

POSITIONSPAPIER

**Strukturelle Dysfunktion administrativer  
Steuerung im Landkreis Grafschaft Bentheim**

EINE SYSTEMISCHE ANALYSE VON VERFAHRENSLOGIKEN,  
PRIORITÄTENSETZUNG UND DEREN AUSWIRKUNGEN AUF  
KOMMUNEN, WIRTSCHAFT UND VERTRAUEN

*Florian Manfred Pletz*

## Anlass, Anspruch und Abgrenzung

Dieses Positionspapier untersucht keine Einzelentscheidung, keine Person und keine konkrete politische Kontroverse. Es analysiert vielmehr ein strukturelles Muster administrativen Handelns, das sich über verschiedene Politik- und Verwaltungsfelder hinweg konsistent beobachten lässt.

Im Zentrum steht dabei eine grundlegende Fragestellung moderner Staatlichkeit: **Was geschieht, wenn Verwaltung nicht mehr primär Entscheidungen vorbereitet und umsetzt, sondern faktisch selbst zum entscheidenden Akteur wird – nicht durch formale Macht, sondern durch Verfahren, Zeit und Risikoabwälzung?**

Am Beispiel des Landkreises Grafschaft Bentheim zeigt dieses Papier, wie sich rechtlich zulässige, für sich genommen jeweils nachvollziehbare Verfahrenspraktiken in ihrer Gesamtheit zu einem Zustand verdichten können, in dem politische Steuerung in der Realität entleert, kommunale Entscheidungsmacht neutralisiert und gesellschaftliche Akzeptanz schrittweise untergraben wird.

Die zentrale These lautet daher: **Nicht Fehlentscheidungen, sondern systematische Entscheidungsvermeidung ist das prägende Steuerungsproblem.**

Diese Form administrativer Dysfunktion ist kein lokales Kuriosum. Sie verweist auf ein übergeordnetes Spannungsfeld moderner Demokratien: den wachsenden Abstand zwischen formaler demokratischer Legitimation und realer Steuerungswirkung staatlichen Handelns.

Ziel ist es vielmehr, aufzuzeigen, wie sich bestimmte institutionelle Logiken, Verfahrenspraktiken und Steuerungsdefizite in ihrer Gesamtheit zu einem Zustand verdichten, der im Ergebnis zu Blockaden, Verzögerungen und ökonomischen wie kommunalpolitischen Folgeschäden führt – selbst dann, wenn jede einzelne Maßnahme formal rechtmäßig ist.

Das vorliegende Papier versteht sich als analytischer Beitrag zu dieser Debatte – nüchtern, systemisch und ohne politische Zuschreibung.

Es erhebt dabei keinen Anspruch auf eine statistische Vollerhebung oder eine formale Wirkungsanalyse. Es versteht sich als systemische Diagnose auf Basis verdichteter Verfahrenserfahrungen, institutioneller Beobachtungen und ökonomischer Plausibilitätsannahmen.

# Inhaltsverzeichnis

<b>Anlass, Anspruch und Abgrenzung</b>	<b>I</b>
<b>1 Verwaltung zwischen Rechtssicherheit und Entscheidungsfähigkeit</b>	<b>1</b>
<b>2 Zeit als verdecktes Steuerungsinstrument</b>	<b>1</b>
<b>3 Asymmetrische Risiko- und Folgenverteilung</b>	<b>2</b>
3.1 Externe Akteure . . . . .	2
3.2 Verwaltung . . . . .	2
<b>4 Systemisches Feld I: Windenergie</b>	<b>2</b>
4.1 Windenergie als Indikator systemischer Verwaltungsdefizite . . . . .	2
4.2 Verfahrenslogik der Bauleitplanung und Rolle der Fachbehörden . . . . .	3
4.3 Maximalauslegung fachlicher Anforderungen als Verzögerungsmechanismus . . . . .	3
4.4 Verfahrensdauer im regionalen Vergleich . . . . .	4
4.5 Quantifizierbare ökonomische Folgen administrativer Verzögerung . . . . .	4
4.5.1 Erlösminderung durch zeitliche Verzögerung . . . . .	4
4.5.2 Gewerbesteuerliche Wirkung . . . . .	5
4.5.3 Kommunale Abgaben nach EEG . . . . .	5
4.6 Vergleich Grafschaft Bentheim – Landkreis Emsland . . . . .	5
4.6.1 Kommunale Wertschöpfung im Vergleich (vereinfachtes Beispiel) . . . . .	6
4.6.2 Finanzwirtschaftliche Nebeneffekte . . . . .	6
<b>5 Systemisches Feld II: Fachbehörden und die Verschiebung von Abwägung</b>	<b>7</b>
5.1 Öffentliche Kommunikation von Fachbehörden und ihre strukturelle Wirkung . . . . .	7
<b>6 Systemisches Feld III: Baugenehmigungen</b>	<b>9</b>
6.1 Bedeutung für Wirtschaft und Gesellschaft . . . . .	9
6.2 Verfahrensmuster . . . . .	9
<b>7 Strukturelle Wirkungen auf kommunale Ebene und Gesellschaft</b>	<b>9</b>
7.1 Kommunale Planungshoheit unter Vorbehalt . . . . .	9
7.2 Verfahrensdauer und Risikoexternalisierung . . . . .	10
7.3 Belastung des Ehrenamts als unbeabsichtigte Folge . . . . .	10
7.4 Haushaltslage, Prioritätensetzung und freiwillige Leistungen . . . . .	10
7.5 Veröffentlichungs- und Sanktionspraxis als Ausdruck maximaler Rechtsabsicherung . .	11
7.6 Rechtssicherheit ersetzt Entscheidung . . . . .	11
7.7 Steuerungsverantwortung und das institutionelle Vakuum . . . . .	12
7.8 Demokratie, Verwaltung und die Grenze funktionaler Legitimität . . . . .	12



