

ANIKA KLAFKI

Planung und gesellschaftliche Einflussnahme

Jus Publicum

338

Mohr Siebeck

JUS PUBLICUM
Beiträge zum Öffentlichen Recht

Band 338



Anika Klafki

Planung und gesellschaftliche Einflussnahme

Ein Beitrag zur Systematisierung des Planungsrechts

Mohr Siebeck

Anika Klafki, geboren 1986; 2005 Studium der Rechtswissenschaften an der Bucerius Law School und der University of Queensland (Australien); 2010 Erstes Juristisches Staatsexamen; 2012 Zweites Juristisches Staatsexamen; 2019 Juniorprofessur für Öffentliches Recht und Transnationales Verwaltungsrecht an der Friedrich-Schiller-Universität Jena; 2022 Mitglied des Thüringer Verfassungsgerichtshofs; 2024 Habilitation an der Bucerius Law School, *venia legendi* für Öffentliches Recht, Verwaltungswissenschaften und Rechtsvergleichung; 2024 Universitätsprofessorin an der Friedrich-Schiller-Universität Jena.

Gefördert durch die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) –
Projektnummer: 553772496

ISBN 978-3-16-164592-1 / eISBN 978-3-16-164593-8

DOI 10.1628/978-3-16-164593-8

ISSN 0941-0503 / eISSN 2568-8480 (Jus Publicum)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind über <https://dnb.dnb.de> abrufbar.

Publiziert von Mohr Siebeck Tübingen 2026.

© Anika Klafki.

Dieses Werk ist lizenziert unter der Lizenz „Creative Commons Namensnennung – Keine Bearbeitung 4.0 International“ (CC BY-ND 4.0). Eine vollständige Version des Lizenztextes findet sich unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/>.

Jede Verwendung, die nicht von der oben genannten Lizenz umfasst ist, ist ohne Zustimmung des Urhebers unzulässig und strafbar. Das Recht einer Nutzung der Inhalte dieses Werkes zum Zwecke des Text- und Data-Mining im Sinne von § 44b UrhG bleibt ausdrücklich vorbehalten.

Satz: Laupp und Göbel, Gomaringen.

Gedruckt auf alterungsbeständiges Papier.

Mohr Siebeck GmbH & Co. KG, Wilhelmstraße 18, 72074 Tübingen, Deutschland
www.mohrsiebeck.com, info@mohrsiebeck.com

Benjamin Behr

Vorwort

Die Arbeit „Planung und gesellschaftlicher Einflussnahme. Ein Beitrag zur Systematisierung des Planungsrechts“ wurde im Juni 2024 von der Bucerius Law School als Habilitationsschrift angenommen. In der Veröffentlichung wurden Literatur und Rechtsprechung bis Juli 2025 berücksichtigt.

Das Manuskript ist unter glücklichen Rahmenbedingungen entstanden. Begonnen habe ich die Untersuchung noch in Hamburg als wissenschaftliche Assistentin unter den Fittichen meines akademischen Lehrers Professor Dr. Hermann Pünder, LL.M. (Iowa), dem ich meinen Weg in die Wissenschaft verdanke. Er hat die Entstehung dieser Arbeit durch seine exzellente Betreuung maßgeblich gefördert. Bis heute steht er mir in allen Fragen des akademischen Lebens als engster Vertrauter und Ratgeber zur Seite. Ihm gilt mein größter Dank. Für ihre zügig erstellten Gutachten und wertvollen Denkanstöße bin ich zudem Professor Dr. Michael Fehling, LL.M. (Berkeley) und Professor Dr. Veith Mehde, Mag.rer.publ. dankbar.

Die Arbeit an diesem Buch fiel in eine besonders dynamische Lebensphase. Im Herbst 2019 begann für mich mit einer Tenure-Track-Juniorprofessur an der Friedrich-Schiller-Universität Jena zwischen den sonnenbeschienenen Muschelkalkhängen des Saaletals ein neuer Lebensabschnitt. In die ersten Jahre fielen nicht nur die lichten Momente von Heirat und Geburt unseres ersten Sohnes, sondern auch die Schatten der Corona-Pandemie, die für mich rechtswissenschaftlich jedoch von großem Interesse war. Im Jahr 2022 wurde ich zum Mitglied des Thüringer Verfassungsgerichtshofs gewählt. Kurz nach meiner Habilitation und der Berufung als Universitätsprofessorin an der Friedrich-Schiller-Universität Jena kam unser zweiter Sohn zur Welt. Dass ich die Arbeit trotz der vielfältigen beruflichen und privaten Anforderungen fertigstellen und zur Veröffentlichungsreife bringen konnte, verdanke ich meinem Ehemann Benjamin Behr. Er hat mir nicht nur immer wieder die nötigen Freiräume verschafft, sondern auch meine Thesen engagiert mit mir diskutiert, mir in Momenten der Ernüchterung neuen Mut zugesprochen und das Manuskript schließlich mit großer Sorgfalt lektoriert. Ihm ist dieses Buch gewidmet.

Für anregende Diskussionen, kritisches Feedback und die kollegiale Unterstützung danke ich außerdem PD Dr. Björnstjern Baade, Prof. Dr. Jelena Bäuml, Prof. Dr. Hannah Birkenkötter, Prof. Dr. Michaela Hailbrunner, LL.M. (Yale), Prof. Dr. Till Patrik Holterhus, LL.M. (Yale), Prof. Dr. Andreas Kerkmeyer, Prof. Dr. David Kuch, Dr. Stefan Martini, Prof. Dr. Fabian Michl,

Prof. Dr. Hannah Ruschemeier, Prof. Dr. Johann Justus Vasel, LL.M. (NYU) und Dr. Tim Wihl.

Bedanken möchte ich mich auch bei den wissenschaftlichen und studentischen Mitarbeitenden Naziar Amin, Annalena Busch, Jordan Enekwizu, Raimond Ernst, Markus Gellrich, Anna Hähnel, Luisa Horbank, Pia Hellwage, Salome Kober, Johannes Reichenbach, Sophie Schierig, Julia Schäfer, Alessa Stache, Raja Teichert und Finn Wienholz sowie dem Teamassistenten Dr. Tim Niendorf. Sie alle haben die Arbeit durch unermüdliche Literaturbeschaffung und Lektoratsarbeiten gefördert. Ferner gilt mein herzlicher Dank den Kolleginnen und Kollegen der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Friedrich-Schiller-Universität Jena für ihre kontinuierliche Unterstützung im Rahmen meiner Juniorprofessur und weit darüber hinaus.

Für eine finanzielle Zuwendung danke ich der Daimler und Benz Stiftung, die das Projekt mit einem großzügigen Postdoktorandenstipendium bedacht hat. Zudem verdanke ich der Deutschen Forschungsgemeinschaft die Förderung der Veröffentlichung der Arbeit.

Schließlich gilt mein tief empfundener Dank meiner Familie – insbesondere meinen Eltern – für ihre immerwährende Unterstützung.

Jena, im Juli 2025

Anika Magdalena Klafki

Inhaltsübersicht

Vorwort	VII
Inhaltsverzeichnis	XI
Einleitung	1
A. Renaissance der Planung als Modus der Zukunftsgestaltung	2
B. Steigendes Bedürfnis nach gesellschaftlicher Einflussnahme	6
C. Gang der Untersuchung	8
1. Teil: Planung – Ein Steuerungsinstrument im Wandel der Zeit	11
A. Der schillernde Begriff der Planung	11
B. Arten der Planung	22
C. Planung im Kontext wandelnder Staatsverständnisse	27
2. Teil: Gesellschaftliche Einflussnahmeräume im Planungsrecht	57
A. Gesellschaftliche Einflussnahme und Planung	57
B. Funktionen der gesellschaftlichen Einflussnahmeräume	71
C. Skalierungselemente gesellschaftlicher Einflussnahmeräume	115
D. Funktionsbezogenes Organisations- und Verfahrensdesign	140
3. Teil: Analyse unterschiedlicher gesellschaftlicher Einfluss- nahmeräume in ausgewählten Planungsbereichen	163
A. Auswahl der Referenzgebiete und Analysestruktur	163
B. Übergreifende Planungen: Raumbezogene Gesamtplanung und Klimaschutzplanung	167
C. Infrastrukturbezogene Fachplanung	225
D. Sozialplanung	318
E. Haushalts- und Finanzplanung	376

4. Teil: Akteursbezogene Typisierung des Planungsrechts	411
A. Planungsrechtliche Grundmodelle	415
B. Potenziale und Grenzen gemischter Akteurssettings	481
 Zusammenfassende Schlussbemerkungen	 493
A. Planung als zukunftstaugliches Steuerungskonzept	493
B. Funktionen und Skalierungselemente gesellschaftlicher Einflussnahme im Planungsrecht	 494
C. Akteursbezogene planungsrechtliche Grundmodelle	496
D. Direktiven für die Fortentwicklung des Planungsrechts	497
 Literaturverzeichnis	 499
Stichwortverzeichnis	547

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	VII
Inhaltsübersicht	IX
 Einleitung	 1
A. Renaissance der Planung als Modus der Zukunftsgestaltung	2
B. Steigendes Bedürfnis nach gesellschaftlicher Einflussnahme	6
C. Gang der Untersuchung	8
 1. Teil: Planung – Ein Steuerungsinstrument im Wandel der Zeit	 11
A. Der schillernde Begriff der Planung	11
I. Planung als Begrifflichkeit jenseits der Handlungsformenlehre	12
II. Begriffsprägende Merkmale der Planung	13
1. Zukunftsbezug und -offenheit	14
2. Finalität	15
3. Multipolare Abwägung	17
4. Koordination, Kontinuität und Komplexitätsreduktion	19
III. Planung als Steuerungskonzept	21
B. Arten der Planung	22
I. Unterscheidung nach Planungsgegenstand	22
II. Unterscheidung nach Planungsträgerschaft	24
III. Unterscheidung nach Wirkung und Rechtsform	25
IV. Typisierung von Planungen als Methodenfrage	26
C. Planung im Kontext wandelnder Staatsverständnisse	27
I. Planung – Vom Randphänomen im liberalen Staat zum Realisationsmodus des aktiven Wohlfahrtsstaates	28
II. Das Ende der Planungseuphorie im überforderten Staat	32
III. Von der integrativen Gesamtplanung zur kleinteiligen Fachplanung im Gewährleistungs- und Regulierungsstaat	36
IV. Planung als Modus des kooperativen und aktivierenden Staates	43
V. Aufschwung der Planung im klimaschützenden Staat	46
VI. Planwirtschaft 2.0 im digitalen Staat?	50

