

WILHELM SÖFKER

Entschließung der MKRO zur Bürgerbeteiligung in der Raumordnung

Am 1. Januar 1983 ist die Entschließung der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) „Bürgerbeteiligung in der Raumordnung und Landesplanung“ in Kraft getreten. Die MKRO äußert sich in dieser Entschließung zu der Frage, ob und inwieweit bei der Vorbereitung der Entscheidungen im Rahmen der Raumordnung und Landesplanung eine mittelbare oder unmittelbare Bürgerbeteiligung sowie eine Information der Bürger in Betracht kommt. Die Entschließung hat folgenden Text:

„Die Ministerkonferenz für Raumordnung stellt zur Frage der Bürgerbeteiligung in der Raumordnung und Landesplanung folgendes fest:

Als zusammenfassende, übergeordnete und überörtliche Planung sind Raumordnung und Landesplanung in der Regel auf Verwirklichung in mittel- und langfristigen Zeitabschnitten angelegt; ihre Ziele begründen rechtliche Verpflichtungen nur für die in § 4 Abs. 5 ROG genannten Planungsträger und Behörden. Für den einzelnen Bürger können sich nur mittelbare Auswirkungen dadurch ergeben, daß die Erfordernisse der Raumordnung und Landesplanung Eingang in Rechtsvorschriften und einzelne raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen, z. B. Verwaltungsakte, finden.

Zwar ist eine unmittelbare Bürgerbeteiligung wegen der Vielschichtigkeit der Planung und ihres häufig abstrakten Charakters, ferner wegen der Größe des Planungsraums (Land oder Region) und wegen der großen Zahl der zu beteiligenden Bürger kaum durchführbar. Ergänzend fallen verfassungspolitische Überlegungen ins Gewicht. Das geltende Raumordnungsrecht des Bundes und der Länder kennt daher grundsätzlich keine unmittelbare Beteiligung der Bürger.

Jedoch sind im Raumordnungsrecht weitreichende Teilhabeformen verankert, die – entsprechend der Stellung von Raumordnung und Landesplanung im System der raumbezogenen Planungen – eine mittelbare Bürgerbeteiligung darstellen. Hierzu gehören insbesondere:

- Die Mitwirkung parlamentarischer Gremien (Landtage, Landtagsausschüsse),
- die Anhörung von Beiräten, denen Organisationen angehören, die auch Bürgerinteressen vertreten,
- die Beteiligung der kommunalen Gebietskörperschaften, die überdies vor der Abgabe von Stellungnahmen ihrerseits die Bürger nach dem jeweiligen Kommunalrecht beteiligen können oder dazu verpflichtet sind.

Hinzu kommt die Möglichkeit der unmittelbaren Information der Öffentlichkeit über Vorstellungen der Landes- und Regionalplanung durch deren Träger.

Die Nutzung dieser Formen einer mittelbaren Bürgerbeteiligung ist insbesondere dann zweckmäßig, wenn in Raumordnungsverfahren oder bei Planungen, die in ihren Auswirkungen und Zusammenhängen überschaubar sind, raumordnerische Aussagen über Einzelprojekte getroffen werden. Mit Rücksicht auf die Stellung der Gemeinden innerhalb des Staatsaufbaus und ihre weitgehenden Beteiligungsrechte bei der Raumordnung und Landesplanung sollte die Bürgerbeteiligung auch in diesen Fällen den Gemeinden überlassen bleiben; sie sollten das Ergebnis einer Bürgerbeteiligung den Behörden und Trägern der Landes- und Regionalplanung zusammengefaßt mitteilen.

