



Ruthard Hirschner

# Beteiligungsparadoxon in Planungs- und Entscheidungsverfahren



Die gesetzlich vorgegebenen Beteiligungsmöglichkeiten in Planungs- und Genehmigungsverfahren – wie z.B. die formelle, in § 3 BauGB geregelte Beteiligung als Information und Anhörung – werden von der Zivilgesellschaft heutzutage oftmals nicht oder unvollständig wahrgenommen. Das hat zur Folge, dass sich Verfahren bereits in einem fortgeschrittenen Stadium befinden oder Rechte sogar präkludiert sind, bevor sich unter Umständen die Bürgerinnen und Bürger einbringen und zu Wort melden. Damit nimmt ihr Einfluss auf die Planungs- und Genehmigungsprozesse sowie auf die Entscheidungen ab. Anhand von Beispielfällen aus der Praxis zeigt der Aufsatz die Auswirkungen des Beteiligungsparadoxons – auch Partizipationsparadoxon genannt – auf.

## Beteiligungsparadoxon im Verwaltungsbereich

### Wesen des Beteiligungsparadoxons

Der Begriff „Partizipationsparadox“ und „Beteiligungsparadoxon“ ist zwar jeweils auf eine Beteiligung bezogen, kennzeichnet aber in der Kommunikationswissenschaft und in der Verwaltungswissenschaft inhaltlich unterschiedliche Sachverhalte. Während Partizipationsparadox in der Kommunikationswissenschaft mit der Nutzung sozialer Medien im Zusammenhang steht (vgl. Schmidt 2013, S. 83 ff.), wird im Verwaltungsbereich die Bezeichnung Partizipations- oder Beteiligungsparadoxon synonym verwendet. Es wird damit zum Ausdruck gebracht, dass sich Betroffene im zeitlichen Ablauf eines Planungs- oder Genehmigungsverfahrens erst sehr spät beteiligen, dadurch aber mit negativen Folgen für ihre Einflussmöglichkeit. Das Vorliegen eines Beteiligungsparadoxons ist dadurch gekennzeichnet, dass das Engagement und das Interesse der Bürgerinnen und Bürger an einem Projekt oder Verfahren bei dessen Beginn noch recht gering sind. Zu diesem Zeitpunkt sind aber die Möglichkeiten, auf Projekt oder Planung Einfluss zu nehmen, sehr hoch. Im Laufe des Planungsprozesses oder einer Projektrealisation nimmt das Engagement der Beteiligten und/oder der Bevölkerung zu und erreicht oft in der Umsetzungsphase seinen Höhepunkt. Gleichzeitig nimmt aber die Möglichkeit der Einflussnahme im Zeitverlauf des Verfahrens ab, da maßgebliche

Entscheidungen bereits getroffen sind und sich das Projekt in der End- oder Umsetzungsphase befindet. In dem Moment also, in dem die Beteiligten das größte Interesse am Beteiligungsverfahren zeigen, haben sie kaum mehr die Möglichkeit, die Planung oder Umsetzung maßgeblich zu beeinflussen (vgl. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin 2012, S. 83; ebenso Rehberg/Hoffmann 2014, S. 225 f.). Abb. 1 zeigt diese Situation schematisch auf. In dem Diagramm werden auf der waagrechten Achse die Planungsphasen bzw. die Zeitdauer des Planungs- und Entscheidungsprozesses eingetragen und auf der senkrechten Achse das Interesse der Zivilgesellschaft am Verfahren bzw. deren Gestaltungs- und Einflussspielraum.