## **1 Verwaltung zwischen Rechtssicherheit und Entscheidungsfähigkeit**

Rechtssicherheit ist ein tragendes Prinzip staatlichen Handelns. Sie schützt Bürger, Unternehmen und Verwaltung gleichermaßen. Problematisch wird sie jedoch dort, wo sie nicht mehr als Rahmen, sondern als Selbstzweck fungiert.

Im Landkreis Grafschaft Bentheim lässt sich über mehrere Jahre hinweg eine Verwaltungslogik beobachten, die sich zunehmend an maximaler formaler Absicherung orientiert. Entscheidungen werden nicht primär danach getroffen, ob sie sachlich angemessen, verhältnismäßig oder zeitlich vertretbar sind, sondern danach, ob sie im äußersten denkbaren Konfliktfall angreifbar wären.

Diese Verschiebung hat tiefgreifende Folgen:

- Verantwortung wird nicht wahrgenommen, sondern auf Verfahren ausgelagert.
- Abwägung wird nicht inhaltlich geleistet, sondern dokumentarisch simuliert.
- Verwaltungshandeln verliert seinen gestaltenden Charakter und wird reaktiv.

Das Ergebnis ist eine Verwaltung, die rechtlich korrekt, aber faktisch handlungsarm ist.

## **2 Zeit als verdecktes Steuerungsinstrument**

Zeit ist in Verwaltungsverfahren kein neutraler Faktor. Sie beeinflusst wirtschaftliche Tragfähigkeit, politische Entscheidungsprozesse und gesellschaftliche Akzeptanz.

Im Landkreis Grafschaft Bentheim wird Zeit jedoch nicht lediglich durch objektive Komplexität gebunden, sondern strukturell als Steuerungsinstrument genutzt – oft ohne explizite Entscheidung, sondern als Resultat kumulierter Einzelpraktiken:

- Prüfungen erfolgen nicht gebündelt, sondern sequenziell.
- Ergänzungsanforderungen werden nicht vollständig formuliert, sondern schrittweise.
- Für die Verwaltung bestehende Fristen werden regelmäßig bis zur formalen Obergrenze ausgeschöpft, ohne dass parallel systematisch auf die Herstellung einer entscheidungsreifen Sachlage hingearbeitet wird.

Jede einzelne Praxis ist für sich genommen rechtlich zulässig. In ihrer Gesamtheit entfalten sie jedoch eine Wirkung, die faktisch einer Verhinderungs- oder zumindest Verzögerungsstrategie gleichkommt – ohne dass diese je ausgesprochen oder begründet werden müsste.

### **3 Asymmetrische Risiko- und Folgenverteilung**

Ein zentrales strukturelles Problem liegt in der asymmetrischen Verteilung von Risiken zwischen Verwaltung und externen Akteuren.

#### **3.1 Externe Akteure**

Kommunen, Unternehmen, Projektentwickler und private Antragsteller tragen die unmittelbaren und irreversiblen Folgen administrativer Verzögerungen:

- steigende Planungs- und Finanzierungskosten,
- Verlust von Markt- und Förderfenstern,
- rechtliche Unsicherheit über Jahre,
- Abbruch von Projekten trotz grundsätzlicher Zulässigkeit.

Diese Risiken materialisieren sich realwirtschaftlich und treffen die Betroffenen unmittelbar.

#### **3.2 Verwaltung**

Demgegenüber steht eine Verwaltung, deren Mitarbeiter durch institutionelle Mechanismen weitgehend von persönlichen Konsequenzen entkoppelt sind. Verzögerungen, überzogene Prüfanforderungen oder extrem restriktive Auslegungen führen in der Regel zu keinen unmittelbaren Folgen für die handelnden Personen oder Organisationseinheiten.

Diese strukturelle Asymmetrie erzeugt ein Ungleichgewicht, welches Verantwortungs- und Entscheidungsaversionen systematisch begünstigt.

### **4 Systemisches Feld I: Windenergie**

#### **4.1 Windenergie als Indikator systemischer Verwaltungsdefizite**

Die Entwicklung der Windenergie im Landkreis Grafschaft Bentheim zeigt exemplarisch, wie formell rechtmäßige Verwaltungsverfahren in ihrer praktischen Ausgestaltung zu strukturellen Blockaden führen können. Dabei geht es nicht um eine grundsätzliche energiepolitische Bewertung der Windkraft, sondern um die Analyse administrativer Mechanismen, die faktisch zu Verzögerung, Unsicherheit und wirtschaftlichem Schaden führen.

Auffällig ist, dass diese Effekte nicht punktuell oder zufällig auftreten, sondern sich über mehrere Verfahren hinweg in gleichförmigen Mustern wiederholen. Windenergie eignet sich daher besonders

als Fallstudie für eine übergeordnete Systemkritik.