Die Ministerkonferenz für Raumordnung hält es für geboten, daß von den Möglichkeiten der Information der Öffentlichkeit über Vorstellungen der Landes- und Regionalplanung bei Entscheidungen über Einzelprojekte verstärkt Gebrauch gemacht wird.“

1. Anlaß für die Entschließung

Die Teilnahme des Bürgers an Planungsvorgängen nimmt in der öffentlichen Diskussion bis in die heutige Zeit einen breiten Raum ein¹. Folge davon war – gewissermaßen als Kernstück der Bürgerbeteiligung in der Planung – die gesetzliche Verankerung der frühzeitigen und umfassenden Bürgerbeteiligung in § 2 a BBauG durch die BBauG-Novelle von 1976. 1979 wurde der Stellenwert der Bürgerbeteiligung im Mülheim/Kärlich-Beschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 20. Dezember 1979 hervorgehoben, in dem der Grundrechtsschutz als Hauptfunktion der Öffentlichkeitsbeteiligung, jedenfalls im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren, herausgestellt wird². Neben der Frage der Bürgerbeteiligung in den Genehmigungs- und Bebauungsplanverfahren, die den Bürger unmittelbar berühren, stellte sich auch bald die Frage nach der Öffentlichkeitsbeteiligung in der höherrangigen Raumplanung³.

Besonderen Anlaß für diese Fragestellung gaben die in der Praxis der Landesplanung zu beobachtenden und tendenziell zunehmenden Entscheidungen über Standorte von überörtlich bedeutsamen Vorhaben, wie Kraftwerken, großflächigen Industrieanlagen, sowie über sonstige flächenbeanspruchende Nutzungen, wie Vorranggebiete für die Wassergewinnung und die Sicherung oberflächennaher Rohstoffe. Diese raumordnerischen Entscheidungen können sich im einzelnen sehr differenziert auf die nachfolgenden Planungen und Genehmigungen als inhaltlich bindende Vorgaben auswirken. So können z. B. Standortfestlegungen in Raumordnungsplänen als Ziele der Raumordnung und Landesplanung (gemäß § 5 Abs. 4 ROG bzw. § 1 Abs. 4 BBauG) Anpassungspflichten der Gemeinden bei der Aufstellung von Bauleitplänen zur Folge haben, die ihnen nur noch in geringem Maße planerische Entscheidungen ermöglichen. Ferner sind die in Raumordnungsverfahren festgestellten Erfordernisse der Raumordnung auf-

1 Vgl. die frühzeitige Bürgerbeteiligung bei Planungen, Vorträge und Diskussionsbeiträge der 49. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung 1981 der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, herausgegeben von *Willi Blümel*, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Band 87, 1982; vgl. neuerdings auch von *Kodolitsch/Schäfer*, Handbuch der Kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band 3, § 63, 1983.

2 BVerfGE 53, 30 = DÖV 1980, 299 = DVBl. 1980, 356, 831.

3 Ausführlich hierzu: Informationen zur Raumentwicklung. (1981) H. 1/2, mit zahlreichen Beiträgen zur Frage der Bürgerbeteiligung insbesondere in der höherrangigen Raumplanung; *Schmidt-Eichstaedt*, Städte- und Gemeindebund, 1982, S. 321–324.

grund von speziellen Raumordnungsklauseln in den betreffenden Fachgesetzen im Rahmen der Genehmigungsverfahren beachtlich. Wird der Entscheidungsspielraum auf diese Weise begrenzt, so folgt daraus auch eine inhaltliche Beschränkung der Bürgerbeteiligung in den durch die raumordnerischen Vorentscheidungen gebundenen Verfahren, auch wenn diese an sich eine unbeschränkte Bürgerbeteiligung, wie z. B. nach § 2 a BBauG, vorsehen. Es stellte sich daher die Frage, ob durch diese rechtlichen Vorgaben der Raumordnung und Landesplanung ein Defizit an Bürgerbeteiligung entsteht und wie es gegebenenfalls ausgeglichen werden kann.

