

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 323

Demokratisierung der Raumplanung

Grundsätzliche Aspekte und Modell für die Organisation
der kommunalen Nutzungsplanung unter besonderer Berücksichtigung
der schweizerischen Verhältnisse

Von

Peter Knoepfel



Duncker & Humblot · Berlin

PETER KNOEPFEL

Demokratisierung der Raumplanung

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 323

Demokratisierung der Raumplanung

Grundsätzliche Aspekte und Modell für die Organisation der
kommunalen Nutzungsplanung unter besonderer Berücksichtigung
der schweizerischen Verhältnisse

Von

Dr. Peter Knoepfel



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Knoepfel, Peter

Demokratisierung der Raumplanung: grundsätzl.
Aspekte u. Modell für d. Organisation d. kommunalen
Nutzungsplanung unter bes. Berücks. d. schweizer.
Verhältnisse. — 1. Aufl. — Berlin: Duncker und
Humblot, 1977.

(Schriften zum öffentlichen Recht; Bd. 321)

ISBN 3-428-03927-0

Alle Rechte vorbehalten

© 1977 Duncker & Humblot, Berlin 41

Gedruckt 1977 bei Buchdruckerei Bruno Luck, Berlin 65

Printed in Germany

ISBN 3 428 03927 0

Nein, schlaft nicht, während die Ordner der Welt
geschäftig sind!

Seid mißtrauisch gegen ihre Macht, die sie vorgeben
für Euch erwerben zu müssen!

Wacht darüber, daß Eure Herzen nicht leer sind,
wenn mit der Leere Eurer Herzen gerechnet wird!
Tut das Unnütze, singt die Lieder, die man aus
Eurem Mund nicht erwartet!

Seid unbequem, seid Sand, nicht das Öl im Getriebe
dieser Welt!

Günter Eich 1967

Vorwort

Eine eingehende Studie zum Thema „Demokratisierung der Raumplanung“ setzt eine Auseinandersetzung mit zahlreichen Gebieten voraus, die dem Leser auf den ersten Blick recht zusammenhanglos erscheinen mögen. Das stand bereits am Anfang fest und bestätigte sich im Laufe der Arbeiten immer deutlicher. In Zusammenarbeit mit verschiedenen Arbeitsgruppen, Kollegen und zahlreichen sachverständigen Praktikern konnte ich mich in folgende Gebiete einarbeiten: Bodenrecht/Bodenordnung, Organisationsrecht, Planungstheorie und -praxis, Raumplanung, Siedlung/Raumnutzung, Demokratietheorie und Gemeinderecht/Gemeindepolitik.

Gleichwohl mußte ich für die vorgelegte Fassung Teile im 2. Kapitel umfangshalber weglassen. Weitergehende Auslassungen und Kürzungen wären nicht gerechtfertigt gewesen. Eine verhältnismäßig breite Gesamtdarstellung ist von der Sache her geboten. Daraus erwächst denn auch ein Dilemma der wissenschaftlichen Themenbewältigung: Es ist m. E. nämlich schlechterdings unmöglich, den neuesten Stand der Forschung (Anfang 1976) in allen zu berührenden Teilbereichen nachzuzeichnen oder gar einer eingehenden kritischen Würdigung zu unterziehen. So mußte ich mich den vielfach mit einer bloßen Übernahme von Forschungsergebnissen begnügen. In der dreijährigen Arbeitszeit konnten und sollten aus der teilweise neuartigen Gegenüberstellung rechts- und politikwissenschaftlicher Forschungsbestände gewonnene Perspektiven aufgezeigt werden. Ich hoffe, daß daraus Anstöße für weitere derartige Fragestellungen resultieren.

Die Arbeit stellt denn auch einen weiteren Versuch eines Juristen dar, Forschungsprozesse in den benachbarten Sozialwissenschaften in die öffentlichrechtliche Theorie- und Institutionenbildung einzubeziehen. Inwieweit dieses Vorhaben gelungen ist, wird sich in der erhofften Kritik an den vorgelegten Arbeitsergebnissen zeigen.