## **4.2 Verfahrenslogik der Bauleitplanung und Rolle der Fachbehörden**

Sobald Flächennutzungspläne für Windenergie durch Kommunen in die Offenlage gebracht werden, setzt regelmäßig ein Mechanismus ein, der zu erheblichen zeitlichen Verzögerungen führt. Fachbehörden beantragen frühzeitig Fristverlängerungen, häufig bereits zu Beginn der Beteiligungsphasen. Diese Praxis wiederholt sich über mehrere Offenlagen hinweg.

Parallel dazu ist zu beobachten, dass fachliche Stellungnahmen verschiedener Akteure inhaltlich stark konvergieren und überwiegend auf maximale Schutzanforderungen abzielen. Diese Stellungnahmen werden nicht gebündelt, priorisiert oder entscheidungsorientiert verarbeitet, sondern führen zu einer sukzessiven Erweiterung der Prüfanforderungen.

Das Verfahren entwickelt sich dadurch nicht auf einen Entscheidungspunkt hin, sondern verbleibt in einem Zustand permanenter Nachprüfung und Ergänzung.

## **4.3 Maximalauslegung fachlicher Anforderungen als Verzögerungsmechanismus**

Ein zentrales strukturelles Merkmal ist die konsequente Orientierung an Gutachten und Bewertungsansätzen, die in Fachkreisen als obere Belastungs- und Schutzgrenze gelten. Diese werden nicht als ein Abwägungselement unter mehreren verstanden, sondern faktisch als normative Grundlage des Verwaltungshandelns genutzt.

Dies führt unter anderem zu:

- weitreichenden Abschalt- und Schutzforderungen,
- sehr frühen und detaillierten Prüfungen von Ausgleichsflächen,
- mehrfachen Nachforderungen trotz bereits erfolgter Anpassungen.

Rechtlich ist diese Vorgehensweise zulässig. **Funktional jedoch verschiebt sie den Zweck des Verfahrens: von der Ermöglichung rechtssicherer Projekte hin zur maximalen Absicherung gegen jedes denkbare Risiko – unabhängig von Zeit, Kosten und gesamtwirtschaftlicher Wirkung.**

#### 4.4 Verfahrensdauer im regionalen Vergleich

Die strukturelle Dimension dieser Praxis wird im regionalen Vergleich deutlich:

- In anderen Landkreisen, beispielsweise im benachbarten Emsland, bewegen sich Genehmigungszeiträume für vergleichbare Windenergieprojekte in der jüngsten Vergangenheit im Bereich weniger Monate.
- Im Landkreis Grafschaft Bentheim hingegen sind mehrjährige Verfahren mit mehreren Offenlagen die Regel, inklusive vierter und aktuell sogar diskutierter, fünfter Beteiligungsrunden.

**Dabei ist entscheidend: Auflagen als solche sind bundesweit üblich. Die extreme Verfahrensdauer ist es nicht.**

#### 4.5 Quantifizierbare ökonomische Folgen administrativer Verzögerung

Eine zeitliche Verzögerung ist nicht ein rein subjektives Ärgernis der Projektierer. Sie kann unbestreitbar Wertschöpfung unnötig vernichten. Die beschriebenen Verzögerungen haben also auch unmittelbar messbare wirtschaftliche Auswirkungen.

##### 4.5.1 Erlösminderung durch zeitliche Verzögerung

Die anzunehmenden Erlöse pro produzierter kWh, von denen man als Projektierer ausgehen konnte, haben sich über die Zeit immer weiter reduziert. Ein für den Verbraucher bestimmt guter Mechanismus, der auch an sich nicht zur Diskussion steht. Wenn er jedoch greift, weil Projekte überdurchschnittlich lange benötigen, wäre dies vermeidbar gewesen und hat somit unnötig Wertschöpfung vor Ort vernichtet.

Beispielhaft einmal klarer herausgearbeitet - ausgehend von einer typischen Windenergieanlage:

- Jahresproduktion: ca. 17 GWh (17.000.000 kWh)
- Vergütungssituation:
  - sicheres Zuschlagsniveau 2023: 7,34 ct/kWh
  - sicheres Zuschlagsniveau Ende 2025: 6,06 ct/kWh
  - Differenz = 1,28 ct/kWh**

ergibt sich eine jährliche, bisher eingetretene Erlösminderung von:

$$17.000.000 \text{ kWh} \times 0,0128 \text{ €/kWh} \approx 217.600 \text{ € pro Anlage und Jahr}$$

Dieser Betrag stellt keine abstrakte Rechengröße dar, sondern einen realen Verlust an jährlichem Markterlös, der ausschließlich durch bisherige Verfahrensverzögerungen entstanden ist.



#### 4.5.2 Gewerbesteuerliche Wirkung

Die Gewerbesteuer bemisst sich am Gewinn. Wird konservativ davon ausgegangen, dass der überwiegende Teil dieser gerade genannten Erlösminderung gewinnwirksam hätte sein können, ergibt sich bei einem effektiven Gewerbesteuersatz von ca. 13–14% (abhängig vom kommunalen Hebesatz) allein ein jährlicher Gewerbesteuerausfall von rund:

$$\text{ca. } 28.000 \text{ €} - 30.500 \text{ € pro Anlage}$$

Dieser Ausfall trifft unmittelbar die kommunale Ebene, da die Gewerbesteuer die Haupteinnahmequelle der Kommunen ist. Gerade in Zeiten von steigender eingeschränkter, kommunaler finanzieller Handlungsfähigkeit gepaart im konkreten Fall mit einer weiter erhöhten Kreisumlage wiegt dieser Punkt besonders schwer.