2. Teil: Gesellschaftliche Einflussnahmeräume im Planungsrecht	57
A. Gesellschaftliche Einflussnahme und Planung	57
I. Erhöhtes Bedürfnis für gesellschaftliche Einflussnahme- räume im Planungsrecht	58
II. Weites Begriffsverständnis der „gesellschaftlichen Einflussnahme“	61
III. Konfligierende Verfahrensziele im Planungsrecht	62
1. Verfahrenseffizienz	62
a) Fristenregelungen	64
b) Begrenzung des Beteiligtenkreises	64
c) Präklusionsregelungen	64
d) Maßnahmengesetze	68
2. Unparteilichkeit hoheitlicher Aufgabenerfüllung	69
B. Funktionen der gesellschaftlichen Einflussnahmeräume	71
I. Informations- und Rationalisierungsfunktion	72
II. Rechts- und Interessenwahrungsfunktion	76
III. Kontrollfunktion	79
IV. Akzeptanzfunktion	81
1. Akzeptanzbegriff	83
2. Akzeptanz, Legitimität und Demokratie	84
3. Akzeptanz als Rechtsbegriff	86
4. Akzeptanz als Realisationsbedingung von Plänen	88
V. Demokratische Legitimationsfunktion	89
1. Repräsentativ-demokratische Legitimation	90
a) Legitimation der Verwaltung	90
aa) Institutionell-funktionelle Legitimation	91
bb) Organisatorisch-personelle Legitimation	92
cc) Sachlich-inhaltliche Legitimation	92
dd) Kritik am klassischen Legitimationsmodell	93
b) Duale Legitimationsstruktur der Kommunalverwaltung	96
2. Direkt-demokratische Legitimation	99
a) Direkt-demokratische Entscheidungsmodi auf Landesebene	101
b) Direkt-demokratische Entscheidungsmodi auf kommunaler Ebene	104
3. Autonome Legitimation der funktionalen Selbstverwaltung	106
4. Partizipativ-demokratische Legitimation	110

C. Skalierungselemente gesellschaftlicher Einflussnahmeräume	115
I. Intensität der Einflussnahmemöglichkeit	115
1. Ergebnisbeteiligung	116
2. Verfahrensbeteiligung	117
a) Anhörungsverfahren	117
b) Erörterungsverfahren	118
c) Berücksichtigungs-, Berichts- und Begründungspflichten	118
d) Informale Verfahrensbeteiligungen	118
II. Inhaltliche Reichweite der Einflussnahmemöglichkeit	119
1. Gegenstand der Beteiligung	119
2. Berücksichtigungsfähige Eingaben	120
III. Partizipationsakteurinnen und -akteure	121
1. Nach offenen Merkmalen bestimmte Beteiligungsformate . .	121
a) Populärbeteiligung	122
b) Interessentenbeteiligung	123
aa) Betroffene Öffentlichkeit	123
bb) Interessierte Öffentlichkeit	124
c) Betroffenenbeteiligung	124
d) Sonderfall: Direkt-demokratische Entscheidungsfindung	125
2. Rollenspezifische Beteiligungsformate	125
a) Beteiligung von repräsentativen Organen	126
b) Verbandsbeteiligung	127
c) Beteiligung von Trägerinnen und Trägern öffentlicher Belange	129
d) Beteiligung von Sachverständigen	130
IV. Zeitpunkt der Einflussnahme	131
V. Formale Ausgestaltung	132
1. Organisationsrechtliche Entscheidungszuständigkeit	132
2. Formalisierungsgrad des Verfahrens	134
3. Formanforderungen	134
a) Öffentliche oder nicht-öffentliche Beteiligung	134
b) Form der Beteiligung	134
aa) Potenziale digitaler Beteiligungsverfahren	135
bb) Gefahren digitaler Beteiligungsverfahren	138
cc) Gesteigerte Anforderungen an die Ausgestaltung hoheitlicher digitaler Beteiligungsformate	140
D. Funktionsbezogenes Organisations- und Verfahrensdesign	140
I. Informations- und Rationalisierungsfunktion	141
1. Intensität der Einflussnahmemöglichkeit	141
2. Inhaltliche Reichweite der Einflussnahmemöglichkeit	141
3. Partizipationsakteurinnen und -akteure	142

a)	Beteiligung von nach offenen Merkmalen bestimmtem Beteiligtenkreis	142
b)	Beteiligung von Expertinnen und Experten	143
c)	Beteiligung von Verbänden sowie Trägerinnen und Trägern öffentlicher Belange	144
4.	Zeitpunkt der Einflussnahmemöglichkeit	144
5.	Formelle Ausgestaltung	145
II.	Rechts- und Interessenwahrungsfunktion	146
1.	Intensität der Einflussnahmemöglichkeit	146
2.	Inhaltliche Reichweite der Einflussnahmemöglichkeit	146
3.	Partizipationsakteurinnen und -akteure	146
4.	Zeitpunkt der Einflussnahmemöglichkeit	147
5.	Formelle Ausgestaltung	148
III.	Kontrollfunktion	149
1.	Funktioneller Grad der Einflussnahmemöglichkeit	149
2.	Inhaltliche Reichweite der Einflussnahmemöglichkeit	149
3.	Partizipationsakteurinnen und -akteure	150
4.	Zeitpunkt	150
5.	Formelle Ausgestaltung	150
IV.	Akzeptanzfunktion	151
1.	Intensität der Einflussnahmemöglichkeit	152
2.	Inhaltliche Reichweite der Einflussnahmemöglichkeit	154
3.	Partizipationsakteurinnen und -akteure	155
a)	Verfahren mit nach offenen Merkmalen bestimmtem Beteiligtenkreis	155
b)	Verfahren mit rollenbezogenem Teilnehmerkreis	156
aa)	Beteiligung repräsentativer Gremien	156
bb)	Beteiligung von Verbänden, Trägerinnen und Trägern öffentlicher Belange sowie Sachverständigen	157
c)	Additive Beteiligungsprozesse	158
4.	Zeitpunkt	158
5.	Formelle Ausgestaltung	160
V.	Demokratische Legitimation	162
3. Teil:	Analyse unterschiedlicher gesellschaftlicher Einfluss- nahmeräume in ausgewählten Planungsbereichen	163
A.	Auswahl der Referenzgebiete und Analysestruktur	163
I.	Multipolare Planungsverfahren	164
II.	Unterschiedliche Planungsverfahren mit Blick auf Gegenstand, Trägerschaft und Wirkung	164

III. Planungsverfahren mit unterschiedlichen Partizipations- akteurinnen und -akteuren	165
IV. Analysestruktur	166
B. Übergreifende Planungen: Raumbezogene Gesamtplanung und Klimaschutzplanung	167
I. Einführung in die Struktur des räumlichen Gesamtplanungssystems	167
1. Gegenstand und Bedeutung der räumlichen Gesamtplanung	168
2. Überblick über die kaskadenartige Struktur der räumlichen Gesamtplanung	168
II. Raumordnungsplanung	170
1. Trägerschaft und Gegenstand der Raumordnungsplanung . .	170
2. Gesellschaftliche Einflussnahmeräume in der Raumordnungsplanung	173
a) Beteiligungsverfahren nach dem ROG	173
b) Weitergehende gesellschaftliche Einflussnahmeräume in den Landesgesetzen	175
aa) Landesweite Raumordnungsplanung	175
bb) Regionalplanung	177
c) Direkt-demokratische Einflussnahmemöglichkeiten . . .	180
3. Funktionen gesellschaftlicher Einflussnahmeräume	180
a) Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung	181
aa) Völker- und europarechtlich induzierte Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung	182
bb) Durch nationale Rechtsänderung bedingte Funktionszuschreibung	183
cc) Zusammenführung	184
b) Beteiligung von Verbänden	184
c) Beteiligung der Landesparlamente bei der Landesplanung	185
d) Beteiligung parlamentarisierten Verbands- versammlungen in der Regionalplanung	186
4. Funktionsgerechtigkeit des Organisations- und Verfahrensdesigns	188
a) Informations- und Rationalisierungsfunktion	188
b) Rechts- und Interessenwahrungsfunktion	190
c) Kontrollfunktion	190
d) Demokratische Legitimationsfunktion	191
e) Akzeptanzfunktion	191

III.	Bauleitplanung	192
1.	Trägerschaft und Gegenstand der Bauleitplanung	192
2.	Gesellschaftliche Einflussnahmeräume in der Bauleitplanung	193
a)	Zentralstellung der Kommunalvertretung bei der Aufstellung der Pläne	193
b)	Zweistufiges Beteiligungsverfahren	193
aa)	Frühe Beteiligung	194
bb)	Förmliche Beteiligung	195
cc)	Einschaltung von Verfahrensmittlerin und -mittlern	197
dd)	Vereinfachtes Verfahren	197
c)	Modifikation: Vorhabenbezogener Bebauungsplan	198
aa)	Kooperatives Planungsverfahren	198
bb)	Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung	199
d)	Direkt-demokratische Einflussmöglichkeiten	200
aa)	Kommunalverfassungsrechtliche Ausschluss- tatbestände	200
bb)	Weitere Grenzen direkt-demokratischer Einflussnahme	201
4.	Funktionen gesellschaftlicher Einflussnahmeräume	203
a)	Zentralstellung der Kommunalvertretungsorgane	203
b)	Öffentlichkeitsbeteiligung	203
c)	Beteiligung von Trägerinnen und Trägern öffentlicher Belange	207
d)	Direkt-demokratische Einflussmöglichkeiten	207
5.	Funktionsgerechtigkeit des Organisations- und Verfahrensdesigns	208
a)	Informationsfunktion	208
b)	Demokratische Legitimationsfunktion und Akzeptanzfunktion	208
c)	Rechtsschutzfunktion	210
IV.	Klimaschutzplanung	211
1.	Trägerschaft und Gegenstand der Klimaschutzplanung	213
a)	Klimaschutzplan (Langfrist-Strategie)	214
b)	Integrierter nationaler Energie- und Klimaplan	214
c)	Klimaschutzprogramm	215
2.	Gesellschaftliche Einflussnahmeräume	217
a)	Klimaschutzplan (Langfrist-Strategie) und integrierte nationale Energie- und Klimapläne	217
b)	Klimaschutzprogramm	218
aa)	Öffentliches Konsultationsverfahren	218
bb)	Einbeziehung des Expertenrates für Klimafragen	219