Die zahlreichen fruchtbaren Gespräche nachzuzeichnen, die ich mit den verschiedensten Personen führen konnte, ist an dieser Stelle nicht möglich. Danken möchte ich insbesondere meinem Betreuer, Prof. Jörg Paul Müller. Seine wertvollen Anregungen halfen mir aus manch einer verfahrenen Situation weiter und seine Kritik an vorgelegten Zwischenergebnissen veranlaßte mich mehrmals zu fruchtbaren Kor-

rekturen hin zum Konkreten. Verdankenswert sind auch die demokratie-theoretischen Impulse, die ich während meiner Studien- und Assistentenzeit bei Prof. Richard Bäumlin erhielt. Seine Ausrichtung auf rechts- und staatstheoretische Grundsatzfragen trugen zur Überzeugung bei, die Thematik in der notwendigen Breite anzugehen. Verdankenswerte Anregungen erhielt ich für den organisationsrechtlichen Teil außerdem von Prof. Heiko Faber.

Danken möchte ich an dieser Stelle auch all meinen Studien- und Arbeitskollegen, die stets bereit waren, mir im gemütlichen Gespräch bei einem Glas Wein aus der drohenden wissenschaftlichen Isolation herauszuhelfen. Es sind dies vorab meine Berner Kollegen André Daguet, Christoph Fisch, Daniel Moser, Kurt Nuspliger und Christoph Steinlin. In liebevoller Weise hat meine Frau Katrin den Literaturgarten gepflegt. Für die Anregungen für sprachliche Korrekturen bin ich schließlich Andreas Blum zu Dank verpflichtet. Frau R. Scherrer (St. Gallen) und Frau L. Menger (Berlin) danke ich für ihre Schreibarbeiten.

Ohne die großzügige Förderung meiner lieben Eltern hätte diese Arbeit bei allen verdankenswerten Aufwendungen der Berner Steuerzahler nicht zustandekommen können.

Bern / Berlin, Januar 1977

Peter Knoepfel

Inhaltsverzeichnis

0.	Einleitung	19
0.1.	Vier Situationen — halbwegs erfunden	19
0.1.1.	Das Atomkraftwerk	19
0.1.2.	Das CK — 73	19
0.1.3.	Das kommunale Leitbild	20
0.1.4.	Die Grundeigentümer	20
0.2.	Zur Arbeitsmethode	21
1.	Planungswissenschaftliche und planungsrechtliche Grundlagen	23
1.1.	Fragestellung	23
1.2.	Zum Begriff Raumplanung — Stellenwert, Möglichkeiten und Funktionsweise staatlicher Planung	25
1.2.1.	Zum staatlichen Planungshandeln. Verschiedene Planungskonzeptionen — gemeinsame Entscheidungsstufen	25
1.2.1.1.	Planung: Definitionselemente	25
1.2.1.2.	Planung: Ein in unterscheidbare Entscheidungsstufen gegliederter Problemlösungsprozeß	28
1.2.1.2.1.	Die Analyse	29
1.2.1.2.2.	Der Planzielbündelentscheid	30
1.2.1.2.3.	Der Entscheid über die zielkonformen Mittel	33
1.2.1.2.4.	Die Programmierung	34
1.2.1.2.5.	Die Implementierung	35
1.2.1.2.6.	Beitrag der allgemeinen Phasenlehre für die Fragestellung	36
1.2.1.3.	Drei Konzeptionen für einen Begriff politischer Planung (Skizze)	38
1.2.1.3.1.	Einteilungskriterium	38
1.2.1.3.2.	Konzeption I	39
1.2.1.3.3.	Konzeption II	40
1.2.1.3.4.	Konzeption III	44
1.2.2.	Raumplanung im Spannungsfeld zwischen Konzeption II und III	46
1.2.2.1.	Stellenwert der Raumplanung im raumpolitischen Gesamtmodell	46

