



Planungsrecht und unmittelbare Demokratie

Prof. Dr. Winfried Kluth
Universität Halle-Wittenberg

Eingrenzung des Themas

- Gegenstand der Untersuchung sind sowohl die **Gesamtplanungen** (Raumordnung und Bauleitplanung) als auch die **Fachplanungen**.
- Gefragt wird nach den rechtlichen Möglichkeiten einer Einbeziehung des **Volkes** als Subjekt unmittelbarer demokratischer Legitimation i.S.d. Art. 20 II 1 GG in den behördlichen Entscheidungsprozess.
- Eine vollständige **Entscheidungsverlagerung** aus den Bürger ist im Planungsrecht wegen der hohen Komplexität und den erheblichen Kosten sowie aus weiteren Rechtsgründen ausgeschlossen.
- Es geht demnach „nur“ um eine **Entscheidungsbeteiligung**.

Focus der Überlegungen

- Bislang sind Planungsvorhaben grundsätzlich nicht Gegenstand unmittelbarer Demokratie.
- Das gilt vor allem für die kommunale Ebene.
- Es geht demnach um Überlegungen de lege ferenda.

Verfassungsrechtliche Matrix von Planungen – Die Entscheidungssubjekte

4

- Das Grundgesetz strukturiert das Volk als Legitimationssubjekt abschließend in den Formen des Bundes- und Landesstaatsvolkes sowie des Volkes in den Kommunen unter erweiternder Einbeziehung der dauerhaft wohnhaften Unionsbürger.
- Dem Gesetzgeber ist eine weitere Ausdifferenzierung des Volkes als Legitimationssubjekt verwehrt. Er muss deshalb an eine der vorgegebenen Strukturen anknüpfen, wenn er Instrumente der unmittelbaren Demokratie einführt.
- Insbesondere die kommunale Ebene bietet über die Begründung der Zuständigkeit von Planungsverbänden ausreichende Flexibilität, um die „passenden“ Entscheidungsräume herzustellen.

Verfassungsrechtliche Matrix von Planungen – Entscheidungsgegenstände

5

- Die **Gegenstände** von Planungen unterscheiden sich erheblich in Bezug auf die räumliche Ausdehnung, die Inhalte, den Rechtsrahmen und die Entscheidungswirkungen. Das hat unter anderem zur Folge, dass die Rechtsbindungen **unterschiedlich** intensiv ausfallen.
- **Gemeinsam** ist allen Gegenständen des Planungsrechts die Prägung durch den Abwägungsvorgang sowie das damit korrelierende Planungsermessen.
- Ist das Planungsermessen **grundrechtlich** begründet, so verändert dies die Entscheidungssituation.
- Durch **Volksentscheide** auf Landesebene kann auch der Rechtsrahmen für das Planungsrecht beeinflusst werden.

Auswahlkriterien für Entscheidungsverfahren

- Auch die Instrumente der unmittelbaren Demokratie unterliegen den verfassungsrechtlichen Anforderungen zur Wahl der **sachgerechten Organstruktur** für die staatliche Aufgabenzuweisung.
- Wegen der hohen sachlichen und interessenbezogenen **Komplexität von Planungsentscheidungen** kommt deshalb nur ein begrenztes Mitentscheidungsrecht durch unmittelbare Volksbeteiligung in Betracht.
- Denkbar sind aber auch **Initiativentscheidungen**, die einen Planungsvorgang anstoßen.
- Die Frage der Sachgerechtigkeit der Einbeziehung von **Finanzfragen** in Instrumente direkter Demokratie wird hier ausgeklammert.

Unmittelbare Demokratie in der Gesamtplanung – **Aufgabenstellung**

7

- Gesamtplanungen haben die Aufgabe, für bestimmte Räume (Land, Region, Gemeindegebiet, Ortsteil) ein **Gesamtentwicklungskonzept** bereitzustellen und dabei alle thematisch erfassten Themenfelder zu berücksichtigen.
- Sie sind damit durch eine hohe sachliche und fachliche Komplexität bestimmt und prägen **langfristig** und **grundlegend** die Entwicklung der jeweils erfassten Räume.
- Den überörtlichen Gesamtplanungen kommt für die Verwirklichung des Grundsatzes der **Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen** eine hohe Prägekraft zu.

Unmittelbare Demokratie in der Gesamtplanung – **Betroffene Interessen**

- Die Gesamtplanung berührt ihrer Zielsetzung nach ein besonders **breites Spektrum** von öffentlichen und privaten, namentlich grundrechtlich geschützten Interessen.
- Der in diesem Zusammenhang erforderliche **Abwägungsprozess** ist auf eine umfassende Sachverhaltsermittlung, Gewichtung und Begründung angewiesen, die nicht Gegenstand direktdemokratischer Verfahren sein kann.
- Denkbar ist der Einsatz unmittelbarer Demokratie deshalb nur in Gestalt der **Mitentscheidung** über Gestaltungsoptionen innerhalb des planerischen Verfahrens.