Diese Gesichtspunkte dürften letztlich den Bundesminister für Verkehr veranlaßt haben, in einem Rundschreiben an die Verkehrsressorts der Länder (vom 6. April 1979, StP 15/38, 16/150 25 Va 79) vorzusehen, daß im Rahmen des Linienbestimmungsverfahrens für Fernstraßen nach § 16 Abs. 2 Bundes-Fernstraßengesetz die Bürger beteiligt werden, weil dadurch wesentliche Vorentscheidungen getroffen werden, die z. B. im Planfeststellungsverfahren nicht mehr Gegenstand der Erörterung sein können.

Die Entschließung hatte sich daher nicht nur mit der Frage der Bürgerbeteiligung in der Raumordnung und Landesplanung im allgemeinen, sondern speziell auch in den Fällen zu befassen, in denen in den Raumordnungsplänen und -verfahren Entscheidungen über die Standorte einzelner Vorhaben und Nutzungen getroffen werden.

2. Zum Inhalt der Entschließung

2.1 Zur Begriffsbestimmung der Bürgerbeteiligung

Die Entschließung spricht von mittelbarer und unmittelbarer Bürgerbeteiligung und von der Information der Öffentlichkeit. Insoweit geht sie vom allgemein verwendeten Begriff der Bürgerbeteiligung aus. Danach enthält die Bürgerbeteiligung zwei Elemente: Information und Anhörung der Bürger (vgl. insoweit die Legaldefinition des § 2 a Abs. 2 BBauG). Die Information hat den Zweck, die Bürger über die Ziele und Zwecke der Planung durch öffentliche Darlegung in geeigneter Weise zu unterrichten. Die Anhörung der Bürger bedeutet, daß ihnen Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung mit den öffentlichen Stellen gegeben wird. Diese beiden Elemente der Bürgerbeteiligung liegen auch der Entschließung zugrunde, indem diese zwischen der Information der Öffentlichkeit und der Beteiligung der Bürger unterscheidet. Diese Unterscheidung führt in den letzten beiden Absätzen zu einer unterschiedlichen Zuordnung der Aufgaben; die Unterrichtung der Öffentlichkeit bleibt Aufgabe der Träger der Landes- und Regionalplanung, die eigentliche Bürgerbeteiligung einschließlich Anhörung ist Sache der Gemeinden.

Darüber hinaus unterscheidet die Entschließung zwischen unmittelbarer und mittelbarer Bürgerbeteiligung. Unter unmittelbarer Bürgerbeteiligung ist vor allem die Anhörung und Erörterung mit dem Bürger zu verstehen; dies soll Sache der Gemeinden sein. Demgegenüber wird unter mittelbarer Beteiligung der Bürger die Beteiligung solcher Stellen, Gremien und Organisationen verstanden, die die Bürger repräsentieren (Länder- und Kommunalparlamente), ihrerseits die Bürger

unmittelbar beteiligen (Gemeinden) oder partielle Bürgerinteressen vertreten (Beiräte). Diese mittelbaren Teilhabeformen werden in der Entschließung der Raumordnung und Landesplanung als Aufgabe zugeordnet (vgl. Absatz 3).

2.2 Die grundsätzlich mittelbare Bürgerbeteiligung in der Raumordnung und Landesplanung

Den Aussagen der Entschließung in ihren ersten drei Absätzen liegt die Beurteilung der Stellung der Raumordnung und Landesplanung als eine Verwaltungstätigkeit im Bereich der Planung zugrunde, die als „übergeordnete, überörtliche und zusammenfassende“ Planung mehr der Ebene der Regierungstätigkeit zuzuordnen ist, so daß die Mitwirkung bzw. Kontrolle der Parlamente (Länderparlamente, gegebenenfalls auch – insbesondere bei kommunalverfaßter Regionalplanung – die Kommunalparlamente) und damit der gewählten Repräsentanten der Bürger in den Vordergrund rückt. Diese Einordnung der Raumordnung und Landesplanung als obere Planungsstufe wird deutlich in ihren Rechtswirkungen:

Verpflichtet werden alle öffentlichen Stellen, insbesondere die Behörden des Bundes und der Länder, die Gemeinden, Gemeindeverbände und juristische Personen des öffentlichen Rechts (§ 3 und § 5 Abs. 4 ROG). Rechtsbeziehungen zwischen den für die Raumordnung und Landesplanung zuständigen Behörden und Privaten entstehen dadurch grundsätzlich nicht. Es bedarf dazu vielmehr der Umsetzung der Raumordnung und Landesplanung durch weitere Verfahrensschritte, die in zahlreichen Fällen auch weitere Planungen, wie Planfeststellungen und Bauleitplanung, voraussetzen. Der Bürger kann daher auch durch die Raumordnung und Landesplanung grundsätzlich nicht in seinen Rechten verletzt sein. Daraus folgt weiter, daß auch keine individuellen Interessen der Bürger oder Gruppen in der raumordnerischen, abwägenden Entscheidung (vgl. § 2 Abs. 2 ROG) berücksichtigt, sondern allenfalls raumordnungsbedeutsame private Interessen, die – zusammengefaßt – als öffentliche Interessen etwa der Wirtschaft, der Landwirtschaft, des Umweltschutzes in die planerische Abwägung einbezogen werden. Der Schwerpunkt der Entscheidungen richtet sich somit nicht, wie etwa bei der Bauungsplanung, auf die für den Bürger verbindliche Festlegung der zulässigen baulichen Nutzung, das heißt Regelung der Rechtsbeziehungen zum Bürger.

Ausdruck für diese Einordnung der Raumordnung und Landesplanung sind die mittelbaren Teilhabeformen, die sehr weitreichend und im Bundes-Raumordnungsgesetz und dem Landesplanungsrecht festgelegt sind oder sonst praktiziert werden. Dazu gehören vor allem: die Beteiligung der Landtage bzw. Landtagsausschüsse, die Beteiligung (zum Teil unmittelbare Mitwirkung) der Kommunen, die Anhörung von Beiräten, Verbänden und Kammern (Industrie- und Handelskammern, Handwerkskammern, Landwirtschaftskammern usw.). Diese Beteiligungsformen haben ihre Grundlage im verfassungsrechtlichen Verhältnis von Regierung und Parlament, in der verfassungsrechtlichen Stellung der Gemeinden oder ergeben sich aus den rechtlichen Bindungen der raumordnerischen Entscheidungen (§ 5 Abs. 4 i. V. m. § 4 Abs. 5 ROG).

Diese Beteiligten repräsentieren entweder unmittelbar Bürgerinteressen oder haben die Möglichkeit, Bürgerinteressen im Rahmen ihrer Beteiligung an der Raumordnung und Landesplanung zur Geltung zu bringen.

Die Entschließung betont in diesem Zusammenhang ausdrücklich die Möglichkeiten und Pflichten der kommunalen Gebietskörperschaften, vor Abgabe ihrer Stellungnahmen die Bürger (unmittelbar) zu beteiligen. Es entspricht der rechtlichen und verfassungspolitischen Stellung der Gemeinden, die nichtorganisierten Interessen und die Anliegen der örtlichen Gemeinschaft in ihrer Gesamtheit zu vertreten. Indem die Entschließung ausdrücklich auf diese Aufgabenstellung der Gemeinden hinweist, bezieht sie die unmittelbare Bürgerbeteiligung ein.

Verstärkt wird dieser Aspekt durch den Hinweis auf die Möglichkeiten der unmittelbaren Information der Öffentlichkeit über die Planungsabsichten der Landes- und Regionalplanung durch deren Träger. Dadurch wird ein Element der Bürgerbeteiligung – die Unterrichtung der Öffentlichkeit – erfüllt. Das andere Element der Bürgerbeteiligung – die Anhörung – wird unter besonderer Hervorhebung der Aufgabenstellung der Gemeinden diesen überlassen. Unberührt davon bleiben die Wirkungsmöglichkeiten der Bürger über ihre gewählten Vertreter in den Parlamenten und die Möglichkeit, sich unmittelbar an die Träger der Landes- und Regionalplanung zu wenden.