#### 4.5.3 Kommunale Abgaben nach EEG

Unabhängig vom Gewinn erhalten Kommunen zusätzlich bei realisierten Anlagen „pauschale“ Zahlungen nach § 6 EEG sowie ergänzende lokale Beteiligungsmodelle. Diese Zahlungen orientieren sich ausschließlich an der produzierten Strommenge einer Anlage. Typischerweise entspricht dies vereinfacht 0,3ct/kWh:

$$0,3 \text{ ct/kWh} \times 17.000.000 \text{ kWh} \approx 51.000 \text{ € pro Anlage und Jahr}$$

**Diese Einnahmen entfallen vollständig, sollten Anlagen nicht realisiert werden.** Auch wenn es sich bei dieser Betrachtung vorerst noch um eine Opportunitätskostenbetrachtung handelt, steigt das Risiko, dass Anlagen nicht mehr realisiert werden mit andauernder Verzögerung. Sobald sich Anlagen in naher Zukunft wirtschaftlich nicht mehr realisieren lassen, wird auch dieser finanzielle Schaden für die Kommunen eintreten.

### 4.6 Vergleich Grafschaft Bentheim – Landkreis Emsland

Die strukturellen Unterschiede lassen sich besonders klar an Genehmigungszahlen illustrieren. Im Landkreis Emsland wurden im vergangenen Jahr (2025) rund 1.503 MW Windenergieleistung genehmigt. Bei einer durchschnittlichen Anlagenleistung von 7 MW entspricht dies etwa:

$$1.503 \text{ MW} \div 7 \text{ MW/Anlage} \approx 214 \text{ Anlagen}$$

Im Landkreis Grafschaft Bentheim wurden im gleichen Zeitraum drei Anlagen genehmigt. Auch unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Flächengröße – das Emsland ist etwa dreimal so groß – bleibt das Missverhältnis eklatant.

Wichtig ist in diesem Zusammenhang zudem die zeitliche Einordnung der planungsrechtlichen Grundlagen. Der Landkreis Emsland hat das „Sachliche Teilprogramm Windenergie 2024“ erst im Januar

2025 als Satzung im Kreistag beschlossen. Dieses trat im Juni 2025 in Kraft und bildete die rechtliche Grundlage für die noch im selben Jahr erteilten Genehmigungen mit einem Volumen von rund 1.503 MW.

Demgegenüber befanden sich die derzeit relevanten Windenergieprojekte im Landkreis Grafschaft Bentheim bereits im Jahr 2023 in der ersten Offenlage und sind bis heute nicht genehmigt. Der Unterschied in der Genehmigungsleistung lässt sich somit eben nicht durch einen zeitlichen Vorsprung des Emslandes erklären, sondern verweist auf strukturelle Unterschiede in Verfahrensführung und Entscheidungsdynamik.

Auch Unterschiede in Flächengröße, geographischen Voraussetzungen und raumordnerischen Restriktionen zwischen dem Landkreis Emsland und der Grafschaft Bentheim sind unbestritten. Sie erklären jedoch ebenfalls nicht das dargestellte Missverhältnis in der Genehmigungspraxis. Gegenstand des Vergleichs ist nicht das absolute Windenergiepotenzial, sondern die administrative Fähigkeit, auf Grundlage geltender Planungsinstrumente Verfahren entscheidungsorientiert und in angemessener Zeit zum Abschluss zu bringen. In dieser Dimension treten eklatante Unterschiede zu Tage.

Das von der Verwaltung regelmäßig angeführte Argument unterschiedlicher rechtlicher Rahmenbedingungen greift hier eben nicht. Die maßgeblichen gesetzlichen Grundlagen und verfahrensrechtlichen Anforderungen der beiden Landkreise sind weiterhin vergleichbar.

#### **4.6.1 Kommunale Wertschöpfung im Vergleich (vereinfachtes Beispiel)**

Allein aus den kommunalen Abgaben nach EEG von ca. 51.000 € pro Anlage und Jahr ergibt sich eine künftige Zusatzeinnahme für die kommunalen Haushalte, die in 2025 ermöglicht wurde:

- Emsland:  $214 \times 51.000 \text{ €} \approx 10.900.000 \text{ €}$  jährlich
- Grafschaft Bentheim:  $3 \times 51.000 \text{ €} \approx 153.000 \text{ €}$  jährlich

Dabei sind Gewerbesteuer (sofern diese noch in relevantem Maß anfällt), regionale Wertschöpfung, Arbeitsplätze und Folgeinvestitionen noch nicht berücksichtigt.

#### **4.6.2 Finanzwirtschaftliche Nebeneffekte**

Hinzu kommt weiterhin eine bislang nicht öffentlich thematisierte Folge administrativer Verzögerung in Projekten: der Verlust von Finanzierbarkeit und somit Finanzkraft einer Region.