1.2.2.1.1.	Modellbeschreibung	48
1.2.2.1.2.	Prämissen des Modells	48
1.2.2.2.	Das Raumplanungsgesetz	52
1.2.3.	Würdigung der Raumplanung gem. RPG im Lichte der Konzeptionen II und III allgemeiner politischer Planung	54
1.3.	Zentrale und dezentrale Raumentwicklungssteuerung — Skizze einiger Zuordnungskriterien zur Rolle der Durchführungssysteme	59
1.3.1.	Das Verhältnis Ziele — Mittel — Folgeprobleme	59
1.3.2.	Gleichheit — Ungleichheit	61
1.3.3.	Abstraktheit — Konkretheit	63
1.3.4.	Raumpolitisches Gesamtsystem und Subsysteme — relative Autonomie und Feed-back-System: Einige für die Zentralismuskonzeption einschlägige Begriffe	67
1.3.4.1.	Raumpolitisches Gesamtsystem	67
1.3.4.2.	Raumpolitische Subsysteme	69
1.3.4.3.	Zur relativen Autonomie von Subsystemen	70
1.3.4.4.	Feed-back-System	72
1.3.5.	Insbesondere: Zur letzten Stufe von durchgehenden Planungsprozessen (Durchführungsstufe)	73
1.3.5.1.	Allgemeines	73
1.3.5.2.	Systematische Stellung der Durchführungssysteme	73
1.3.5.3.	Umschreibung der Durchführungssysteme	75
1.3.5.3.1.	Kleinräumigkeit	75
1.3.5.3.2.	Funktionsfähigkeit	80
1.3.5.3.3.	Schlußfolgerung	83
1.4.	Raumpolitisches Gesamtsystem und Subsysteme in der Konzeption des Raumplanungsgesetzes — Die verschiedenen Stufen der durchgehenden Raumplanung	84
1.4.1.	Aufbau und Gliederung des Gesamtsystems	84
1.4.2.	Prozeßskizze	85
1.4.3.	Zum Ablauf durchgehender Planungsprozesse (nach Skizze) ..	86
1.5.	Die je Planungsstufe wiederkehrende 4-Schritt-Figur — Aspekte zur Rechtsnatur von Raumplänen	91
1.5.1.	Die 4-Schritt-Figur	91
1.5.2.	Ausgangslage	92
1.5.3.	Weiterführende Aspekte und Definitionen	93

1.6.	Nutzungsplan, kantonaler Gesamttrichtplan und Bundesplanungsentscheidungen	98
1.6.1.	Zum Nutzungsplan	98
1.6.1.1.	Vorbemerkung	98
1.6.1.2.	Grundlagen — allgemeiner Inhalt des Nutzungsplanes	99
1.6.1.2.1.	Notwendigkeit einer inhaltlichen Umschreibung	99
1.6.1.2.2.	Bauliche und nichtbauliche Nutzung	100
1.6.1.2.3.	Kantonales Nutzungsgebiet und kommunale Nutzungszone ...	102
1.6.1.2.4.	Schlußfolgerung: Inhalt kommunaler Nutzungsplanung	106
1.6.1.3.	Zur Nutzungszone	106
1.6.1.3.1.	Negative Bestimmungsmerkmale	107
1.6.1.3.2.	Positive Bestimmungsmerkmale	108
1.6.1.4.	Für die Demokratisierungsdiskussion relevante organisationsrechtliche Gesichtspunkte	111
1.6.1.4.1.	Komplexität kommunaler Nutzungsplanung	111
1.6.1.4.2.	Stadtteile — Gesamtstadt: Mögliche Kompetenzausscheidung ..	113
1.6.2.	Zu den kantonalen und regionalen Gesamttrichtplänen	115
1.6.2.1.	Ausgangslage — Inhalte	115
1.6.2.1.1.	Die echtgenerell-konkreten materiellen Planungsentscheidungen	115
1.6.2.1.2.	Die unechtgenerell-konkreten materiellen Planungsentscheidungen	116
1.6.2.1.3.	Die unechtgenerell-konkreten formellen Planungsentscheidungen	117
1.6.2.2.	Für die Demokratisierungsdiskussion bedeutsame Aspekte ...	117
1.6.2.2.1.	Echtgenerell-konkrete kantonale Planungsentscheidungen ...	117
1.6.2.2.2.	Zur Region	119
1.6.2.2.3.	Planinhalte — Rückkoppelung an Bundesplanungsentscheide ..	121
1.6.2.3.	Notwendigkeit von Bundesplanungsentscheidungen aus der Sicht des Genehmigungsverfahrens	125
1.6.3.	Zu den Bundesplanungsentscheidungen	126
1.6.3.1.	Ausgangslage	126
1.6.3.2.	Materielle Grundsätze	127
1.6.3.3.	Schritte im Bundesplanungsprozeß	128
1.6.3.3.1.	Zielbündelentscheidungen	128
1.6.3.3.2.	„Gesamtplan Schweiz“	131
1.7.	Raumpolitische Betroffenheit	136
1.7.1.	Fragestellung	136
1.7.2.	Allgemeines	137
1.7.3.	Allgemeine und besondere Anknüpfungspunkte für raumpolitische Betroffenheit	140