cc) Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der Strategischen Umweltprüfung	220
3. Funktionen der gesellschaftlichen Einflussnahmeräume . . .	220
a) Öffentlichkeitsbeteiligung	220
b) Beteiligung sachverständiger Personen	221
c) Verbandsbeteiligung	221
4. Funktionsgerechtigkeit des Organisations- und Verfahrensdesigns	222
a) Informations- und Rationalisierungsfunktion	222
b) Akzeptanz- und Legitimationsfunktion	223
c) Kontrollfunktion	224
C. Infrastrukturbezogene Fachplanung	225
I. Grundmodell	225
1. Raumverträglichkeitsprüfung	228
a) Trägerschaft und Gegenstand der Raumverträglichkeitsprüfung	228
b) Gesellschaftliche Einflussnahmeräume im Rahmen der Raumverträglichkeitsprüfung	229
aa) Fakultative frühe Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit	230
bb) Obligatorische Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der Raumverträglichkeitsprüfung	233
cc) Keine direkt-demokratischen Einflussnahmemöglichkeiten	234
c) Funktionen gesellschaftlicher Einflussnahmeräume	234
d) Funktionsgerechtigkeit des Organisations- und Verfahrensdesigns	236
2. Planfeststellungsverfahren	238
a) Trägerschaft und Gegenstand des Planfeststellungsverfahrens	238
b) Gesellschaftliche Einflussnahmeräume im Planfeststellungsverfahren	239
aa) Fakultative frühe Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit	239
bb) Besondere Verfahrensanforderungen für UVP-pflichtige Vorhaben	240
cc) Förmliches Beteiligungsverfahren	241
(1) Behördenbeteiligung	241
(2) Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit	242
(3) Erörterungstermin	245

dd) Abschluss des Anhörungsverfahrens und Feststellungsverfahren	248
ee) Keine unmittelbaren direkt-demokratischen Einflussnahmemöglichkeiten	249
c) Funktionen gesellschaftlicher Einflussnahmeräume	250
aa) Förmliche Betroffenenbeteiligung	250
bb) Fakultative frühe Öffentlichkeitsbeteiligung	252
cc) Behördenbeteiligung?	252
d) Funktionsgerechtigkeit des Organisations- und Verfahrensdesigns	253
aa) Informationsfunktion	253
bb) Rechtsschutzfunktion	254
cc) Akzeptanzfunktion	255
dd) Demokratische Legitimationsfunktion	258
ee) Kontrollfunktion	258
II. Fachplanungsrecht des Übertragungsnetzausbaus	259
1. Europäische Planungen und gesellschaftliche Einflussnahmeräume	259
2. Nationale Netzentwicklungsplanung und gesellschaftliche Einflussnahmeräume	262
a) Bundesnetzagentur und Beiräte	264
b) Bundesbedarfsplanung	265
aa) Szenariorahmen	265
bb) Netzentwicklungsplan	267
cc) Bundesbedarfsplan	269
c) Bundesfachplanung nach dem NABEG	270
aa) Antragskonferenz	272
bb) Anhörungsverfahren	273
cc) Verfahrensabschluss	275
d) Zulassungsverfahren	276
aa) Zulassung länderübergreifender oder grenz- überschreitender Höchstspannungsleitungen (§§ 18 ff. NABEG)	276
bb) Zulassung sonstiger Stromleitungen (§§ 43 ff. EnWG i. V.m. §§ 72 ff. VwVfG)	279
3. Funktionen der gesellschaftlichen Einflussnahmeräume	280
4. Funktionsgerechtigkeit des Organisations- und Verfahrensdesigns	282
a) Akzeptanzfunktion	282
aa) Intensität der Einflussnahmemöglichkeit	283
bb) Inhaltliche Reichweite der Einflussnahmemöglichkeit	284
cc) Partizipationsakteurinnen und -akteure	285

dd) Zeitpunkt der Entscheidungsbeteiligung	286
ee) Formelle Ausgestaltung	286
(1) Transparenz	287
(2) Neutralität	288
b) Demokratische Legitimation	289
III. Fachplanungsrecht der Standortauswahl für ein Endlager für hochradioaktive Abfälle	291
1. Trägerschaft und Gegenstand der Planung	292
2. Gesellschaftliche Einflussnahmeräume	294
a) Populärbeteiligung und Beteiligung von Trägerinnen und Trägern öffentlicher Belange (§§ 5 ff. StandAG)	294
b) Beteiligung institutionalisierter Öffentlichkeitsgremien (§§ 8 ff. StandAG)	295
aa) Nationales Begleitgremium	295
bb) Territoriale Fachkonferenzen	297
(1) Fachkonferenz Teilgebiete	297
(2) Regionalkonferenzen	298
(3) Fachkonferenz Rat der Regionen	300
3. Funktionen der gesellschaftlichen Einflussnahmeräume . . .	300
4. Funktionsgerechtigkeit des Organisations- und Verfahrensdesigns	301
a) Akzeptanzfunktion	302
aa) Intensität der gesellschaftlichen Einflussnahme- möglichkeiten	302
bb) Inhaltliche Reichweite der gesellschaftlichen Einflussnahmemöglichkeiten	304
cc) Partizipationsakteurinnen und -akteure	304
(1) Potenziale der institutionalisierten Öffentlichkeitsgremien	304
(4) Konkurrenzprobleme.	305
dd) Zeitpunkt	307
ee) Formelle Ausgestaltung	308
b) Demokratische Legitimationsfunktion	310
aa) Klassische und institutionalisierte Öffentlichkeits- beteiligung	310
bb) Legalplanerische Abschlussentscheidung auf allen Planungsstufen	312
cc) Konkurrenz von Öffentlichkeits- und Parlaments- beteiligung	313
c) Informationsfunktion	314
d) Rechts- und Interessenwahrungsfunktion	316
e) Kontrollfunktion	317

D. Sozialplanung	318
I. Bedarfsplanung im Gesundheitswesen	319
1. Bedarfsplanung zur Sicherstellung der vertragsärztlichen Versorgung	320
a) Gegenstand der kassenärztlichen Bedarfsplanung	322
b) Trägerschaft der kassenärztlichen Bedarfsplanung	323
c) Gesellschaftliche Einflussnahmeräume in der kassenärztlichen Bedarfsplanung	323
aa) Bedarfsplanungs-Richtlinie des Gemeinsamen Bundesausschusses	323
bb) Aufstellung der Bedarfspläne auf Landesebene	325
cc) Binnenorganisation der beteiligten Verbände	326
(1) Kassenärztliche Vereinigungen	327
(2) Gesetzliche Krankenkassen und Kassenverbände	327
(3) Gemeinsamer Bundesausschuss und Unterausschuss Bedarfsplanung	329
(4) Landesausschüsse der Ärzteschaft und Krankenkassen	331
dd) Keine direkt-demokratischen Einflussnahme- möglichkeiten	332
d) Funktionen der gesellschaftlichen Einflussnahmeräume	332
e) Funktionsgerechtigkeit des Organisations- und Verfahrensdesigns	334
aa) Informations- und Rationalisierungsfunktion	334
(1) Intensität der Einflussnahmemöglichkeit und inhaltliche Reichweite	335
(2) Partizipationsakteurinnen und -akteure	335
bb) Demokratische Legitimation	337
cc) Akzeptanz	340
2. Krankenhausplanung	341
a) Trägerschaft der Krankenhausplanung	342
b) Gegenstand der Krankenhausplanung	343
c) Gesellschaftliche Einflussnahmeräume im Krankenhausplanungsverfahren	347
aa) Beteiligung von Planungsausschüssen/ -beiräten	348
bb) Keine direkt-demokratischen Einflussnahme- möglichkeiten	349
d) Funktion der Verbandsbeteiligung in der Kranken- hausplanung	349
e) Funktionsgerechtigkeit des Organisations- und Verfahrensdesigns	351

II.	Schulentwicklungsplanung	352
1.	Trägerschaft der Schulentwicklungsplanung	353
2.	Gegenstand der Schulentwicklungsplanung	354
3.	Gesellschaftliche Einflussnahmeräume im Planungsverfahren	356
a)	Beteiligung von Schüler-, Eltern- und Lehrerschaft sowie von ausgewählten außerschulischen Akteurinnen und Akteuren	357
b)	Direkt-demokratische Einflussnahmemöglichkeiten . . .	358
4.	Funktionen der gesellschaftlichen Einflussnahmeräume . . .	359
5.	Funktionsgerechtigkeit des Organisations- und Verfahrensdesigns	360
III.	Jugendhilfeplanung	361
1.	Gegenstand der Jugendhilfeplanung	361
2.	Trägerschaft der Jugendhilfeplanung	363
3.	Gesellschaftliche Einflussnahmeräume	365
a)	Beteiligung des örtlichen Jugendhilfeausschusses für die regionale Jugendhilfeplanung	365
b)	Beteiligung des Landesjugendhilfeausschusses für die überörtliche Jugendhilfeplanung	368
c)	Frühzeitige Beteiligung der Trägerorganisationen der freien Jugendhilfe sowie von Kindern und Jugendlichen .	369
d)	Keine direkt-demokratischen Einflussnahmemöglich- keiten	369
4.	Funktionen der gesellschaftlichen Einflussnahmeräume . . .	369
a)	Organisationsrechtliche Gestaltung der Jugendhilfe- und Landesjugendhilfeausschüsse	370
b)	Verfahrensrechtliche Beteiligung von freien Trägerinnen und Trägern der Jugendhilfe sowie von Kindern und Jugendlichen	371
5.	Funktionsgerechtigkeit des Organisations- und Verfahrensdesigns	372
a)	Informationsfunktion	372
b)	Rechts- und Interessenwahrungsfunktion	373
c)	Akzeptanzfunktion	374
d)	Kontrollfunktion	375
e)	Demokratische Legitimationsfunktion	375
E.	Haushalts- und Finanzplanung	376
I.	Haushaltswirtschaftliche Planung auf Bundesebene	379
1.	Finanzplanung	379
a)	Gegenstand der Finanzplanung	379

b) Trägerschaft der Finanzplanung	380
c) Gesellschaftliche Einflussnahmeräume	380
aa) Aufstellung des Finanzplanentwurfs im Bundesministerium der Finanzen	380
(1) Beteiligung des Arbeitskreises „Steuer- schätzungen“ bei der Schätzung des Steueraufkommens	381
(2) Beteiligung der „Wirtschaftsweisen“ im Rahmen des Jahreswirtschaftsberichts der Bundesregierung	383
(3) Beteiligung des Konjunktur- und Stabilitätsrats.	386
bb) Beschluss des Finanzplans durch die Bundesregierung und Vorlage an die gesetzgebenden Körperschaften	387
2. Haushaltsplanung	388
a) Gegenstand der Haushaltsplanung	388
b) Trägerschaft der Haushaltsplanung	388
c) Gesellschaftliche Einflussnahmeräume	389
aa) Aufstellung des Haushaltsplanentwurfs	389
bb) Beschluss durch den Bundestag	392
II. Haushalts- und Finanzplanung auf Landesebene	394
III. Haushalts- und Finanzplanung auf kommunaler Ebene	395
1. Finanzplanung	396
2. Haushaltsplanung	397
a) Aufstellung des Haushaltsplanentwurfs durch die Gemeindeverwaltung	397
b) Beschluss der Haushaltssatzung durch das Kommunalvertretungsorgan – teilweise mit Öffentlichkeitsbeteiligung	398
IV. Ausschluss direkt-demokratischer Einflussnahme- möglichkeiten auf die Haushalts- und Finanzplanung und kommunale Bürgerhaushalte	398
V. Funktionen gesellschaftlicher Einflussnahme in der Haushalts- und Finanzplanung	400
1. Beteiligung von Sachverständigen	400
2. Beteiligung von Wirtschaftsverbänden	401
3. Zentralstellung von Parlamenten und Kommunal- vertretungsorganen in der Haushaltsplanung	401
4. Öffentlichkeitsbeteiligung bei kommunaler Haushaltsfestsetzung	402
5. Bürgerhaushalte	403
VI. Funktionsgerechtigkeit des Organisations- und Verfahrensdesigns	403