Gespräche mit regionalen Finanzierungspartnern zeigen, dass Projekte in erneuerbaren Energien - im Speziellen Windkraftprojekte - im Landkreis Grafschaft Bentheim derzeit nicht mehr als kalkulierbar tragfähig eingestuft werden.

Ursache ist nicht die grundsätzliche Wirtschaftlichkeit einer Technologie, sondern der Wirtschaftlichkeitsverlust durch bisherige Verfahrensverzögerungen einerseits, sowie die fehlende Planungssicherheit

hinsichtlich künftiger Verfahrensdauer, Auflagenumfänge und Genehmigungsrisiken.

Wo Genehmigungszeiträume und -Entscheidungen nicht annähernd prognostizierbar sind, wird Fremdkapital mindestens erheblich verteuert oder gar nicht mehr bereitgestellt. Damit wird verfahrensinduzierte Verzögerung und Unberechenbarkeit selbst zu einem negativen Wirtschafts-Standortfaktor.

## 5 Systemisches Feld II: Fachbehörden und die Verschiebung von Abwägung

Fachbehörden haben die Aufgabe, ihre jeweiligen Belange in Verfahren einzubringen. Problematisch wird dies dort, wo fachliche Stellungnahmen faktisch zu dominanten Steuerungsinstrumenten werden. Im Landkreis Grafschaft Bentheim zeigt sich eine Praxis, in der:

- fachliche Einwände einen Umfang und Detaillierungsgrad erreichen, der andere Belange strukturell verdrängt,
- das Prinzip der Abwägung durch die Masse fachlicher Anforderungen faktisch unterlaufen wird,
- Verfahren nicht entschieden, sondern permanent offen gehalten werden.

Dabei entsteht der Eindruck, dass fachliche Stellungnahmen nicht mehr Teil einer Abwägung sind, sondern deren Ersatz.

### 5.1 Öffentliche Kommunikation von Fachbehörden und ihre strukturelle Wirkung

Ein bislang häufig unterschätzter, jedoch strukturell relevanter Aspekt administrativer Steuerung ist die Kommunikation von Fachbehörden nach Außen – insbesondere im Kontext laufender oder nicht abgeschlossener Verfahren.

**Grundsätzlich ist festzuhalten:** Öffentliche Verwaltungen unterliegen einer legitimen und objektivierenden Informationspflicht gegenüber Öffentlichkeit und Presse. Die Beantwortung von Presseanfragen ist Teil transparenter Verwaltung und als solche weder problematisch noch kritikwürdig. Problematisch wird öffentliche Kommunikation jedoch dort, wo sie über reine Sachinformation hinaus steuernde Wirkung entfaltet.

Im Landkreis Grafschaft Bentheim zeigt sich eine Praxis, in der fachbehördliche Einschätzungen wiederholt in einer Form öffentlich kommuniziert werden, die:

- rechtlich und fachlich umstrittene Sachverhalte als eindeutig bewertet,
- einzelne fachliche Bewertungen oder behördliche Teilperspektiven in der öffentlichen Darstellung den Charakter abschließender, objektivierender Verwaltungspositionen erhalten,

- laufende oder offene Verfahren sprachlich vorwegnehmen,
- Abwägungsprozesse faktisch abschließen, bevor diese formal beendet sind,
- und damit nach außen den Eindruck abgeschlossener Entscheidungen erzeugen.

**Entscheidend ist dabei:**

Auch reaktive Kommunikation – also Antworten auf Presseanfragen – entbindet die Verwaltung nicht von der Verantwortung für Inhalt, Tonalität und Reichweite ihrer Aussagen. Die Art und Weise der Formulierung liegt stets im Ermessen der Behörde.

Insbesondere in regionalen Kontexten kommt hinzu, dass Verwaltungsbehörden in der öffentlichen Wahrnehmung regelmäßig als objektive, neutrale Instanz gelten. Aussagen aus der Verwaltung werden daher nicht als Meinungsbeiträge verstanden, sondern als faktische Einordnungen mit hohem Autoritätsanspruch.

Diese strukturelle Deutungsmacht verleiht öffentlicher Kommunikation eine Wirkung, die über reine Information hinausgeht. Wiederholte, gleichförmige und absolut formulierte Stellungnahmen können – auch ohne formelle Entscheidung – faktisch eine Vorfestlegung bewirken, die politische Abwägungen, kommunale Entscheidungsprozesse und gesellschaftliche Debatten erheblich beeinflusst.

Die häufig vorgebrachte Argumentation, man habe „lediglich auf Presseanfragen reagiert“, greift daher zu kurz. Entscheidend ist nicht der Anlass der Kommunikation, sondern ihre Wirkung.

Wo fachbehördliche Bewertungen in der öffentlichen Kommunikation den Charakter abschließender Urteile annehmen, wird die Grenze zwischen Information und Steuerung überschritten. Dies gilt umso mehr, wenn die betreffende Behörde zugleich Verfahrensbeteiligte ist und ihre öffentliche Positionierung unmittelbare Auswirkungen auf laufende Planungs- und Genehmigungsprozesse entfaltet.

In der Gesamtschau verstärkt diese Kommunikationspraxis bestehende strukturelle Ungleichgewichte:

- Fachliche Einwände werden nicht nur verfahrensintern wirksam, sondern prägen vorab den öffentlichen Diskurs.
- Kommunale Abwägungsprozesse geraten unter Rechtfertigungsdruck.
- Externe Akteure sehen sich reputativen Vorverurteilungen ausgesetzt, noch bevor Verfahren abgeschlossen sind.