1.7.4.	Die kohärente soziale Wirkungseinheit raumpolitischer Maßnahmen — ausschließliche Betroffenheit und Mitbetroffenheit ..	140
1.7.4.1.	Ausgangslage	140
1.7.4.2.	Volle Betroffenheit — Beispiel Nutzungsplan	142
1.7.4.3.	Partielle Betroffenheit	143
1.7.4.4.	Ausschließliche und Mitbetroffenheit	144
1.7.5.	Abstrakte (Ziel-) und konkrete (Plan-) raumpolitische Betroffenheit	145
1.7.5.1.	Zielbündelbetroffenheit	145
1.7.5.2.	Planbetroffenheit	146
1.7.6.	Zusammenfassende Betroffenheitstypologie	147
1.7.6.1.	Skizze und Typenliste	147
1.7.6.2.	Nachbemerkung	149
1.8.	Einige Schlußfolgerungen aus den bisherigen Überlegungen zur Rechtsnatur und zur Betroffenheit — Grundsätze für weiterführende Modellobildungsstrategien	151
1.8.1.	Betroffenheitsdifferenzierende Ausgestaltung von Partizipationstypen	151
1.8.2.	Sonderstellung für partielle Betroffenheit besonderer Art	152
1.8.3.	System- und Gruppenpartizipation	153
2.	Grundlagen einer Partizipationslehre im Rahmen eines Programmes für die Demokratisierung politischer, insbesondere raumpolitischer Systeme	156
2.1.	Einleitung: zur Methode	156
2.1.1.	Allgemeines Forschungsprogramm	156
2.1.2.	Vorhaben dieser Arbeit	159
2.2.	Analysenmodell, politische Partizipation und Legitimation — Übersicht und begriffliches Instrumentarium	162
2.2.1.	Analysemodell und einheitliche Definition von politischer Partizipation	162
2.2.1.1.	Analysemodell	162
2.2.1.1.1.	Skizze	162
2.2.1.1.2.	Begriffe	162
2.2.1.1.3.	Verwendbarkeit des Modells	164
2.2.1.2.	Politische Partizipation	166

2.2.2.	Legitimation, formale und materiale Differenzierung	169
2.2.2.1.	Die innere oder formale Differenzierung	170
2.2.2.2.	Die äußere oder materiale Differenzierung	172
2.2.2.3.	Legitimation und Partizipation	173
2.3.	Zum inneren Zusammenhang von materialer Differenzierung und gesellschaftlicher Umwelt: Die Partizipanten	176
2.3.1.	Fragestellung	176
2.3.2.	Ausgangslage	176
2.3.3.	Materiale Differenzierung und ökonomisches System	177
2.3.4.	Grenzen einer Umverteilung von Partizipationsrechten	178
2.4.	Die raumpolitischen Partizipanten am Beispiel der kommunalen Ebene	180
2.4.1.	Ausgangslage	180
2.4.2.	Die potentiellen Konsens- bzw. Nutzungsverweigerer	182
2.4.2.1.	Die potentiellen Konsensverweigerer	182
2.4.2.1.1.	Zur Struktur legitimatorischer Prozesse und zu deren Verhältnis zum politischen System	183
2.4.2.1.2.	Ungleiche Interessenvertretungen	185
2.4.2.1.3.	Schlußfolgerung für den Bereich der Raumplanung	189
2.4.2.2.	Die potentiellen Nutzungsverweigerer	190
2.4.2.2.1.	Die Grundeigentümer	191
2.4.2.2.2.	Die eigentlichen Raumnutzer	191
2.4.3.	Zusammenfassende Schlußfolgerung für die Ausgestaltung des kommunalen Planungsverfahrens	193
2.5.	Programm für die Demokratisierung politischer Systeme — eine Skizze	194
2.5.1.	Vorbemerkung — allgemeiner Grundsatz	194
2.5.1.1.	Vorbemerkung	194
2.5.1.2.	Allgemeiner Grundsatz	195
2.5.2.	Dekolonisierung und Entoligarchisierung des legitimatorischen Systems — Hinweis	199
2.5.3.	Umverteilung der Partizipationsrechte je Verfahrensstufe nach Maßgabe des Gleichheitsgrundsatzes und der Priorität der Wil- lensträger	201
2.5.3.1.	Zum inhaltlichen Aspekt des Gleichheitssatzes	201
2.5.3.2.	Veränderung der formalen Differenzierung politischer Systeme	202
2.5.3.3.	Veränderung der materialen Differenzierung	206