1. Informations- und Rationalisierungsfunktion	403
2. Demokratische Legitimationsfunktion	405
3. Kontrollfunktion	406
4. Bürgerhaushalte: Akzeptanzfunktion	407
 4. Teil: Akteursbezogene Typisierung des Planungsrechts	411
A. Planungsrechtliche Grundmodelle	415
I. Repräsentativ-demokratisch strukturierte Planungen	416
1. Staats- und gesellschaftstheoretische Grundannahmen repräsentativ-demokratischer Entscheidungsfindung	417
a) Repräsentation über staatsrechtliche Parlamente	417
aa) Rationale Informationsverarbeitung	418
bb) Rechts- und Interessenwahrung	420
cc) Akzeptanz	421
dd) Kontrolle	423
ee) Demokratische Legitimation	423
b) Besonderheiten kommunaler Vertretungsorgane	431
2. Vorkommen im Planungsrecht	432
a) Haushaltsplanung	432
b) Mischformen in räumlicher Gesamt- und Infra- strukturplanung sowie im Bereich der Sozialplanung . . .	433
3. Funktionszuschreibungen repräsentativ-demokratischer Organe im Planungsrecht	434
4. Grundstrukturen repräsentativ-demokratisch strukturierter Planungen	435
a) Intensität der Einflussnahmemöglichkeit	435
b) Inhaltliche Reichweite der Einflussnahmemöglichkeit . .	436
c) Zeitpunkt der Einbeziehung	437
d) Formale Ausgestaltung	437
II. Partizipative Planungen	438
1. Staats- und gesellschaftstheoretische Grundannahmen der beteiligungszentrierten Demokratietheorie	438
a) Rationale Informationsverarbeitung	441
aa) Unmittelbare Beteiligungsformen	441
bb) Mittelbare Beteiligungsformen	444
b) Rechts- und Interessenwahrung	446
aa) Unmittelbare Beteiligungsformen	446
bb) Mittelbare Beteiligungsformen	447
c) Akzeptanz	447
aa) Unmittelbare Beteiligungsformen	448

bb) Mittelbare Beteiligungsformen	449
d) Kontrolle	450
e) Demokratische Legitimation	451
aa) Unmittelbare Beteiligungsformen	453
bb) Mittelbare Beteiligungsformen	453
2. Vorkommen im Planungsrecht	455
3. Funktionszuschreibungen unmittelbarer und mittelbarer Beteiligungen im gegenwärtigen Planungsrecht	456
4. Grundstrukturen partizipativer Planungsverfahren	457
a) Intensität der Einflussnahmemöglichkeit	457
b) Inhaltliche Reichweite der Einflussnahmemöglichkeit	458
c) Zeitpunkt der Einbeziehung	458
d) Formale Ausgestaltung	459
III. Verbandszentrierte Planungen	459
1. Staats- und gesellschaftstheoretische Grundannahmen der assoziativen Demokratietheorie	460
a) Rationale Informationsverarbeitung	460
aa) Plurale Verbandsbeteiligung	462
bb) Korporatistische Verbandsbeteiligung	462
b) Rechts- und Interessenwahrung	465
c) Akzeptanz	466
d) Kontrolle	467
e) Demokratische Legitimation	468
2. Vorkommen	472
a) Plurale Verbandsbeteiligung	473
b) Korporatistische Planungsverfahren	473
3. Funktionszuschreibung der Verbandsbeteiligung im gegenwärtigen Planungsrecht	474
4. Grundstrukturen verbandszentrierter Planungen	475
a) Intensität der Einflussnahmemöglichkeit	475
aa) Plurale Verbandsbeteiligung	476
bb) Korporatistische Verbandsbeteiligung	476
b) Inhaltliche Reichweite	476
aa) Plurale Verbandsbeteiligung	477
bb) Korporatistische Verbandsbeteiligung	477
c) Zeitpunkt	477
aa) Plurale Verbandsbeteiligung	477
bb) Korporatistische Verbandsbeteiligung	478
d) Formale Ausgestaltung	478
aa) Plurale Verbandsbeteiligung	478
bb) Korporatistische Verbandsbeteiligung	478

IV.	Akteursspezifische Einflussnahmemöglichkeiten ohne typusbildende Prägkraft im gegenwärtigen Planungsrecht . . .	479
1.	Direkt-demokratische Einflussnahmen	479
2.	Beteiligung von Trägerinnen und Trägern öffentlicher Belange	480
3.	Beteiligung sachverständiger Personen	480
B.	Potenziale und Grenzen gemischter Akteurssettings	481
I.	Negative Effekte von Verfahrensvermischungen mit Blick auf die Funktionen gesellschaftlicher Einflussnahme	481
II.	Potenziale von Mischsystemen mit Blick auf die Funktionen gesellschaftlicher Einflussnahme	484
1.	Erweiterungen repräsentativ-demokratisch strukturierter Planungsverfahren	485
a)	Planungen mit echter Parlamentsbeteiligung	486
b)	Planungen mit Beteiligung sonstiger repräsentativ- demokratischer Gremien	488
2.	Erweiterungen partizipativer Planungsverfahren	489
3.	Erweiterungen verbandszentrierter Planungsverfahren . . .	490
	Zusammenfassende Schlussbemerkungen	493
A.	Planung als zukunftstaugliches Steuerungskonzept	493
B.	Funktionen und Skalierungselemente gesellschaftlicher Einflussnahme im Planungsrecht	494
C.	Akteursbezogene planungsrechtliche Grundmodelle	496
D.	Direktiven für die Fortentwicklung des Planungsrechts	497
	Literaturverzeichnis	499
	Stichwortverzeichnis	547

Einleitung

„Planung ist der große Zug unserer Zeit“

Joseph H. Kaiser, Planung I: Recht und Politik der Planung in Wirtschaft und Gesellschaft, 1966, S. 7.

Planung ist – als Ausdruck eines zukunftsbezogenen Gestaltungsanspruchs – seit jeher prägend für menschliches und staatliches Handeln.¹ Insbesondere in den 1960er und 1970er Jahren wurden hoheitliche Planungen in der deutschen Rechtswissenschaft intensiv besprochen.² Parallel dazu wurde das Bedürfnis der Bevölkerung, an staatlichen Gestaltungsprozessen teilzuhaben, breit diskutiert.³ Die Debatte ist im Kontext der Proteste gegen das Infrastrukturprojekt „Stuttgart 21“ in unzähligen verwaltungsrechtlichen Beiträgen vertieft worden.⁴ Warum dann also jetzt ein Buch zum Thema „Planung und gesellschaftliche Einflussnahme“? Das ist doch ein „alter Hut“, könnte man meinen.

Spätestens mit dem Untergang der osteuropäischen Planwirtschaften ist die Planungseuphorie einer breiten Skepsis⁵ gewichen. Die Rechtswissenschaft beschäftigt sich kaum mehr grundsätzlich mit Planung. Die aktuelle rechtswissenschaftliche Analyse beschränkt sich – von Beiträgen in Hand- und Lehrbüchern einmal abgesehen – auf kleinteilige Untersuchungen einzelner Planungsregime im geltenden Recht. Es fehlt an kontemporären, übergreifenden Überlegungen zum Planungsrecht,⁶ obwohl der hoheitliche Planungsbedarf stetig wächst⁷ und sich der regulatorische Kontext erheblich verändert hat. Auf nationaler wie auf überstaatlicher Ebene – das wird sich bei der Analyse der

¹ *Schmitt Glaeser*, JA 1980, 321.

² Ausf. dazu S. 28 ff.

³ Siehe zu dem reichhaltigen Schrifttum aus Sozial- und Rechtswissenschaft der 1970er Jahre zur Partizipation zuseh. *Kaiser*, Die Kommunikation der Verwaltung, 2009, S. 137 m. Fn. 9.

⁴ Statt vieler *Böhm*, NuR 2011, 614 ff.; *Groß*, DÖV 2011, 510; *Wulffhorst*, DÖV 2011, 581 ff.; *Wittreck*, ZG 2011, 209 ff.; *Hafner*, NuR 2012, 315 ff.; *Knauff*, DÖV 2012, 1 ff.; *Mehde*, NdsVbl. 2012, 33 ff.; *Ziekow*, NJW-Beil. 2012, 91 ff.; *Haug*, Die Verwaltung 47 (2014), 221 ff.

⁵ Ausf. dazu S. 32 ff.

⁶ So auch der Befund von *Roellecke*, DÖV 1994, 1024, 1025 („Zwar sprudelt die planungsrechtliche Literatur nicht mehr. Sie tröpfelt nur noch.“); *von Weschpfennig*, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. 5, § 156 Rn. 70 („Dies führt zu den Fragen, ob nicht einerseits die Dogmatik des Planungsrechts teils zu stark ausdifferenziert ist und warum andererseits übergreifende planungsdogmatische Bausteine nicht konsequent angewendet werden. Nicht alle Besonderheiten dürften auf grundlegende Unterschiede der jeweiligen Planungen und Pläne zurückzuführen sein.“).

⁷ *Maurer/Waldhoff*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 21. Aufl. 2024, § 16 Rn. 9.

Referenzgebiete zeigen – werden fortlaufend neue Planungsbereiche etabliert, so dass sich das Themenfeld immer weiter ausdifferenziert.

Zentraler Bestandteil des planungsrechtlichen Organisations- und Verfahrensrechts sind gesellschaftliche Einflussnahmeräume. Die den Planungsgesetzen immanente Unschärfe mit Blick auf das materielle Ergebnis wird durch eine umso genauere Gestaltung des Entscheidungsprozesses aufgefangen.⁸ Immer neue Formen, Akteurskonstellationen und Aktionsarenen der gesellschaftlichen Einflussnahme finden sich im Planungsrecht. Der Gesetzgeber gestaltet gesellschaftliche Einflussnahmeräume in den verschiedenen Planungsverfahren mit großer Kreativität. Die vielfältigen organisations- und verfahrensrechtlichen Arrangements sind schon jetzt kaum mehr zu überblicken.⁹ Die vorliegende Arbeit dient dazu, das Planungsrecht im Hinblick auf gesellschaftliche Einflussnahmeräume zu systematisieren und davon ausgehend Orientierungspunkte für die Bewertung, Reform und Vereinheitlichung des Regelungsdickichts zu schaffen.