Damit wird öffentliche Kommunikation selbst zu einem informellen Steuerungsinstrument administrativen Handelns – ohne dass hierfür klare Regeln, Verantwortlichkeiten oder Korrekturmechanismen bestehen.

## **6 Systemisches Feld III: Baugenehmigungen**

### **6.1 Bedeutung für Wirtschaft und Gesellschaft**

Baugenehmigungen sind ein zentraler Faktor wirtschaftlicher Entwicklung. Verzögerungen betreffen nicht abstrakte Projekte, sondern konkrete Betriebe, Arbeitsplätze, Investitionen, Wohn- und Lebensräume.

### **6.2 Verfahrensmuster**

Auch im Bereich der Baugenehmigungen zeigt sich eine Logik maximaler Absicherung:

- Mängel in Anträgen werden nicht vollständig benannt, sondern sukzessive,
- Prüfungen ziehen sich über Monate oder Jahre,
- pragmatische Lösungen werden zugunsten theoretischer Perfektion verworfen.

Das Ergebnis ist eine Verwaltung, die formale Korrektheit über funktionale Angemessenheit stellt.

Planungsbüros berichten übereinstimmend von:

- überdurchschnittlich hohen statischen Anforderungen,
- Sicherheitszuschlägen deutlich über dem bundesüblichen Maß,
- umfangreichen Nachforderungen und langen Bearbeitungszeiten.

Auffällig ist, dass diese Praxis im Landkreis Grafschaft Bentheim – mit Ausnahme der Stadt Nordhorn, die über ein eigenes Bauamt verfügt – deutlich restriktiver ausfällt als in umliegenden Regionen.

## **7 Strukturelle Wirkungen auf kommunale Ebene und Gesellschaft**

### **7.1 Kommunale Planungshoheit unter Vorbehalt**

Die Kommunen tragen politische Verantwortung für ihre Entwicklungsentscheidungen. Formal bleibt diese Planungshoheit bestehen. Real wird sie jedoch entwertet, wenn:

- genehmigte Planungen durch nachgelagerte Prüfungen über Jahre blockiert werden,
- kommunale Entscheidungen inhaltlich nicht aufgehoben, aber praktisch neutralisiert werden,
- Planungssicherheit nicht mehr hergestellt werden kann.

Die Folge ist eine schleichende Aushöhlung kommunaler Selbstverwaltung – ohne formale Kompetenzverschiebung, aber mit realer Wirkung.

## **7.2 Verfahrensdauer und Risikoexternalisierung**

Während in anderen Landkreisen beispielsweise Baugenehmigungen häufig innerhalb von Wochen erteilt werden, sind im Landkreis Grafschaft Bentheim Zeiträume von vielen Monaten, bis hin zu mehreren Jahren keine Ausnahme.

Bei diesem Vorgehen werden Risiken systematisch verlagert:

- Anforderungen werden nicht abschließend formuliert,
- Genehmigungen enthalten weitreichende Auflagen,
- nachträgliche, informelle Relativierungen bereits ausgesprochener Auflagen erfolgen ohne formale Anpassung.

Die rechtliche Verantwortung verbleibt somit auch weiterhin vollständig beim Antragsteller.

## **7.3 Belastung des Ehrenamts als unbeabsichtigte Folge**

Besonders problematisch sind die Auswirkungen auf ehrenamtlich getragene Projekte, etwa im Bereich des Sports oder der Vereinsinfrastruktur.

Genehmigungen für einfache Maßnahmen – wie beispielhaft Brunnenbohrungen zur Sporplatzbewässerung – sind mit umfangreichen Auflagen, erheblichen Zusatzkosten und hohen Haftungsrisiken verbunden. Fördermittel geraten dadurch in Gefahr, Projekte verteuern sich massiv, Verantwortung wird auf ehrenamtliche Vorstände verlagert.

Dies steht im deutlichen Widerspruch zu politischen Bekenntnissen zur Stärkung des Ehrenamts und führt letztendlich zu Abschreckung und Engagementverlust.

## **7.4 Haushaltslage, Prioritätensetzung und freiwillige Leistungen**

Die finanzielle Situation des Landkreises verschärft die beschriebenen Effekte. Eine in 2026 steigende Kreisumlage belastet die Kommunen erheblich. Gleichzeitig bleibt die Priorisierung freiwilliger Leistungen des Landkreises selbst häufig intransparent.

Die zentrale Frage lautet nicht, ob freiwillige Leistungen sinnvoll sind, sondern:

- nach welchen Kriterien sie überprüft werden,
- ob ihre Wirkungen systematisch evaluiert werden,

- wie sie sich zur finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommunen verhalten.

Ohne klare Priorisierung auf Seiten des Landkreises verstärkt sich der Eindruck fehlender Steuerung. Dass in dieser Gesamtgemengelage wesentliche Aufgaben kommunaler Verwaltung für den einzelnen Bürger nicht mehr spürbar verlässlich und schnell umgesetzt werden und zudem Einnahmepotentiale statt mit höchster Priorität angegangen eben durch Verwaltungsverfahren teils erstickt werden, erzeugt eine Abwärtsspirale, die nur mit großer Kraftanstrengung zu durchbrechen sein wird.