Unmittelbare Demokratie in der Gesamtplanung – **Spezifische Sachkompetenz**

9

- Das Recht der Gesamtplanung sieht bei der örtlichen Bauleitplanung eine **Öffentlichkeitsbeteiligung** als Ausdruck einer Betroffenenpartizipation vor, die auf die „Sachkompetenz“ der Eigeninteressen abstellt.
- Die spezifische **Sachkompetenz der Bürger** als solcher, unabhängig von einer Betroffenheit liegt im Unterschied dazu in der Geltendmachung von allgemeinen Interessen, vor allem bei Präferenzentscheidungen zwischen verschiedenen möglichen Formen der Planung und Planumsetzung im Hinblick auf die Akzeptanzerhöhung sowie grundlegende Gestaltungsfragen der jeweiligen Räume.
- Es sollten abgesehen von Fragen, die das „OB“ einer Planung betreffen (soweit diese rechtlich offen ist), nur **rechtlich vorgeprüfte Abwägungsentscheidungen** zur Entscheidung gestellt werden.

Unmittelbare Demokratie in der Gesamtplanung – **Beteiligungsmodus**

- Im Bereich der Gesamtplanungen erscheint mir die Etablierung einer **Zugriffsmöglichkeit** (im Gegensatz zu einer Regelbeteiligung) sinnvoll, da sich daran bereits ermesen lässt, ob für die Befassung mit der Thematik ein ausreichendes Engagement mobilisiert werden kann.

Unmittelbare Demokratie in der Fachplanung – **Aufgabenstellungen**

- Im Fachplanungsrecht stehen **raumwirksame Großprojekte** im Vordergrund, die fachlich und räumlich enger zugeschnitten sind und deshalb auch in den meisten Fällen eine geringere Ausstrahlungswirkung besitzen, jedenfalls nicht den Gesamttraum eines Landes erfassen.
- Die **Entscheidungsspielräume** sind in diesem Bereich wegen höherer gesetzlicher Determinierungen enger als bei den Gesamtplanungen, aber im Vergleich zu anderen Entscheidungen noch sehr weit gefasst.

Unmittelbare Demokratie in der Fachplanung – **Vorhabenträger**

- Während bei den Gesamtplanungen (mit Ausnahme der vorhabenbezogenen Bebauungspläne) immer ein staatlicher Planungsträger aktiv wird, sind dies bei den Fachplanungen häufig **auch private Unternehmen**, die sich auf Grundrechte berufen können.
- Dadurch verschieben sich die Gestaltungs- und Entscheidungsspielräume.

Unmittelbare Demokratie in der Fachplanung – **Spezifische Sachkompetenz**

- Bei den Fachplanungen ist ebenfalls zwischen der bereits verwirklichten **Öffentlichkeitsbeteiligung** und der allgemeinen Bürgerbeteiligung zu unterscheiden.
- Die Öffentlichkeitsbeteiligung wirkt sich vor allem in der Form einer **Ausschlußwirkung** für bestimmte Gestaltungsformen aus. Es dominiert die abwehrrechtliche Komponente.
- Die Bürgerbeteiligung unterscheidet sich vor allem dadurch, dass den Bürgern auch eine **positive Entscheidungskompetenz** zugewiesen werden kann.

Unmittelbare Demokratie in der Fachplanung – **Beteiligungsmodus**

- Auch im Fachplanungsrecht sprechen die besseren Gründe für ein **Zugriffsrecht**, weil die Öffentlichkeitsbeteiligung als Regelbeteiligung bereits realisiert ist und damit ein ausreichendes Potenzial für die Verwirklichung eines Zugriffsrechts bestehen.
- Besondere Aufmerksamkeit gilt den damit verbundenen **Verzögerungen des Verfahrensablaufs**, die durch eine entsprechende Ausgestaltung der Zugriffsoption (z.B. früher Zeitpunkt für die Aktivierung) minimiert werden müssen.

Ergebnisse – Ausblick

- Im Ergebnis lässt das Verfassungsrecht die Einführung von Instrumenten der unmittelbaren Demokratie im Planungsrecht in dem beschriebenen begrenzten Umfang zu. Dabei ist zu betonen, dass sich der Rechtsrahmen für die Planungen dadurch vor allem gegenüber den Grundrechten nicht ändert.
- Sinnvoll erscheint nur die Einführung von Mitentscheidungsrechten, die sich auf die Initiierung von Planungen oder die Auswahl zwischen bereits entwickelten Planungsalternativen beziehen.
- Da in den meisten Bereichen bereits eine Öffentlichkeitsbeteiligung als Pflicht vorgesehen ist, kann die Bürgermitwirkung als Zugriffsrecht ausgestaltet werden.

Vielen Dank für Ihre
Aufmerksamkeit!