Die Untersuchung verfolgt mithin nicht nur ein rechtsdogmatisches Erkenntnisinteresse, sondern ermöglicht durch eine auf den Funktionslogiken der unterschiedlichen Formen gesellschaftlicher Einflussnahme aufbauende Modellbildung auch eine Bewertung des gegenwärtigen Planungsrechts mit Blick auf die Funktionsadäquanz. Schließlich lassen sich aus den Überlegungen abstrakte Leitplanken für das Design des Planungsrechts *de lege ferenda* ableiten, um bestehende Planungsprozesse zu effektuieren, zu harmonisieren¹⁰ und neue Planungsprozesse funktionsgerecht zu gestalten.¹¹

A. Renaissance der Planung als Modus der Zukunftsgestaltung

Planung bezeichnet eine gedankliche Vorstrukturierung von Handlungen, die in Zukunft unter Abwägung unterschiedlicher Interessen mit Blick auf bestimmte Ziele in einem bestimmten zeitlichen und/oder räumlichen Zusammenhang vorgenommen werden sollen.¹² Der Plan ist demnach keine zuvörderst juristische oder gar verwaltungsrechtliche Kategorie. Vielmehr beschreibt Planung ein universales Gestaltungsmittel.¹³ In modernen Gesellschaften ha-

⁸ Näher dazu im zweiten Teil der Arbeit, S. 57 ff.

⁹ Krit. dazu auch Böhm, NuR 2011, 614, 615; Pünder, in: Ehlers/Pünder (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 16. Aufl. 2022, § 15 Rn. 2 („Zersplitterung des Rechts“).

¹⁰ Zum Harmonisierungsbedarf mit Blick auf die infrastrukturbezogene Fachplanung Durner, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. 1, § 21 Rn. 63 f.

¹¹ Zur Typenbildung als Voraussetzung der Kodifikation und der diesbezüglichen Rolle der Rechtswissenschaft Kahl/Hilbert, RW 2012, 453, 460, 467 f.

¹² Näher zu den Wesensmerkmalen der Planung S. 13 ff.

¹³ Luhmann, in: Luhmann (Hrsg.), Politische Planung, 4. Aufl. 1994, S. 66, 67; vgl. auch Czybulka, Die Legitimation der öffentlichen Verwaltung, 1989, S. 229 („allgemeine, im

ben zukunftsgestaltende Instrumente Konjunktur.¹⁴ Rechtzeitig sollen Sicherungen gegen Risiken getroffen und gesellschaftliche Entwicklungen im Sinne des gegenwärtigen Gemeinwohlverständnisses gelenkt werden. Es überrascht daher nicht, dass planende Prozesse bei der Ordnung des Staatswesens in unterschiedlichsten Sachbereichen auf sämtlichen Regelungsebenen seit jeher allgegenwärtig sind.

Während wettbewerbliche Regelungsinstrumente im Fokus verwaltungs-(rechts)wissenschaftlicher Analyse stehen, erlebt die Planung aktuell eine stille Renaissance.¹⁵ Die Staatsaufgaben wachsen in modernen, in zunehmendem Maße zukunftsorientierten, vernetzten und auf Gemeingüter angewiesenen Gesellschaften¹⁶ beständig an, so dass einer parlamentarischen Steuerung über imperative Vorgaben Grenzen gesetzt sind.¹⁷ Die Komplexität der vielfältigen Aufgaben fordert die Verwaltung nicht nur als bürokratischen Vollzugsapparat, sondern als hochspezialisierte Gestalterin heraus.¹⁸ Planung erlaubt ein zeitlich und inhaltliches gestuftes System der Entscheidungsdelegation und kann so dazu beitragen, mit Blick auf komplexe Problemlagen hoheitliche Steuerungskraft zurückzugewinnen.¹⁹ Insbesondere das Fachplanungsrecht erlebt infolge-

menschlichen und damit auch im staatlichen Handeln angelegte Kategorie“); *Würtenberger*, Staatsrechtliche Probleme politischer Planung, 1979, S. 19 („zentrale Kategorie menschlichen Handelns“); dem folgend *Hoppe*, Grundfragen des Planungsrechts, 1998, S. 3; *von Weschpfennig*, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. 5, § 156 Rn. 1.

¹⁴ *Teubner/Willke*, ZfRsoz 6 (1984), 4, 10.

¹⁵ *Appel*, Staatliche Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge, 2005, S. 160ff.; *Köck*, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. 2, 3. Aufl. 2022, § 36 Rn. 7; *Schlacke*, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. 1, § 20 Rn. 1. Mit Blick auf das Klimaschutzrecht *Hermes*, EurUP 2021, 162.

¹⁶ *Plastisch Rifkin*, Das Zeitalter der Resilienz, 2022, S. 257 („Für Hunderte Millionen, vielleicht Milliarden von digital vernetzten Menschen ist Freiheit gleichbedeutend mit Zugang und Teilhabe, nicht mit Autonomie.“).

¹⁷ Statt vieler *Grimm*, in: Grimm (Hrsg.), Wachsende Staatsaufgaben – sinkende Steuerungsfähigkeit, 1990, S. 291, 297; *Lange*, VerwArch 82 (1991), 1ff.; *Trute*, DVBl. 1996, 950; *Hoffmann-Riem*, DÖV 1997, 433, 435 m. w. N. Siehe dazu auch unten S. 32ff.

¹⁸ Aus sozialwissenschaftlicher Perspektive *Mayntz*, in: Mayntz/Scharpf (Hrsg.), Planungsorganisation, 1973, S. 98, 99 („Die weithin als unzureichend erachtete parlamentarische Verwaltungskontrolle ist unter anderem Folge der faktischen Funktionsveränderung der öffentlichen Verwaltung. Der historische Funktionswandel der Verwaltung besteht, kurz zusammengefasst, in einer Schwerpunktverlagerung von der Ordnungs- und Dienstleistungsfunktion auf die Gestaltungsfunktion. [...] Gestaltung ist aktives (statt reaktives) Handeln, Gestaltung ist zukunftsbezogen und sie ist komplex, das heißt es geht nicht nur um punktuelle Einzelmaßnahmen, sondern um die Verwirklichung umfassender und koordinierter politischer Programme. Damit ist gesagt, daß gestaltendes öffentliches Handeln sich typischerweise als Planung vollzieht.“). Aus rechtswissenschaftlicher Sicht *Maurer/Waldhoff*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 21. Aufl. 2024, § 16 Rn. 9ff. („Im sozialen Rechtsstaat der Gegenwart, der – neben der Gefahrenabwehr – Aufgaben der Leistungstätigkeit und Sozialgestaltung hat, wird der Plan zu einem wichtigen Instrument staatlichen Handelns.“).

¹⁹ *Köck*, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. 2,

dessen immer weitere Verästelungen.²⁰ Mit Blick auf die Gestaltung gesellschaftlicher Einflussnahmeräume ist eine beispiellose Verfahrensvielfalt im Planungsrecht entstanden. Selbst bei teildentischen Regelungen finden sich Detailabweichungen, die vielfach nur durch historische Zufälligkeiten oder Ressortegoismen zu erklären sind.²¹ Es bedarf einer Einbettung dieser Rechtsentwicklungen in eine allgemeine planungsrechtliche Dogmatik, um verallgemeinerbare Strukturen freizulegen.²²

Nicht nur im deutschen, sondern auch im europäischen Rechtskontext hat die Planung Konjunktur.²³ Das für das überstaatliche Recht prägende Denken in Output-Kategorien, wie Qualität und Nachhaltigkeit befördert finale statt konditionale Handlungsprogramme.²⁴ Die materiell offene Struktur von Planungsnormen, die lediglich Ziele und formelle Rahmenvorgaben regeln, lassen genügend Raum für mitgliedstaatliche Gestaltungen, so dass die Planung insbesondere vor der Folie des Subsidiaritätsprinzips ein attraktiver Modus zur Verwirklichung unionaler Zwecke ist.²⁵ Das planungsrechtliche Entscheidungsverfahren mit seinen vielfältigen gesellschaftlichen Einflussnahmeräumen entfaltet insoweit eine genuin gemeinwohlverwirklichende Funktion. In den kleinteiligen Organisations- und Verfahrensvorschriften einerseits und dem darauf bezogenen engmaschigen, entsubjektivierten²⁶ europäischen Rechtsschutzkonzept andererseits findet sich der Gedanke prozeduraler Gerechtigkeit wieder.²⁷

3. Aufl. 2022, § 36 Rn. 6. Siehe auch schon *Habermas*, Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus, 1973, S. 100ff.; *Schmidt-Aßmann*, in: Berkemann (Hrsg.), FS Schlichter, 1995, S. 3, 5.

²⁰ Siehe etwa zu den kontinuierlich wachsenden Planungsbedarfen im Energie- und Verkehrssektor *Hermes*, EurUP 2021, 162, 167ff. Zur Diversität der Bestimmungen mit Blick auf die Öffentlichkeitsbeteiligung auch *Peters*, Legitimation durch Öffentlichkeitsbeteiligung?, 2020, S. 66.

²¹ Kritisch auch schon *Burgi/Durner*, Modernisierung des Verwaltungsverfahrensrechts durch Stärkung des VwVfG, 2012, S. 58f.

²² Zu diesem Bedürfnis *Wahl*, NVwZ 2002, 1192, 1193f.; *Wahl/Hönig*, NVwZ 2006, 161, 163f.; *Burgi/Durner*, Modernisierung des Verwaltungsverfahrensrechts durch Stärkung des VwVfG, 2012, S. 59.

²³ Grundl. hierzu *Milstein*, Territorialer Zusammenhalt und Daseinsvorsorge, 2016, S. 100ff.; *Rung*, Strukturen und Rechtsfragen europäischer Verbundplanungen, 2013, S. 1ff. Siehe auch *Schmidt-Aßmann*, in: Berkemann (Hrsg.), FS Schlichter, 1995, S. 3, 5; *Köck*, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. 2, 3. Aufl. 2022, § 36 Rn. 8.

²⁴ *Schmidt-Aßmann*, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungs idee, 2. Aufl. 2006, S. 332f.; *Schlacke*, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. 1, § 20 Rn. 4.