2.5.4.	Die Ausbildung betroffenheitsdifferenzierender politischer Subsysteme (vertikale Differenzierung)	208
2.5.4.1.	Die Trias: Gleichmäßige Betroffenheit / Maßnahme / politisches System	208
2.5.4.2.	Anwendung: Situationen — Bewältigungsstrategien	211
2.5.4.3.	Skizze zur Systematisierung von Partizipationstypen	213
2.6.	Einige Schlußfolgerungen: Aspekte zur Demokratisierung der Raumplanung: Probleme und Postulate für die Ebenen des Bundes und der Kantone	219
2.6.1.	Notwendige Analysen	219
2.6.2.	Hinweis: Grenzen der Demokratisierbarkeit	222
2.6.3.	Vertikale Differenzierungsgebote	223
2.6.4.	Formale Differenzierungsgebote	224
2.6.5.	Materiale Differenzierungsgebote	225
2.6.6.	Implementierungspartizipation	228
3.	Demokratisierung der kommunalen Nutzungsplanung — ein institutionelles Modell	232
3.1.	Grundsätze	232
3.1.1.	Einleitung und Fragestellung	232
3.1.2.	Die formale Differenzierung kommunaler raumpolitischer Durchführungssysteme	235
3.1.3.	Die materiale Differenzierung kommunaler raumpolitischer Durchführungssysteme	237
3.1.3.1.	Einwohner, Grundeigentümer und Produktionsmitteleigner: verschiedene Interessenpositionen und -gegensätze	237
3.1.3.1.1.	Raumpolitisch Betroffene und Grundeigentümer als Eigennutzer zu Wohnzwecken	238
3.1.3.1.2.	Raumpolitisch Betroffene und Grundeigentümer als Eigennutzer zu Produktiv- und Dienstleistungszwecken	238
3.1.3.1.3.	Raumpolitisch Betroffene und Grundeigentümer als Fremdnutzer	240
3.1.3.1.4.	Grundeigentümer als Eigennutzer zu Wohnzwecken und Grundeigentümer als Eigennutzer zu Produktiv- oder Dienstleistungszwecken	240
3.1.3.1.5.	Grundeigentümer als Eigennutzer zu Wohnzwecken und Eigentümer als Fremdnutzer	241
3.1.3.2.	Einwohner, Grundeigentümer und Produktionsmitteleigner: Interessenberücksichtigungsprioritäten	241
3.1.3.3.	Hinweis zum Informationsproblem	243