Es ist vor allem eine Frage der Handhabung in der Praxis, ob diese mittelbaren Teilhabeformen i.S. der Zielsetzungen der Entschließung erfolgreich sind. Die Abstraktion des planerischen Vokabulars, die Komplexität der Planungs- und Entscheidungsprozesse und die Größe des Planungsraums erschweren sowohl die Information der Bürger als auch die Beteiligung durch die Kommunen. Hier dürfte es sehr darauf ankommen, wie im Einzelfall die Planungsvorgänge verständlich und die Fragen der Raumordnung bewußt gemacht werden können. Nicht nur den Trägern der Landes- und Regionalplanung, sondern vor allem auch den Gemeinden ist aus dieser Sicht eine wichtige Aufgabe gestellt. Die Entschließung läßt jedenfalls mit ihren Hinweisen nicht außer Acht, daß die Bürgerbeteiligung auch im Rahmen der Raumordnung und Landesplanung in den dargelegten Teilhabeformen ihre Bedeutung hat, und zwar vor allem in bezug auf die Erweiterung des Informationshorizontes der Landesplanung, daneben aber auch als eine Möglichkeit, die Akzeptanz in der Öffentlichkeit zu erreichen.

2.3 Die Bürgerbeteiligung bei projektbezogenen Entscheidungen

Die letzten beiden Absätze der Entschließung enthalten Aussagen zur Bürgerbeteiligung bei solchen raumordnerischen Entscheidungen und Festlegungen, die in ihren Auswirkungen und Zusammenhängen überschaubar sind und sich auf die Festlegung von Standorten von Vorhaben und die Festlegung von Flächen zugunsten bestimmter Nutzungen konzentrieren. Angesprochen sind hier solche raumordnerischen Entscheidungen, durch die die eingangs erwähnten verbindlichen

chen Vorgaben für die nachfolgenden Planungen und Verfahren getroffen werden.

Die Entschließung verläßt auch insoweit nicht das dargelegte System der mittelbaren Bürgerbeteiligung, hält jedoch eine stärkere Nutzung dieser Teilhabeformen für notwendig, wenn in Raumordnungsverfahren und in den Raumordnungsplänen Aussagen über Einzelprojekte getroffen werden.

Die Entschließung hat sich damit gegen die vielfach diskutierte unmittelbare Bürgerbeteiligung durch die Landesplanungsbehörden bei projektbezogenen Festlegungen und Aussagen entschieden. Denkbar wäre gewesen, in der Entschließung ein Verfahren der unmittelbaren Bürgerbeteiligung in bestimmten Fällen projektbezogener landesplanerischer Festlegungen vorzuschlagen. Dies hätte jedoch eine Reihe schwer zu lösender Probleme zur Folge gehabt. Die notwendige Unterscheidung zwischen raumordnerischen Entscheidungen mit verbindlichen Vorgaben für nachfolgende Verfahren von anderen landesplanerischen Aussagen hätte mit Rücksicht auf die Komplexität landesplanerischen Handelns kaum lösbar Abgrenzungsprobleme mit sich gebracht. Hinzu kommt die Notwendigkeit einer räumlichen Abgrenzung im Blick auf die möglichen Betroffenheiten der Bürger. Ein weiteres, der Raumordnung immanentes und die Bürgerbeteiligung hier beeinträchtigendes Problem hätte sich aus dem in der Regel nicht absehbaren und häufig langen Zeitraum zwischen Planung und Vollzug landesplanerischer Festlegungen ergeben. Soweit Bürgerbeteiligung zum Ziel hat, die Akzeptanz der beabsichtigten Maßnahmen zu erreichen, kann diese durch Zeitablauf entwertet werden.