²⁵ Vgl. *Schlacke*, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. 1, § 20 Rn. 31; *Cancik*, in: Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, 2021, § 14 Rn. 62.

²⁶ Näher dazu *Klafki*, in: Ehlers/Pünder (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 16. Aufl. 2022, § 12 Rn. 32ff.

²⁷ *Franzius*, VerwArch 106 (2015), 76, 82.

Weiteren Aufschwung erlebt das Planungsrecht insbesondere im Kampf gegen den Klimawandel.²⁸ Die Europäische Union hat sich das ehrgeizige Ziel gesetzt, bis 2050 die erste klimaneutrale Region der Erde zu werden.²⁹ Marktbasierte Instrumente – wie etwa der Emissionszertifikatehandel – konnten den CO₂-Ausstoß nicht hinreichend bremsen.³⁰ Daher wird der Emissionszertifikatehandel nunmehr verstärkt von klassischen ordnungsrechtlichen Interventionen und ebenenübergreifenden politikplanungsrechtlichen Instrumenten³¹ flankiert, die wiederum konkretisierende Planungen zur Einhaltung der Treibhausgasrestemissionsbudgets³² und zur Umsetzung der angestrebten Energiewende³³ auf nachfolgender Ebene erfordern.³⁴

Schließlich belebt die Digitalisierung planerische Steuerungsformen.³⁵ Die weitreichenden Möglichkeiten, Daten zu sammeln, zu verknüpfen und zielgerichtet zu verarbeiten, erlauben immer genauere Bedarfsanalysen und Zukunftsprognosen. Komplexe gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklungsprozesse werden – so die Hoffnung – dadurch vorherseh- und berechenbar. Das eröffnet eine neue Dimension planerischer Gestaltungsmöglichkeiten. Dazu gehören etwa moderne Smart-City-Konzepte, die darauf gerichtet sind, über eine intelligente Netzwerkinfrastruktur die ökonomische, ökologische und kulturelle Entwicklung im Rahmen der Stadtplanung ganzheitlich und fortlaufend zu planen und zu verwirklichen.³⁶

²⁸ Näher dazu unten, S. 46 ff.

²⁹ *EU-Kommission*, Mitteilung. Der europäische Grüne Deal, COM(2019) 640 final.

³⁰ Krit. dazu *Kloepfer/Wiedmann*, EurUP 2022, 304, 319.

³¹ *Reese*, ZUR 2020, 641 f.; *Schlacke/Köster/Thierjung*, EuZW 2021, 620, 622; *Kloepfer/Wiedmann*, EurUP 2022, 304, 308; vgl. auch *Schlacke*, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. 1, § 20 Rn. 41 („staatlich-gubernative Planung“).

³² Siehe *von Landenberg-Roberg*, Die Verwaltung 55 (2022), 249, 279.

³³ Zur Vielschichtigkeit und zum Facettenreichtum des diesbezüglichen Planungsrechts *Kment*, Die Verwaltung 47 (2014), 377 ff.

³⁴ Näher zur Bedeutung des Klimawandels für die Planungsdiskussion S. 46 ff. Siehe speziell zur Klimaschutzplanung S. 211 ff.

³⁵ Näher dazu S. 50 ff.

³⁶ Näher zur Definition des Smart-City-Konzepts *Caragliu/Del Bo/Nijkamp*, Journal of Urban Technology 18 (2011), 65. Auf europäischer Ebene wurde ein Programm namens „Smart Cities Marketplace“ initialisiert, dass dazu dienen soll, mit EU-Fördergeldern und strategischen Partnerschaften mit der Industrie eine Gesamtfinanzierung von 50 Mio. Euro pro Jahr für intelligente Städtelösungen bereitzustellen. Es handelt sich um das Nachfolgeprogramm des Programms „European Innovation Partnership on Smart Cities and Communities“ der EU-Kommission. Siehe dazu <https://smart-cities-marketplace.ec.europa.eu/>, abgerufen am 23.7.2025.

B. Steigendes Bedürfnis nach gesellschaftlicher Einflussnahme

Trotz wachsender Staatsaufgaben sinkt die imperative Steuerungskraft des Staates in der immer komplexeren und dynamischeren Lebenswelt.³⁷ Während in der liberal-rechtsstaatlichen Urvorstellung von Staatlichkeit Parlament und Regierung das Gemeinwohl bestimmen sollten,³⁸ sind die politischen Organe zunehmend darauf angewiesen, Aufgaben auf die Verwaltung und Private³⁹ auszulagern.⁴⁰ An die Stelle erzwungener Rechtsbefolgung treten unterschiedliche Formen der Kooperation, die eine stärkere Einbeziehung gesellschaftlicher Kräfte erfordern.⁴¹ Die statistische Planung weicht zunehmend einem kooperativen Konzept.⁴² Es kommt zu einem Formenwandel in der politischen Aufgabenerfüllung.⁴³ Mit der zunehmenden Verantwortung nicht-staatlicher Akteurinnen und Akteure geht ein neues Selbstbewusstsein gesellschaftlicher Kräfte einher. In immer mehr Bereichen wollen Individuen, Interessenverbände und Selbstverwaltungsorgane nicht mehr bloße Adressatinnen und Adressaten des Entscheidungsverfahrens, sondern als Beteiligte auch Subjekte administrativer Steuerung sein.⁴⁴

Planungen stellen komplexe Verwaltungsentscheidungen⁴⁵ dar, im Zuge derer die Verwaltung im Zusammenwirken mit gesellschaftlichen Kräften Gestaltungsaufgaben wahrnimmt und gesellschaftliche Konflikte löst.⁴⁶ Auf Seiten der Bevölkerung geht damit der Wunsch nach unmittelbarer Teilhabe einher.⁴⁷

³⁷ Statt vieler *Hoffmann-Riem*, DVBl. 1994, 1381 ff.; *Hoffmann-Riem*, DÖV 1997, 433, 435; *Trute*, DVBl. 1996, 950; *Martin*, Das Steuerungskonzept der informierten Öffentlichkeit, 2012, S. 22.

³⁸ Vgl. *Hoffmann-Riem*, DVBl. 1994, 1381 („Die paradigmatische Ausstrahlung des liberalen Ordnungsmodells nimmt jedoch seit längerem mit dem Aufkommen neuerer Staatsfunktionen ab, die hier nur mit den Schlagworten Wohlfahrts-, Interventions-, Ausgleichs- und Verteilungsstaat gekennzeichnet seien.“).

³⁹ Speziell zum Bedarf an außerstaatlicher Expertise *Münkler*, Expertokratie, 2020, S. 204 ff.

⁴⁰ Mit Blick auf das Risikoverwaltungsrecht schon *Klafki*, Risiko und Recht, 2017, S. 74 ff.

⁴¹ Statt vieler *Hoffmann-Riem*, DÖV 1997, 433, 435 m. w. N. Siehe auch S. 43 ff.

⁴² Zum Staatsbild des kooperativen Staates unten, S. 43 ff.

⁴³ *Schuppert*, Die Verwaltung 31 (1998), 415, 437; *Martin*, Das Steuerungskonzept der informierten Öffentlichkeit, 2012, S. 30. Siehe dazu auch unten, S. 36 ff.

⁴⁴ Siehe zum Wandel gesellschaftlicher Teilhabe weg von Wahlen hin zu aktiveren Formen der Partizipation *Dalton*, Citizen Politics, 6. Aufl. 2014, S. 60.

⁴⁵ *Schmidt-Aßmann*, VVDStRL 1976, 220, 224.

⁴⁶ Allgemein zu dieser Entwicklung *Hoffmann-Riem*, DVBl. 1994, 1381, 1382.

⁴⁷ Siehe zum Vertrauensverlust in politische Eliten aus politikwissenschaftlicher Sicht *Norris*, Democratic Deficit, 2011, S. 242; *Dalton*, Citizen Politics, 6. Aufl. 2014, S. 259 ff. Siehe aus rechtswissenschaftlicher Perspektive *Towfigh*, Das Parteien-Paradox, 2015, 1 ff., 105 ff. Zum gestiegenen Partizipationsbedürfnis *Mörtl*, VVDStRL 72 (2013), 355, 370 m. w. N. Allgemein zur Bedeutung von Partizipation als Grundprinzip der Politik *Gerhardt*, Partizipation, 2007, passim.

Partizipation soll das auffangen, was die Politik in Parlament und Regierung nicht (mehr) zu leisten vermag, da sie angesichts der Fülle kleinteiliger Probleme überlastet ist.⁴⁸ Das Recht der europäischen Union befördert diese Entwicklung.⁴⁹ Das deutsche Dogma der „dienenden Verwaltung“⁵⁰ findet im europäischen Verfahrensverständnis keinen Widerhall.⁵¹ Vielmehr baut das unionale Verwaltungsrecht auf einer prozeduralen Gerechtigkeitsidee auf⁵² und begreift das Verfahren mit seinen gesellschaftlichen Beteiligungsprozessen selbst als Wirklichungsmodus gemeinwohltauglicher Entscheidungsfindung.⁵³

Die Expansion der Staatstätigkeit im Wege administrativer Planung hat mithin gesteigerte Legitimationsanforderungen zur Folge.⁵⁴ Während in der eng-räumigen Eingriffsverwaltung mit typischerweise zwei bis drei Verfahrensbeteiligten die Anhörung und spätere Rechtsschutzmöglichkeiten als ausreichend akzeptiert werden, sieht sich die planende Verwaltung angesichts ihrer besonderen Gestaltungsmacht⁵⁵ immer weitergehenden Forderungen⁵⁶ nach mehr und qualitativ hochwertigeren gesellschaftlichen Einflussnahmeräumen jenseits des demokratischen Wahlaktes konfrontiert.⁵⁷

⁴⁸ Ausf. dazu S. 58 f., S. 438 ff.

⁴⁹ Gärditz, GewArch 2011, 273; Peters, in: Klafki (Hrsg.), Patterns of Legitimacy, 2024, S. 97, 120.

⁵⁰ Zur „dienenden Funktion“ erstmals Groschupf, DVBl. 1962, 627, 630 („Das Verfahrensrecht ist nicht das Recht selbst; es soll nur eine Entscheidung über das materielle Recht ermöglichen, hat also dem materiellen Recht gegenüber dienende Funktion.“).

⁵¹ Rechtsvergleichend zur Entwicklung einer den Eigenwert des Verfahrens anerkennenden gemeinsamen Verwaltungskultur in Europa Pünder, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. 4, § 116 Rn. 4 ff.

⁵² Hoffmann-Riem, DVBl. 1994, 1381, 1382; Fehling, in: Leible/Terhechte (Hrsg.), Europäisches Rechtsschutz- und Verfahrensrecht, 2. Aufl. 2021, § 3 Rn. 60 f.