3.1.3.4.	Planungskommission und private Planungsbüros	244
3.1.4.	Brennpunkte des vertikalen Differenzierungsgebots im Modell für die kommunale Nutzungsplanung	245
3.2.	Verfahren zur Erarbeitung verschiedener Zielsysteme (Phase 1)	245
3.3.	Zielbündelentscheidung (Phase 2)	248
3.4.	Implementierungsverfahren (Phase 3)	249
3.4.1.	Stellenwert und Notwendigkeit verfahrensrechtlicher Strukturierung	249
3.4.2.	Stadtteilpartizipation	250
3.4.2.1.	Die volle Ausgliederung und Dezentralisierung der Implementierung	251
3.4.2.2.	Mitspracherecht der Stadtteile am Implementierungsprozeß	253
3.4.2.3.	Das konkurrierende Mitspracherecht der Stadtteile neben anderen Partizipationsberechtigten	254
3.4.2.4.	Mitsprache von einzelnen Bürgern, Bürgergruppen und Interessenvereinigungen	256
3.4.3.	Möglichkeit für eine differenzierte Behandlung von Einwohnern, Produktionsmitteleignern und Grundeigentümern	257
3.4.3.1.	Ausgangslage	257
3.4.3.2.	Modellvorschlag: Gliederung des Implementierungsverfahrens in drei Stufen	259
3.4.3.2.1.	Stufe I: Partizipation der raumpolitisch Betroffenen	259
3.4.3.2.2.	Stufe II: Partizipation der produktivnutzenden Grundeigentümer und Investoren	261
3.4.3.2.3.	Stufe III: Partizipation der übrigen Grundeigentümer	261
3.5.	Planantrag der Exekutive (Phase 4)	263
3.6.	Das sog. Einspracheverfahren (Phase 5)	264
3.6.1.	Ausgangslage	264
3.6.2.	Kritik	265
3.7.	Die Entscheidung über den Plan (Phase 6)	268
3.7.1.	Zur Partizipationsberechtigung	268
3.7.2.	Zur Zuständigkeitsfrage	269
3.7.2.1.	Parlament / Volk oder Exekutive?	269
3.7.2.2.	Zur Stellung der Stadtteile	272

3.8.	Das Genehmigungsverfahren und das Verfahren zum Schutze der Partizipationsrechte (Phase 7)	273
3.8.1.	Die Nichtgenehmigungsgründe	274
3.8.1.1.	Die Zweckwidrigkeit	274
3.8.1.2.	Die Rechtswidrigkeit	279
3.8.1.2.1.	Der Verstoß gegen generell-konkrete Planungsentscheidungen einer vorgelagerten Planungsstufe (systemgenerell oder echt-genereller Natur)	279
3.8.1.2.2.	Der Verstoß gegen materielle, generell-abstrakte Planungsentscheidungen und Planungsgrundsätze übergeordneter Art ..	280
3.8.1.2.3.	Der Verstoß gegen materielle eigene Planungsentscheidungen des Durchführungssystems	290
3.8.1.2.4.	Der Verstoß gegen Verfahrensrecht (inkl. synoptische Darstellung des kantonalen Planungsverfahrensrechts für die Gemeinden)	292
3.8.2.	Die sog. Beschwerde Privater im Genehmigungsverfahren ...	317
3.8.2.1.	Kritik	317
3.8.2.2.	Versuch einer Neudefinition: Partizipationsrecht eigener Art ..	318
3.8.3.	Verfahrensbeschwerde	320
3.8.3.1.	Ausgangslage	320
3.8.3.2.	Beschwerdelegitimation	320
3.8.3.2.1.	Betroffenheit	320
3.8.3.2.2.	Rechtsschutzinteresse — Skizze	321
3.8.3.2.3.	Schlußfolgerung	326
3.8.3.2.4.	Sonderfälle	327
3.8.4.	Die Nichtgenehmigung	328
3.9.	Das Beschwerdeverfahren (Phase 8)	330
3.9.1.	Rechtsmittel gegen den Nutzungsplan auf der Ebene der Kantone und des Bundes	330
3.9.1.1.	Vorbemerkung: Zum kantonalen Rechtsmittelverfahren	330
3.9.1.2.	Zum Anfechtungsgegenstand	331
3.9.1.3.	Zum Anfechtungsgrund	334
3.9.1.4.	Zur Beschwerdelegitimation	334
3.9.1.4.1.	Betroffenheit	335
3.9.1.4.2.	Rechtsschutzinteresse: Allgemeine Anforderungen	335
3.9.1.4.3.	Rechtsschutzinteresse: Besondere Anforderungen	336
3.9.1.4.4.	Zusatzregelungen	337
3.9.1.5.	Zum Suspensiveffekt	339
3.9.2.	Die Stellung der Gemeinde im Nichtgenehmigungsfall	340
3.10.	Zum Baubewilligungsverfahren (Phase 9 - 11)	341

Inhaltsverzeichnis

17

3.10.1. Ausgangslage 341
3.10.2. Drittbeschwerden 342
3.10.3. Zusatzregelungen 343

Anhang: Text des in der Volksabstimmung von 13. Juni 1976 abgelehnten Raumplanungsgesetzes (RPG) 347

