wohnbauvorhaben auf bestimmten Flächen eingeführt (TSO 2016).

3 Wichtige Planungsebenen und Akteure

Das nationale Ministerium (Department for Communities and Local Government – DCLG) ist zuständig für den Entwurf der Parlamentsgesetze und untergesetzlicher Regelungen (s. Abb. 1). Eine besondere Rolle spielt dabei der zuständige Minister (Secretary of State). Er verfügt über weitreichende Durchsetzungsmöglichkeiten gegenüber der lokalen Ebene, die bis zur Ersatzvornahme von Genehmigungen (Call in) und Planungen reichen.

Das sogenannte Planning Inspectorate (s. Abb. 1) ist ein ausführendes Organ für die englische und walisische Regierung mit Zuständigkeiten für Genehmigungsverfahren von Infrastrukturgroßvorhaben, Widerspruchsverfahren (Appeals), Kontrolle von lokalen Planwerken und Begleitung von Genehmigungsverfahren, welche der lokalen Genehmigungsbehörde entzogen wurden. Das Planning Inspectorate koordiniert dabei Planning Inspectors, welche die eigentliche inhaltliche Arbeit eigenverantwortlich durchführen und dabei nicht weisungsgebunden sind. Dies soll die Objektivität von Planungs- sowie Genehmigungsentscheidungen sicherstellen (DCLG 2012a).

Abbildung 1: Zentrale Akteure im englischen Planungssystem



Quelle: Eigene Darstellung

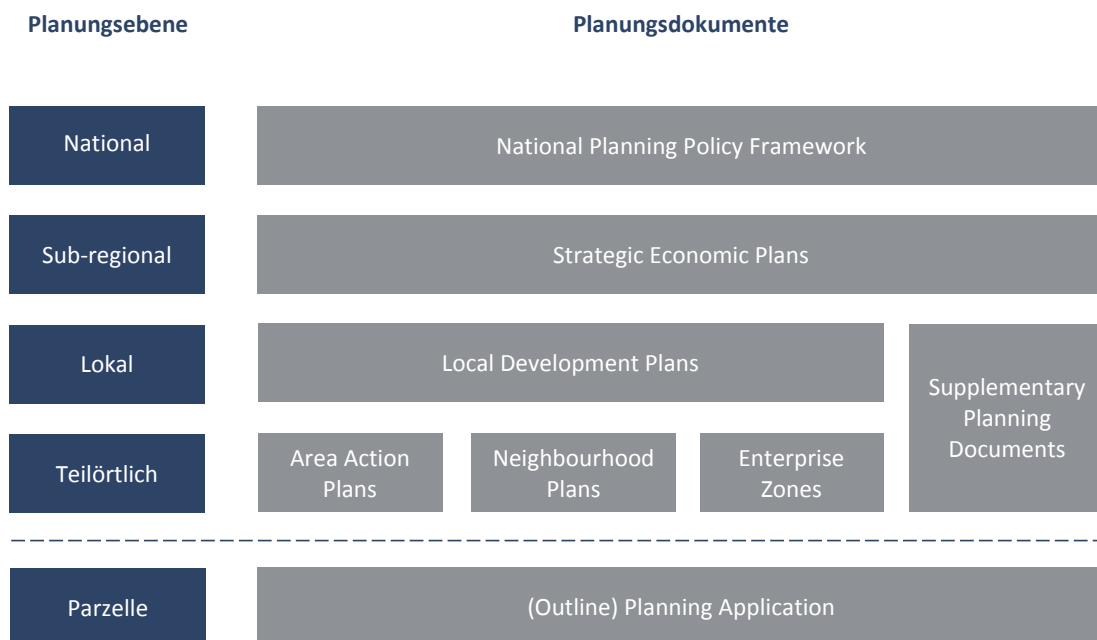
Nach Abschaffung der regionalen Planungsträger sollen auf sub-regionaler Ebene informelle Local Enterprise Partnerships (s. Abb. 1), deren Mitglieder aus dem öffentlichen und privaten Sektor stammen können, strategische Empfehlungen erarbeiten. Dies bezieht räumliche Gesamtplanung und Infrastrukturen ein, um insbesondere den ökonomischen Erfolg des Planungsraumes zu optimieren (LEP Network 2014).

Die lokalen Planungsträger (Local Planning Authorities) (s. Abb. 1) sind verantwortlich für die Aufstellung der formellen lokalen Planwerke (Local Development Plans; s. Abb. 2) und weiterer teilörtlicher Pläne.

4 Planungsrechtlicher Rahmen und zentrale Planungsdokumente

Das *Planungsrecht* in England besteht aus einer Vielzahl miteinander verknüpfter Regelwerke; wesentlich sind Housing and Planning Act 2016, Growth and Infrastructure Act 2013, Localism Act 2011, Planning Act 2008, Planning and Compulsory Purchase Act 2004 und Town and Country Planning Act 1990. Sie werden ergänzt durch konkrete materielle Planungsprinzipien und -ziele, die im National Planning Policy Framework (s. Abb. 2) festgeschrieben und direkt auf der lokalen Ebene bei der Aufstellung von Planwerken und Vorhabengenehmigungen zu berücksichtigen sind, was u. a. im Aufstellungsverfahren durch den zuständigen Planning Inspector geprüft wird. Auch die Vorhabengenehmigung unterliegt der nationalen Kontrolle.