⁵³ Wahl/Hönig, NVwZ 2006, 161, 162; Cancik, in: Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, 2021, § 14 Rn. 62; Masing, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. 1, 3. Aufl. 2022, § 10 Rn. 98 ff.; vgl. auch Jarass, DVBl. 2000, 945, 951. Krit. und pointiert insoweit aber Somek, in: Brunkhorst (Hrsg.), Demokratie in der Weltgesellschaft, 2009, S. 323, 327 ff., der anprangert, dass man es sich zu einfach mache, wenn man meine, man könne überstaatliche organisatorische Demokratiedefizite im Wege partizipativer administrativer Beteiligungsformate kompensieren.

⁵⁴ Habermas, Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus, 1973, S. 101–103; Offe, Leviathan 1974, 333, 338 ff.; Haug/Schadtke, NVwZ 2014, 271, 273; Appel, NVwZ 2012, 1316, 1361. Vgl. auch Trute, DVBl. 1996, 950, 955.

⁵⁵ Siehe zu diesem Charakteristikum von Planungen Schmidt-Aßmann, in: Berkemann (Hrsg.), FS Schlichter, 1995, S. 3, 4 f. Köck, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. 2, 3. Aufl. 2022, § 36 Rn. 12.

⁵⁶ Statt vieler Peters, Legitimation durch Öffentlichkeitsbeteiligung?, 2020, S. 34; Seckelmann, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. 4, § 112 Rn. 1 ff.

⁵⁷ Vgl. schon Schmidt-Aßmann, DÖV 1974, 541, 545, der daher mit Blick auf Entwicklungsplanungen eine Parlamentsbeteiligung einfordert.

C. Gang der Untersuchung

Die Untersuchung widmet sich dem Thema „Planung und gesellschaftliche Einflussnahme“ aus der Vogelperspektive, um die im Planungsrecht anzutreffende Vielfalt der gesellschaftlichen Einflussnahmeformen offenzulegen und zu strukturieren. In einem ersten Teil wird zunächst der schillernde Planungsbegriff mit Blick auf seinen Bedeutungsgehalt und gängige Typisierungsmuster entfaltet. Ferner wird die wechselvolle wissenschaftliche Rezeption der Planung historisch kontextualisiert. Der zweite Teil widmet sich dem besonderen Bedarf gesellschaftlicher Einflussnahme im Planungsrecht, den Funktionen sowie organisations- und verfahrensrechtlichen Skalierungselementen gesellschaftlicher Einflussnahme. Insbesondere werden organisations- und verfahrensrechtliche Gelingensbedingungen für die unterschiedlichen Funktionen, denen die Eröffnung gesellschaftlicher Einflussnahmeräume dient, formuliert.

Auf Basis einer breiten Untersuchung von Referenzgebieten im dritten Teil werden schließlich idealtypische Grundmodelle gesellschaftlicher Einflussnahme im Planungsrecht im vierten und abschließenden Kapitel der Arbeit entwickelt. Bisher ist das Verhältnis von Planung und gesellschaftlicher Einflussnahme vor allem mit Blick auf die Raum-, Bau- und Infrastrukturplanung breit besprochen worden.⁵⁸ Der Rahmen dieser Arbeit wird weiter gezogen. So werden mit der Klima-, Sozial- und Haushaltsplanung Referenzbereiche in die Überlegungen eingebunden, die weit weniger im Fokus der rechtswissenschaftlichen Diskussion um Partizipation stehen. Die Haushaltsplanung exemplifiziert dabei einen Planbereich, in dem lange Zeit ein Primat des Politischen vorherrschte. Anhand der Bedarfsplanung im sozialrechtlichen Bereich kann die Beteiligung von Interessenverbänden und Selbstverwaltungskörperschaften als weitere Spielart beteiligungsorientierter Verfahrensgestaltung genauer untersucht werden. Bei der Analyse der unterschiedlichen Referenzfelder werden die abstrakten Erkenntnisse aus den ersten beiden allgemeinen Kapiteln zur Planung und zur gesellschaftlichen Einflussnahme zum einen auf ihre Tragfähigkeit überprüft. Zum anderen soll untersucht werden, ob die organisations- und verfahrensrechtliche Einbettung der gesellschaftlichen Einflussnahmeräume in den verschiedenen Referenzbereichen funktionsadäquat ist. Punktuell finden dabei rechtsvergleichende Aspekte Berücksichtigung.

Schließlich werden im vierten Teil der Arbeit die verschiedenen Möglichkeiten, gesellschaftliche Einflussnahme in Planungen zu realisieren, akteursbezogen typisiert. Dabei werden die gesellschaftstheoretischen Prämissen der verschiedenen planungsrechtlichen Grundtypen der gesellschaftlichen Einfluss-

⁵⁸ Siehe statt vieler *Peters*, Legitimation durch Öffentlichkeitsbeteiligung?, 2020, S. 66ff.; *Seckelmann*, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd.4, § 112 Rn. 1 ff.

nahme unter Einbeziehung nachbarwissenschaftlicher Erkenntnisse freigelegt, um zu analysieren, wie die Funktionen der gesellschaftlichen Einflussnahme jeweils realisiert werden sollen. Ausgehend von diesen planungsrechtlichen Grundtypen – als systembildende Heuristiken – wird schließlich untersucht, welche Möglichkeiten und Grenzen sich daraus für gemischte Akteurskonstellationen ergeben. Dabei wird sich zeigen, dass ein „Mehr“ an Beteiligung mit Blick auf die Beteiligungsfunktionen nur dann zu einer qualitativen Verfahrensverbesserung führt, wenn die Akteurskonstellation sorgsam bedacht und im Rahmen der Funktionslogik des jeweiligen planungsrechtlichen Grundtyps fortentwickelt wird.

1. Teil:

Planung – Ein Steuerungsinstrument im Wandel der Zeit

*„Ja, mach nur einen Plan! Sei nur ein großes Licht!
Und mach dann noch ’nen zweiten Plan. Gehn tun sie beide nicht!“*

*Berthold Brecht, Die Dreigroschenoper,
Ballade von der Unzulänglichkeit menschlichen Planens, 1928.*

Obwohl das Planen seit jeher ein Grundmotiv menschlichen Handelns ist, ist der Planungsbegriff in den Rechts- und Sozialwissenschaften bis heute nicht abschließend geklärt.¹ Immerhin besteht über die Wesensmerkmale der Planung gewisse Einigkeit. In Abschnitt A werden zunächst die Probleme der Begriffsdefinition zusammengefasst, um die Planung dann aus einer steuerungstheoretischen Perspektive² zu beschreiben. Abschnitt B befasst sich mit gängigen Klassifizierungen von Planungen, um sie auf ihre methodische Tauglichkeit zur Analyse des Themas Planung und gesellschaftliche Einflussnahme zu überprüfen. Im Anschluss daran wird in Abschnitt C der historische Verlauf der sozial- und rechtswissenschaftlichen Planungsdiskussion anhand von Staatsbildern nachgezeichnet, um die früheren und gegenwärtigen Planungsdiskurse zu kontextualisieren und den gegenwärtigen Stand der Diskussion freizulegen.

A. Der schillernde Begriff der Planung

Der Begriff der Planung ist seit jeher schillernd. Gewisse Einigkeit gibt es immerhin mit Blick auf die Unterscheidung von Planung und Plan. Während die Planung den Entscheidungsprozess beschreibt, bezeichnet der Plan das Produkt

¹ Zur Rechtswissenschaft siehe statt vieler Köck, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. 2, 3. Aufl. 2022, § 36 Rn. 19ff.; Schlacke, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Bd. 1, § 20 Rn. 2. Zur politischen und soziologischen Begrifflichkeit Schelsky, Über die Abstraktheiten des Planungsbegriffes in den Sozialwissenschaften (1980), in: Schelsky (Hrsg.), Die Soziologen und das Recht – Abhandlungen und Vorträge zur Soziologie von Recht, Institution und Planung, 2. Aufl. 2022, S. 359, 367ff.

² Als Steuerung wird hier die verhaltenslenkende Einflussnahme auf Dritte verstanden. Zu dieser in der Rechtswissenschaft üblichen Begriffsverwendung Mehde, in: Kahl/Mager (Hrsg.), Verwaltungsrechtswissenschaft und Verwaltungspraxis, 2019, S. 147, 148.

Stichwortverzeichnis

- Aarhus-Konvention 65f., 87, 123, 182f., 206, 217, 220
Abwägung 17f.
Akteursarrangement 412f., 433, 472, 481
Akzeptanz
– Akzeptabilität 84
– Begriff 83ff.
– Ergebnisakzeptanz 83, 155
– Verfahrensakzeptanz 83f.
Akzeptanzfunktion 81ff.
– Organisations- und Verfahrensdesign 151ff.
– partizipative Planungen 448f.
– repräsentativ-demokratische Planungen 421f.
– verbandszentrierte Planungen 466
Algorithmen 51
Arbeitskreis Steuerschätzungen 381f., 393, 404
Arkantradition 80
autonome Legitimation *siehe* demokratische Legitimation:funktionale Selbstverwaltung
- Bauleitplanung 192
– Abstimmungen 200f.
– förmliche Beteiligung 195f.
– frühe Beteiligung 194f.
– Funktionen ges. Einflussnahme 203
– Funktionsgerechtigkeit 208
– vorhabenbezogener Bebauungsplan 198
Bedarfsplanung
– Begriff 23
– kassenärztliche *siehe* kassenärztliche Bedarfsplanung
– sozialrechtliche *siehe* Sozialplanung
Beschleunigung 46, 63f., 137, 230, 247, 259, 271, 281f., 312, 448
Beteiligung *siehe* Gesellschaftliche Einflussnahme
- Beteiligungsbereitschaft 135, 139, 142, 159, 224, 254, 306, 315, 360, 408, 484
Beteiligungsparadoxon 131, 159, 297, 305, 307
betroffene Öffentlichkeit 123
Betroffenenbeteiligung 124
bundesimmissionsschutzrechtliche Genehmigung 19
Bundesnetzagentur 264
Bürgerhaushalt 399ff.
Bürgerrat 441, 445ff.
- cybersocialism 50
- Daseinsvorsorge 29ff., 39ff.
deliberative Beteiligungsformate 438, 441, 444, 447, 449f., 453
Demokratietheorie 424ff.
– assoziative 459f., 468f., 472
– deliberative 440
– partizipative 438ff.
demokratische Legitimation
– direkte Demokratie 99ff.
– funktionale Selbstverwaltung 106f., 109f., 334, 337
– institutionell-funktionell 91
– Kommunalverwaltung 96ff.
– Legitimationskette 93ff.
– Legitimationsniveau 91
– organisatorisch-personell 92
– Partizipation 110ff.
– repräsentativ-demokratisch 90f.
– sachlich-inhaltlich 92
demokratische Legitimationsfunktion 89
– partizipative Planungen 452ff.
– repräsentativ-demokratische Planungen 423, 426
– verbandszentrierte Planungen 468
Digitalisierung 50, 135ff., 151, 494
– Beschleunigung 64