Literaturverzeichnis 365

0. Einleitung

0.1. Vier Situationen — halbwegs erfunden

0.1.1. Das Atomkraftwerk

In einer verhältnismässig dicht besiedelten Region soll ein Atomkraftwerk errichtet werden. Zuständig für die Erteilung der Bewilligung für die Gesamtanlage ist der Bund. Die Standortgemeinde wehrt sich zusammen mit den Nachbargemeinden und mit dem Kanton gegen die vom Bund erteilte Bewilligung. Nachdem Bundesinstanzen sämtliche rechtlichen Hindernisse, die Gemeinde und Kanton dem Bauvorhaben entgegengestellt hatten, beseitigt haben, wird unter der Devise der Demokratisierung eine eidgenössische Verfassungsinitiative lanciert. Die Errichtung von Atomkraftwerken — so die Forderung der Initianten — soll vom Bund nur bewilligt werden, wenn die betroffene Bevölkerung dem Vorhaben zustimmt.

Ist das wirklich Demokratisierung? Wie bestimmen sich die Betroffenen? Sind Energiekonsumenten, die zufälligerweise nicht in der Standortgemeinde oder deren Umgebung wohnen, nicht auch betroffen, wenn gegebenenfalls Energieknappheit eintreten sollte? Ist ein solches Vorgehen nicht geeignet, Kompetenzen des Zentralstaates zu unterlaufen? Gibt es mögliche Alternativen zum Schutz der Interessen der Betroffenen? Verlangt Demokratisierung immer Dezentralisierung?

0.1.2. Das CK - 73

„Einen verbindlichen nationalen Raumplan zu erstellen, ist nach dem Raumplanungsgesetz unstatthaft“. So zu lesen in zahlreichen wissenschaftlichen und amtlichen Publikationen. Die Verwaltung des Bundes hat in Zusammenarbeit mit den Kantonsverwaltungen das sog. CK - 73 erstellt, das unzweifelhaft ein nationaler Gesamtplan ist. Obgleich er kein verbindlicher Erlaß ist, richten sich Kantons- und Bundesverwaltung in ihrer raumrelevanten Tätigkeit nach diesem Dokument. Das Volk — so wird argumentiert — hätte mit der Annahme von Art. 22^{quater} BV deutlich bekundet, daß es den Schwerpunkt der Raumplanung den Kantonen überlassen wolle; diesen demokratischen Willen gelte es zu respektieren, weshalb ein ‚Gesamtplan Schweiz‘ verbindlich nicht erlassen werden dürfe.

Entspricht diese Auffassung den Anforderungen einer rechtsstaatlichen Demokratie? Wäre es nicht bedenklich, wenn ein solches Dokument, das weder jemals ein Kantonal- noch das Bundesparlament gesehen hat, als Verwaltungsprogramm figurierte und in der Weise steuernd auf die Verwaltungstätigkeit von Bund und Kantonen einwirkte? Entspricht es dem überall ertönenden Ruf nach Demokratisierung der Raumplanung, wenn zentrale Steuerungsentscheidungen in vermeindlicher oder tatsächlicher Ermangelung verfassungsrechtlicher Grundlagen einfach in die Form unverbindlicher Dokumente eingekleidet und im Verwaltungsverbund zwischen Bundes- und Kantonsbeamten erstellt würden?

0.1.3. Das kommunale Leitbild

Der Gemeinderat von Oberteufen hat ein Leitbild für die Entwicklung der Gemeinde ausarbeiten lassen und dieses daraufhin auch beschlossen. Mit der Begründung, es handle sich dabei nicht um ein für die Grundeigentümer verbindliches Dokument, sondern lediglich um ein verwaltungsinternes Führungsinstrument, widersetzt er sich einem Postulat aus dem Gemeindeparlament, worin unter der Devise ‚Demokratisierung der Raumplanung‘ die Entscheidungskompetenz des Parlamentes für das Oberteufener Leitbild gefordert wird.