## **7.5 Veröffentlichungs- und Sanktionspraxis als Ausdruck maximaler Rechtsabsicherung**

Ein weiterer struktureller Aspekt administrativer Steuerung zeigt sich nicht in der Verzögerung von Entscheidungen, sondern in der Art und Weise, wie Verwaltung dort handelt, wo sie aktiv wird. Auch hier folgt das Handeln erkennbar einer Logik maximaler rechtlicher Absicherung.

Proaktive Veröffentlichungen und kommunizierte Sanktionen bewegen sich regelmäßig innerhalb des rechtlich Zulässigen. Problematisch wird diese Praxis jedoch dort, wo der maximal mögliche juristische Rahmen ausgeschöpft wird, ohne dass eine erkennbare Abwägung der realen Folgen erfolgt. In diesen Fällen ersetzt formale Rechtssicherheit die inhaltliche Verantwortung für Wirkung und Verhältnismäßigkeit.

Die Veröffentlichung von Verstößen entfaltet erhebliche reputative, wirtschaftliche und soziale Effekte – unabhängig davon, ob es sich um schwerwiegende Gefährdungen oder um formale, geringfügige Mängel handelt. Wo Differenzierung unterbleibt und rechtliche Möglichkeiten pauschal genutzt werden, entsteht eine Wirkung, die über den eigentlichen Zweck der Normdurchsetzung hinausgeht.

Auch hier zeigt sich dasselbe strukturelle Muster wie in anderen Verwaltungsfeldern: Nicht die inhaltliche Entscheidung steht im Vordergrund, sondern die Absicherung gegen jedes denkbare Risiko. Die Verwaltung handelt rechtlich korrekt, entzieht sich jedoch der Verantwortung für die praktischen Folgen ihres Handelns.

Rechtssicherheit ist damit nicht verletzt – sie wird funktional überdehnt. Die soziale, wirtschaftliche und gesellschaftliche Wirkung administrativer Entscheidungen bleibt unberücksichtigt, obwohl sie real und irreversibel ist.

## **7.6 Rechtssicherheit ersetzt Entscheidung**

Die Analyse zeigt ein konsistentes Muster über verschiedene Themenfelder hinweg:

- Verfahren sind auf maximale Absicherung, nicht auf Entscheidung ausgerichtet.
- Zeit wird zum impliziten Steuerungsinstrument.
- Wirtschaftliche, kommunale und gesellschaftliche Folgewirkungen bleiben unberücksichtigt.

- Risiken werden konsequent externalisiert – auf Unternehmen, Kommunen und Ehrenamt.

Das Ergebnis ist kein formaler Rechtsbruch, sondern ein funktionales Systemversagen. Nicht Fehlentscheidungen, sondern Entscheidungsvermeidung erzeugt Stillstand, Kosten und Vertrauensverlust.

## **7.7 Steuerungsverantwortung und das institutionelle Vakuum**

Verwaltung ist kein autonomer Akteur. In der demokratischen Ordnung ist sie Teil einer klaren Legitimationskette, die strategische Zielsetzung, operative Umsetzung und politische Kontrolle miteinander verbindet.

Diese Kette lässt sich idealtypisch wie folgt beschreiben:

- Strategische Steuerung erfolgt durch den Landrat als direkt legitimiertes Exekutivorgan, kontrolliert und korrigiert durch die politische Ebene.
- Operative Steuerung liegt bei den Dezernaten und Fachbereichen, die dem Landrat gegenüber verantwortlich sind.
- Politische Rahmensetzung und Kontrolle obliegen Kreistag und kommunaler Ebene.

In der Praxis zeigt sich jedoch ein strukturelles Auseinanderdriften dieser Ebenen. Strategische Zielklarheit bleibt diffus. Operative Entscheidungen werden zunehmend durch fachliche Maximalanforderungen, interne Absicherungslogiken und verfahrensrechtliche Vorsicht ersetzt. Politische Steuerung reduziert sich vielfach auf nachgelagerte Kenntnisnahme oder formale Beschlussfassungen, deren praktische Wirkung durch administrative Verfahren relativiert wird.

Es entsteht ein institutionelles Vakuum:

- Strategische Führung findet nicht sichtbar statt.
- Operative Ebenen handeln risikoavers und defensiv.
- Politische Verantwortung bleibt formal bestehen, wird faktisch aber entkoppelt.

In diesem Vakuum übernimmt das Verfahren selbst die Steuerungsfunktion. Zeit, Fristen, Nachforderungen und Offenheit von Prozessen ersetzen klare Prioritäten und Entscheidungen. Verantwortung diffundiert, ohne dass sie formell verschoben würde.

Diese Konstellation ist besonders problematisch, weil sie demokratische Verantwortlichkeit unterläuft, ohne sie offen in Frage zu stellen. Entscheidungen werden nicht getroffen, aber auch nicht politisch korrigiert. Steuerung findet statt, jedoch ohne klar identifizierbaren Steuernden.

## **7.8 Demokratie, Verwaltung und die Grenze funktionaler Legitimität**

Demokratische Legitimation entsteht nicht allein durch formale Zuständigkeiten, sondern durch nachvollziehbare Entscheidungen, erkennbare Verantwortung und spürbare Wirkung politischer Prozesse.