- direkt-demokratische Entscheidungsfindung 125, 479
- Diskurszusammenhang 159, 161, 449
- Dritter Sektor 44, 318
- Einwendung 120
- Energienetzplanung 259, 260f., 274
 - Bundesbedarfsplanung 265 ff.
 - Bundesfachplanung 270, 272
 - Funktionsgerechtigkeit 282 ff.
 - Netzentwicklungsplan 267 ff.
 - Planfeststellungsverfahren 277, 280
 - Szenariorahmen 265 ff.
- Ergebnisbeteiligung 116, 149
- Erörterungstermin 118, 135
- EU-Klimagesetz 49, 212
- EU-Lastenteilungsverordnung 49, 212
- Europäisches Planungsrecht 45
- Expertenbeteiligung 130, 480
- Finalprogramm 15 ff., 59, 82, 93, 226
- Finanzplanung 376, 379, 380, 387
 - Funktionen ges. Einflussnahme 400 f.
 - Funktionsgerechtigkeit 403 ff.
 - gesellschaftliche Einflussnahme 380 ff.
 - kommunale Ebene 396
 - Landesebene 394
- Friedenswahl 328, 337
- frühe Öffentlichkeitsbeteiligung 131, 230 ff., 235
 - Planfeststellungsverfahren 257
- Funktionsadäquanz 57, 140, 412
- Gegenstromverfahren 391
- Gemeinsamer Bundesausschuss 329
- gemeinsame Selbstverwaltung 330 ff., 337, 475
- Gesamtplanung 47
- gesellschaftliche Einflussnahme 57 ff.
 - Begriff 61
 - Funktionen 71 f., 76
- Gesetzliche Krankenkassen 327 f.
- Gewährleistungsverantwortung 39
- GKV-Spitzenverband 329
- Governance 37 ff.
- Governance-Verordnung 49, 212 f.
- Green Deal 48
- Handlungsformenlehre 40
- Haushaltsplanung 376 ff., 388 ff.
 - Funktionen ges. Einflussnahme 400 ff.
 - Funktionsgerechtigkeit 403
 - gesellschaftliche Einflussnahme 389, 391
 - kommunale Ebene 397 f.
 - Landesebene 394
- Informationsfunktion 72 ff.
 - Organisations- und Verfahrensdesign 141 f.
 - partizipative Planungen 441 ff.
 - repräsentativ-demokratische Planungen 418 ff.
 - verbandzentrierte Planungen 461 f.
- Instrumentenmix 43, 48
- Interessentenbeteiligung 123, 146
- Interessierte Öffentlichkeit 124
- Jugendhilfeplanung 361 ff.
 - Funktionen ges. Einflussnahme 369
 - gesellschaftliche Einflussnahme 365 ff.
- Jugendhilfeausschuss 366 f.
- kassenärztliche Bedarfsplanung
 - gesellschaftliche Einflussnahme 326 ff.
 - Funktionen 332 f.
 - Funktionsgerechtigkeit 334 f.
- kassenärztliche Vereinigungen 323, 327
- Klimaschutzplanung 50, 211, 213
 - Funktionen ges. Einflussnahme 220
 - Funktionsgerechtigkeit 222
 - integrierter Energie- und Klimaplan 214
 - Klimaschutzprogramm 215
 - Langfrist-Strategie 214
- kommunale Selbstverwaltung 96, 431
- Konditionalprogramm 14 ff., 40
- Konjunkturrat 386
- Kontrollfunktion 79 ff.
 - Organisations- und Verfahrensdesign 149 f.
 - partizipative Planungen 450
 - repräsentativ-demokratische Planungen 423
 - verbandszentrierte Planungen 467
- Konzept der informierten Öffentlichkeit 46

- Korporatismus 334, 352, 373, 462f., 468, 472f., 476ff.
- kassenärztliche Bedarfsplanung 110, 335, 338f.
- Krankenhausplanung 341ff.
- Funktionen ges. Einflussnahme 349f.
- Funktionsgerechtigkeit 351f.
- Künstliche Intelligenz 50f. 51, 136, 138, 494
- Kybernetik 31, 51
- Legitimität 158, 208, 448
- Begriff 84ff.
- Marktversagen 39
- Maßnahmengesetz 68
- monistische Theorie 91
- Mülheim-Kärlich-Entscheidung 76
- Multipolarität 18f., 21, 76, 83, 494
- Neues Steuerungsmodell 41, 378, 390
- Neue Verwaltungswissenschaft 42
- Neutralität *siehe* Unparteilichkeit
- Online-Konsultation 137
- Pariser Übereinkommen 48, 211
- Parlamentsbeteiligung 126, 432, 435f., 486
- Partizipationsakteure 121, 142
- Expertenbeteiligung 130
- offener Teilnehmerkreis 121f.
- Parlamentsbeteiligung 126, 432, 435f., 486
- Verbandsbeteiligung 127f.
- Planfeststellungsverfahren 238
- Funktionsgerechtigkeit 253ff.
- gesellschaftliche Einflussnahme 239 ff.
- Planung
- historische Kontextualisierung 28
- Planungsbegriff 11f.
- Handlungsformen 12f.
- Steuerungskonzept 21f.
- Wesensmerkmale 13
- Planungsernüchterung 34f.
- Planungsgrundtypen 413ff.
- partizipativ 438ff., 489
- repräsentativ-demokratisch 416f., 486
- verbandszentriert 459, 490
- Planungstypen 22
- Akteursbezogen 26
- Aufgabenplanung 23
- Bedarfsplanung 23
- gesellschaftliche Einflussnahme *siehe* Planungsgrundtypen
- Maßnahmenplanung 24
- Programmplanung 24
- Rechtsverbindlichkeit 25
- Ressourcenplanung 23
- Planungszelle 311, 438, 441, 445, 447, 449, 453, 456, 458
- Planwirtschaft 32, 35
- Politikplanungsrecht 50
- Politisierung 18, 405, 422
- Popularteiligung 122
- Präklusion 64f., 148
- materielle 245
- Unionsrecht 65f.
- Preußisches Recht
- Eisenbahnrecht 72
- Fluchtliniengesetz 28, 204
- Mühlenrecht 28, 72
- Wasserstaurecht 72
- Prognose 130, 436
- Big Data 50, 54
- Energienetzplanung 264, 266
- Finanz- und Haushaltsplanung 381, 389, 401, 403, 404
- Jugendhilfeplanung 363
- Klimaschutzplanung 214f., 219
- Krankenhausplanung 346
- Schulnetzplanung 355
- prozedurale Gerechtigkeit 45, 115, 452
- Prozeduralisierung 18, 58, 60, 75, 115
- Rational-Choice-Theorie 449
- Raumordnungsplanung 169ff.
- direkte Demokratie 180
- Funktionen ges. Einflussnahme 180, 181
- Funktionsgerechtigkeit 188
- gesellschaftliche Einflussnahme 173
- landesweit 175
- Regionalplanung 177, 179
- Verbandsversammlungen 178f., 186, 433, 435, 437

- Raumverträglichkeitsprüfung 228f.
 - Funktionsgerechtigkeit 236
 - gesellschaftliche Einflussnahme 229f., 233
- Rechtsschutzfunktion 76ff.
 - Organisations- und Verfahrensdesign 146
 - partizipative Planungen 446f.
 - repräsentativ-demokratische Planungen 420
 - verbandszentrierte Planungen 465
- Regulierung 21, 37f.
 - Regulierungsgrundtypen 40
- Relationalprogramm 16
- Repräsentation 417f., 426, 451, 454
- Responsivität 69, 99, 110, 113, 117f., 135, 146, 153, 302, 422, 430, 440, 446, 454, 471
- Risikorecht 17, 21
- Sachverständigenbeteiligung *siehe* Expertenbeteiligung
- Schulentwicklungsplanung 352ff.
 - Funktionen ges. Einflussnahme 359f.
 - Funktionsgerechtigkeit 360f.
 - gesellschaftliche Einflussnahme 357f.
- Skalierungselemente 115, 413, 415
 - Beteiligungszeitpunkt 131
 - Formale Ausgestaltung 132
 - Intensität 115
 - Partizipationsakteure 121
 - Reichweite 119f.
- Socialist Calculation Debate 50
- Sozialplanung 318f., 433
- sozialtechnischer Ansatz 34
- Sozialwahlen 328, 335
- Staatsbilder 27
 - aktivierender Staat 43
 - digitaler Staat 50
 - Gewährleistungsstaat 36, 41
 - klimaschützender Staat 46
 - kooperativer Staat 43f., 70, 75
 - Regulierungsstaat 37, 41
 - überforderter Staat 35
 - Wohlfahrtsstaat 32f.
- Stabilitätsrat 386f., 400, 404
- Standortplanung Endlager 291ff.
 - Fachkonferenz Teilgebiete 297f.
 - Funktionen ges. Einflussnahme 294f.
 - Funktionsgerechtigkeit 294f.
 - gesellschaftliche Einflussnahme 294f.
 - Nationales Begleitgremium 295f., 456
 - Rat der Regionen 300
 - Regionalkonferenzen 298f.
- Stellungnahme 120
- Stendal-Beschluss 312
- Steuerungskultur 27
- Strategische Umweltprüfung 167
 - Energienetzplanung 267ff., 272, 274, 290
 - Klimaschutzprogramm 220
 - Raumordnungsplanung 173
- Systemtheorie 35
- Träger öffentlicher Belange 129, 480
- Transparenz 134f., 302, 308, 317, 341, 437, 451, 483
- Treibhausgasrestbudget 48
- Umweltverträglichkeitsprüfung
 - Bauleitplanung 199
 - EnWG 279
 - Planfeststellungsverfahren 240
 - Raumverträglichkeitsprüfung 227f.
- Unparteilichkeit 69ff., 80, 133, 161, 309, 341, 444
 - Unsichtbare Hand des Marktes 33
- Verbandsbeteiligung 127f.
 - korporatistisch 462, 468f., 472f., 476ff., 490f.
 - plural 433, 462, 472f., 476ff., 490
- Verfahrensbeteiligung 117
- Verfahrenseffizienz 62
- Verfahrensgerechtigkeit 70
- Verfahrensvermischungen 481ff.
- Verwaltungslegitimation *siehe* demokratische Legitimation
- Vorfestlegung 141, 144, 153, 161
- Wirtschaftsweisen 382f., 387, 389, 391, 404
- Wissensherrschaft 74f.