Was bedeutet hier Demokratisierung? Ist die Mitwirkung des Gemeindeparlamentes nicht erst in jenem Zeitpunkt erforderlich, in dem tatsächlich Eingriffe in die Befugnisse der Grundeigentümer in verbindlicher Weise angeordnet werden? Ist es überhaupt sinnvoll, Entwicklungsziele in einer selbständigen Entscheidungsphase zu beschließen? Kann man einen kommunalen Nutzungszonenplan oder Raumplanungsprozesse überhaupt in verschiedene Entscheidungsprozesse zerlegen? Welche politische und rechtliche Bedeutung kommt insbesondere Zielsystemen in solchen Prozessen zu? Und: Hat eine derartige Gliederung überhaupt etwas mit Demokratisierung zu tun?

0.1.4. Die Grundeigentümer

Der Oberteufener Haus- und Grundeigentümerverband fordert unter der Devise ‚Demokratisierung der Raumplanung‘ einen früheren Einbezug der Grundeigentümer in den Nutzungsplanungsprozeß. Es habe eine Öffnung des Planungsprozesses hin zu den Betroffenen zu erfolgen und betroffen von den Raumplanungsentscheidungen seien schließlich die Grundeigentümer.

Was ist von diesem Demokratisierungspostulat zu halten? Bedeutet Demokratisierung in jedem Falle Öffnung der Verwaltung hin zu Gruppen im gesellschaftlichen Bereich? Und: Wer sind eigentlich in

diesem Fall die Planbetroffenen? Welche Rolle hätten etwa Mieter, Pächter, Vereine und Ortsparteien neben den Grundeigentümern zu spielen?

0.2. Zur Arbeitsmethode

Die vier Situationen zeigen deutlich, wie *kontrovers* und vielfach schillernd der Begriff „Demokratisierung der Raumplanung“ ist. Gemeinsamer Nenner der verschiedenen Begriffsverwendungen ist lediglich das Postulat, daß die Betroffenen — in Anbetracht zunehmender gesellschaftlicher Komplexität vielerorts im Gefühl des ‚Überfahrenwerdens‘, des ‚Verplantwerdens‘ — vermehrt in politische Entscheidungsprozesse einbezogen werden sollten. Gefordert wird ganz allgemein vermehrte unmittelbare Partizipation der Entscheidungsbetroffenen, die sich nicht nur auf die parlamentarische, sondern — wohl in ausgeprägterer Art — auch und gerade auf die Verwaltungsebene beziehen. Ansonsten ist den verschiedenen Vorstellungen weiter nichts gemeinsam. Insbesondere der Betroffenheitsbegriff wird äußerst unterschiedlich verwendet.

Dieser wohl wirklichkeitsnah umschriebenen Ausgangslage entspricht es, wenn zunächst versucht wird, die *besondere Sach- und Problemstruktur* von Planungs-, insbesondere von Raumplanungsprozessen zu untersuchen. Das geschieht im *ersten* Kapitel. Exemplifiziert wird das Problemfeld anhand des inzwischen vom Volk am 13. Juni 1976 *abgelehnten Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 14. 10. 1974 (RPG)*. Es findet sich im *Anhang* dieser Arbeit. Die Ausführungen behalten trotz dieser Ablehnung für ein nächstes Gesetzesprojekt, m. E. aber auch für die Organisation raumpolitischer Prozesse in Nachbarstaaten mit ähnlich föderalistischer Struktur wie die Schweiz Gültigkeit.

Sach- und wirklichkeitsnah soll anschließend im *zweiten* Kapitel dargelegt werden, was unter *Demokratisierung* der nunmehr in ihrer Sachstruktur erhellten Raumplanungsprozesse verstanden werden könnte. Dabei werde ich Fragen aufgreifen, die in der allgemeinen Demokratisierungsdiskussion m. E. vielfach zu kurz kommen. Es handelt sich vornehmlich um Vorfragen, wie sie realistische Strategien für die Demokratisierung politischer Systeme stellen sollten. Im Zentrum steht dabei die — in politischen und rechtlichen Diskussionen vielfach stillschweigend als positiv beantwortet vorweggenommene — Frage nach der Demokratisierbarkeit unserer raumpolitischen Systeme unter den gegenwärtigen gesellschaftlichen Bedingungen.

Im *dritten* Kapitel soll schließlich versucht werden, ein praktikables institutionelles Modell für die Demokratisierung der *kommunalen* Nutzungsplanung zu formulieren. Die Gemeinde wird immer mehr zum