Verwaltung besitzt keine eigene demokratische Legitimation im engeren Sinne. Ihre Legitimität ist abgeleitet – aus Gesetzen, politischen Beschlüssen und der Erwartung, dass sie diese effizient, verhältnismäßig und entscheidungsorientiert umsetzt.

Wo Verwaltung jedoch dauerhaft Entscheidungen verzögert, politische Beschlüsse faktisch neutralisiert und gesellschaftliche Kosten externalisiert, entsteht ein Spannungsverhältnis zwischen formaler Rechtmäßigkeit und funktionaler Legitimität.

Dieses Spannungsverhältnis ist demokratie-theoretisch hoch relevant:

- Bürger erleben politische Entscheidungen, die keine Wirkung entfalten.
- Kommunalpolitische Verantwortung wird sichtbar übernommen, bleibt aber folgenlos.
- Verfahren erscheinen als Selbstzweck, nicht als Mittel zur Gestaltung.

In der Wahrnehmung der Betroffenen verschwimmt damit die Grenze zwischen Politik und Verwaltung. Verantwortung wird nicht mehr zugeordnet, sondern diffus erlebt. Das Ergebnis ist kein Protest gegen einzelne Entscheidungen, sondern ein schleichender Vertrauensverlust in demokratische Steuerungsfähigkeit insgesamt.

Dieser Mechanismus ist nicht auf den Landkreis Grafschaft Bentheim beschränkt. Er verweist auf ein strukturelles Risiko moderner Demokratien: Wenn Verwaltung durch Überabsicherung, Verfahrensdominanz und Entscheidungsvermeidung faktisch Politik ersetzt, ohne politisch rechenschaftspflichtig zu sein, verliert Demokratie an Glaubwürdigkeit.

Politikverdrossenheit entsteht in diesem Kontext nicht primär aus falschen Entscheidungen, sondern aus dem Eindruck, dass Entscheidungen folgenlos bleiben.

Je größer die Diskrepanz zwischen demokratischer Willensbildung und realer Wirkung, desto anfälliger wird das System für einfache Erzählungen, Polarisierung und den Zuspruch zu politischen Rändern, die versprechen, „durchzugreifen“ oder „aufzuräumen“.

Die hier analysierten Strukturen sind daher nicht nur ein administratives oder wirtschaftliches Problem. Sie berühren den Kern demokratischer Akzeptanz.

Eine leistungsfähige Verwaltung braucht Rechtssicherheit. Eine demokratische Ordnung braucht zusätzlich Entscheidungsfähigkeit, Verantwortungsklarheit und den Mut zur Abwägung. Wo diese Balance verloren geht, wird Verwaltung funktional mächtig, aber politisch leer – und Demokratie erklärungsbedürftig.

## **8 Bedeutung für den Landkreis Grafschaft Bentheim**

Dieses Positionspapier ist eine Diagnose. Die beschriebenen Muster sind keine Einzelfälle, sondern Ausdruck institutioneller Logiken, die sich über Jahre verfestigt haben. Eine leistungsfähige Verwaltung zeichnet sich nicht allein durch rechtliche Korrektheit aus, sondern durch die Fähigkeit, Entscheidungen zu treffen, Verantwortung zu übernehmen und die Folgen ihres Handelns mitzudenken.

Diese strukturelle Analyse ersetzt keine politischen Entscheidungen – sie macht ihre Notwendigkeit sichtbar. Die in diesem Papier beschriebenen Muster sind nicht das Ergebnis einzelner Fehlentscheidungen, sondern Ausdruck dauerhaft verfestigter Handlungslogiken. Die Korrektur dieser Muster erfordert mehr als Appelle, Leitbilder oder formale Prozessanpassungen.

Voraussetzung für tatsächliche Veränderung ist eine klare politische Steuerung, die Zielkonflikte nicht an Verfahren delegiert, sondern priorisiert, entscheidet und Verantwortung übernimmt. Dies schließt ein, strategische Ziele verbindlich zu formulieren, operative Umsetzung aktiv zu steuern und Abweichungen sichtbar zu korrigieren. Wo sich über Jahre hinweg Entscheidungsvermeidung, Überabsicherung und Risikoexternalisierung verfestigt haben, erfordert dies zwangsläufig auch personelle Konsequenzen auf entscheidungsrelevanten Ebenen.

Verwaltung kann und soll Rechtssicherheit gewährleisten.

Sie darf jedoch nicht dauerhaft dort, wo politische Steuerung nicht klar, sichtbar und wirksam ausgeübt wird, eigene Steuerungslogiken entwickeln, die schlussendlich politische Entscheidungen ersetzen. Ohne klare Verantwortungszuordnung, ohne Führung, die Entscheidungsräume aktiv nutzt, und ohne die Bereitschaft, auch personelle Veränderungen vorzunehmen, bleibt jede Reform rhetorisch. Struktureller Wandel setzt voraus, dass Verantwortung nicht nur beschrieben, sondern wirksam wahrgenommen wird.

**Wo Verwaltungsverfahren Entscheidungen ersetzen, verliert Demokratie ihre Wirkung.**

**Der Landkreis Grafschaft Bentheim steht vor der Herausforderung,  
diese Balance neu zu justieren.**

**Florian Manfred Pletz**  
Löwenstraße 50  
48455 Bad Bentheim