Schließlich war die verfassungsrechtliche und -politische Stellung der Gemeinden zu beachten. Eine unmittelbare Bürgerbeteiligung durch staatliche Behörden an den Gemeinden vorbei könnte aus grundsätzlichen Erwägungen heraus problematisch sein, abgesehen von tatsächlichen Problemen in der Durchführung einer solchen Bürgerbeteiligung. Schließlich war zu berücksichtigen, daß eine unmittelbare Bürgerbeteiligung durch die Behörden der Landes- und Regionalplanung ein zusätzliches Verfahren vorausgesetzt hätte.

Die Entschließung vermeidet diese Probleme. Sie knüpft an das vorhandene System der mittelbaren Teilhabeformen an und vermeidet zusätzliche Verfahren. Sie bekennt sich jedoch zu einer Intensivierung der vorhandenen Verfahren; denn sie bezeichnet es ausdrücklich als zweckmäßig, die mittelbaren Formen der Bürgerbeteiligung zu nutzen, wenn in Raumordnungsverfahren oder bei Planungen raumordnerische Aussagen über Einzelprojekte getroffen werden. Außerdem hält sie es in diesen Fällen für geboten, daß von den Möglichkeiten der Information verstärkt Gebrauch gemacht wird. Damit hebt sie ausdrücklich das Element der Bürgerbeteiligung hervor, dessen Wahrnehmung zu den Aufgaben der Träger der Landes- und Regionalplanung gehört. Aufgrund dieser Information kann sich der Bürger unmittelbar an die Landesplanungsbehörde wenden. Was die Erfüllung des zweiten Elements der Bürgerbeteiligung, die Anhörung, betrifft, überläßt sie diese den Gemeinden; sie weist in diesem Zusammenhang jedoch auf die kommunalrechtlichen Möglichkeiten und Verpflichtungen ausdrücklich hin. Damit die Landesplanungsbehörden verwertbare Kenntnisse über das Ergebnis der Bürgerbeteiligung

gung bekommen, appelliert die EntschlieÙung an die Gemeinden, das Ergebnis zusammengefaÙt mitzuteilen. Dadurch soll sichergestellt werden, daÙ das Ergebnis der Bürgerbeteiligung nicht nur in die Meinungsbildung der Gemeinden einflieÙt, sondern auch unmittelbar in die Überlegungen der Landesplanungsbehörden. Berücksichtigt man außerdem, daÙ in der Praxis ein Vertreter der Landesplanungsbehörden in der Bürgeranhörung regelmäßig anwesend sein dürfte, so bedeutet die von den Gemeinden durchzuführende Bürgerbeteiligung auch keinen Nachteil.

3. Zusammenfassung

Die MKRO nimmt in ihrer EntschlieÙung zu der aktuell gewordenen Frage der Bürgerbeteiligung in der höherrangigen

Planung im Bereich der Raumordnung und Landesplanung Stellung. Sie weist dabei auf die aufgrund der Stellung der Raumordnung und Landesplanung weitreichenden Teilhabeformen der mittelbaren Bürgerbeteiligung hin. Sie betont darüber hinaus die Zweckmäßigkeit der mittelbaren Bürgerbeteiligung auch in den Fällen, in denen die Raumordnung und Landesplanung Aussagen und Festlegungen über Einzelprojekte trifft. Sie hält in diesen Fällen eine Intensivierung dieser Teilhabeformen für zweckmäßig. Indem sie einerseits eine Verstärkung der Information der Öffentlichkeit durch die Landesplanung für geboten hält, andererseits den Gemeinden entsprechend ihren kommunalrechtlichen Möglichkeiten und Verpflichtungen die unmittelbare Bürgerbeteiligung überläÙt, hebt sie die Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung in der Raumordnung und Landesplanung heraus unter Vermeidung zusätzlicher Verfahren.