Abbildung 2: Wichtige Planungsdokumente im englischen Planungssystem



Quelle: Eigene Darstellung

Stadt- und Raumentwicklung Großbritannien

Local Development Plans (s. Abb. 2) sind von großer Bedeutung für die Genehmigung von Vorhaben, da sie die primäre Entscheidungsgrundlage für die jeweilige Genehmigungsbehörde bilden (Planning and Compulsory Purchase Act 2004: Section 38). Sie beinhalten eine zentrale Strategie (Core strategy), welche die Leitlinien zukünftiger Siedlungsentwicklung und übergeordnete Planungsprinzipien hinsichtlich zentraler Themen wie *Nachhaltigkeit* und *Innenentwicklung* verbal definiert. Diese Strategie wird flankiert durch eine gesamtörtliche Plankarte nebst zusätzlichen Ortsteilkarten, welche insbesondere die geplante Neuausweisung von Siedlungsflächen und die Um- bzw. Wiedernutzung von Bestandsflächen darstellen. Ergänzende Planungsdokumente (Supplementary Planning Documents; s. Abb. 2) können relevante Themen gesamtörtlich weiter detaillieren oder auch teilörtliche Regelungen treffen bis hin zu parzellenscharfen Vorgaben für zukünftige Nutzungen. Der Neighbourhood Development Plan (s. Abb. 2) soll die Entwicklung kleinerer Gebietseinheiten steuern und kann formeller Bestandteil des Local Development Plan werden, wenn sich die Bevölkerung in einem Referendum dafür ausspricht und er außerdem einer unabhängigen Prüfung standhält (DCLG 2017, DCLG 2012b: 43 ff., Housing and Planning Act 2016: 139 ff.).

Darüber hinaus können die lokalen Planungsträger durch Verordnung (Community Right to Build Order) bestimmte Vorhaben einem vereinfachten Genehmigungsregime zuführen (vgl. DCLG 2012b: 46). Dieses Instrument ist auch in sogenannte Enterprise Zones integriert, wobei zusätzlich zur vereinfachten Genehmigung fiskalische Anreize gewerbliche Ansiedlungen fördern (DCLG 2011).

Für sämtliche Planungsdokumente sind weder ein spezielles Format noch ein Planzeichenkatalog vorgegeben, was zu einer entsprechenden Vielfalt führt. Ergänzt wird das Planungsinstrumentarium durch flexible Instrumente und Fördermöglichkeiten im Kontext von *Stadtumbau* und *Stadterneuerung* (Regeneration) (DCLG 2012c), welche sowohl auf das Bottom-up-Prinzip als auch auf externe private Investitionen bauen.

Literatur

- Bull, D. (1980): The anti-discretion movement in Britain: Fact or phantom? In: Journal of Social Welfare Law 25, 151-189.
- Cullingworth, B.; Nadin, V. (2006): Town and country planning in the UK. London/New York.
- DCLG – Department for Communities and Local Government (ed.) (2011): Enterprise zone prospectus. London.
- DCLG – Department for Communities and Local Government (ed.) (2012a): The planning inspectorate, framework document. London.
- DCLG – Department for Communities and Local Government (ed.) (2012b): National planning policy framework. London.
- DCLG – Department for Communities and Local Government (ed.) (2012c): Regeneration to enable growth, a toolkit supporting community-led regeneration. London.
- DCLG – Department for Communities and Local Government (ed.) (2017): Proposed Changes to NPPF (Dec 2015) – Summary of Consultation Responses. London.

- Gallent, N. (ed.) (2011): Planning, markets and rural housing. London/New York.
- Ganser, R. (2005): Quantifizierte Ziele flächensparsamer Siedlungsentwicklung im englischen Planungssystem – Ein Modell für Raumordnung und Bauleitplanung in Deutschland. Kaiserslautern.
- Ganser, R. (2009): Flächensparsame Siedlungsentwicklung in den ländlichen Räumen Englands. In: Ländlicher Raum 60 (3), 2009, 81-86.
- Hall, P. (2013): Good cities, better lives: How Europe discovered the lost art of urbanism. London/New York.
- Hall, P. (2014): In search of the planning saints. <http://www.planningresource.co.uk/article/1284546/search-planning-saints-sir-peter-hall> (31.07.2015).
- HM Treasury – Her Majesty's Treasury (ed.) (2015): Fixing the foundations: Creating a more prosperous nation. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/443898/Productivity_Plan_web.pdf (23.11.2015).
- LEP Network (ed.) (2014): Building local advantage. Review of local enterprise partnership area economies in 2014. London.
- Office for National Statistics (ed.) (2012a): Regional profiles: Environment – North West. Newport.
- Office for National Statistics (ed.) (2012b): Regional profiles: Environment – South East. Newport.
- Rae, A. (2015): Here's what we learned from mapping out England's inequalities. <http://theconversation.com/heres-what-we-learned-from-mapping-out-englands-inequalities-48562> (17.11.2015).
- Shaw, K. (2012): From 'regionalism' to 'localism': Opportunities and challenges for North East England. In: Local Economy 27 (3), 232-250.
- Siedentop, S. (2008): Die Rückkehr der Städte? Zur Plausibilität der Reurbanisierungshypothese. In: IzR – Informationen zur Raumentwicklung (3/4), 2008, 193-210.
- TSO – The Stationary Office Limited (ed.) (2016): Housing and Planning Act.
- Urban Task Force (ed.) (2005): Towards an urban renaissance. Final report of the Urban Task Force chaired by Lord Rogers of Riverside. London.
- Valler, D.; Phelps, N.; Wood, A. (2012): Planning for growth? The implications of localism for 'Science Vale'. In: The Town Planning Review 83 (4), 457-488.

Bearbeitungsstand: 02/2017