Die Abbildung zeigt deutlich, dass der Gestaltungs- und Einflussspielraum mit der zeitlichen Dauer der Planung abnimmt,

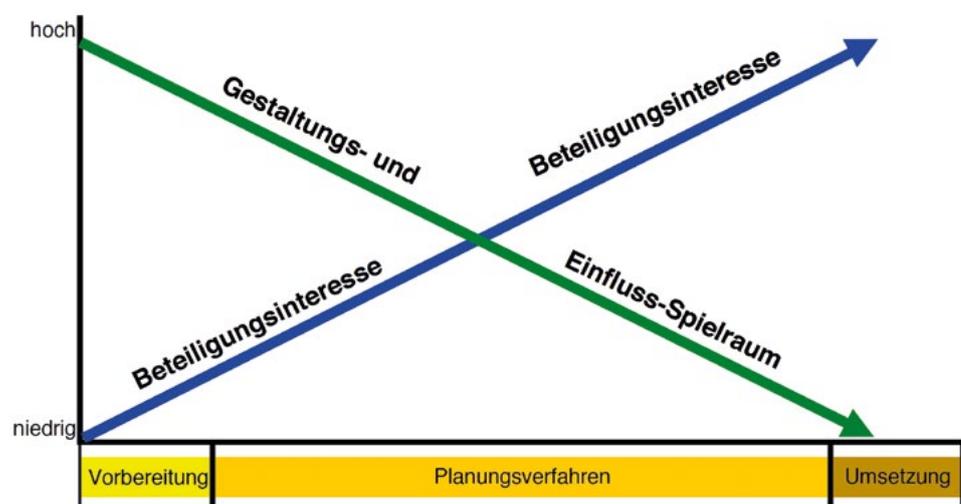


Abb. 1: Beteiligungsparadoxon – schematische Darstellung  
 (© Eigene Darstellung verändert nach: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt 2012, S. 83; Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen, <https://www.dialog-schafft-zukunft.nrw.de/beteiligung> - abgefragt 20.09.2017)



weil das Planungsverfahren sich im Hinblick auf die Entscheidung als Abschluss des Verfahrens verdichtet. Umgekehrt steigt jedoch das Beteiligungsinteresse der Zivilgesellschaft an, weil sich das Verfahren konkretisiert, mehr und detailliertere Informationen vorliegen und die Betroffenheiten zunehmen. Gegen Ende des Verfahrens sinkt der Einfluss rapide trotz immer noch steigendem Interesse an der Gestaltung und Beeinflussung. Ein Beteiligungsparadoxon kann auf allen Ebenen der Verwaltungstätigkeit auftreten, wie die nachfolgenden Beispiele zeigen.

### **Beteiligungsparadoxon im Planungsverfahren**

Die Stadt Schopfheim im Südschwarzwald (ca. 19.200 Einwohner) verfügt in den beiden Teilorten Raitbach und Gersbach über zahlreiche windhöfliche Flächen, die sich für die Erstellung von Windenergieanlagen eignen. Sie beschäftigte sich mit Fragen der Windkraft erstmals im Jahre 2012, da ein Projektentwickler hierfür kommunale Flächen pachten wollte. Über Fragen der Windkraftnutzung wurde in der örtlichen Presse bereits zu diesem Zeitpunkt berichtet (siehe Markgräfler Tagblatt vom 03.11.2012). Die Kommune wollte die Windenergienutzung in ihrem Gemeindegebiet planerisch steuern, um so einem Wildwuchs und der Umzingelung des Stadtteiles Gersbach mit Windenergieanlagen vorzubeugen. Sie hatte daher im gleichen Jahr noch beschlossen, einen Teilflächennutzungsplan Windkraft aufzustellen und das Bauleitplanverfahren hierzu eingeleitet. Trotz der Bekanntmachung des Gemeinderatsbeschlusses und der Berichterstattung in der Presse hierüber dauerte es fast zwei Jahre, bis sich eine Bürgerinitiative etablierte, nämlich im Juni 2014 – zu einem Zeitpunkt, als das Planungsverfahren schon weit fortgeschritten war. Erst knapp zwei Jahre nach dem Aufstellungsbeschluss zum Teilflächennutzungsplan bildete sich diese Bürgerinitiative als eingetragener Verein mit dem Namen „Die Windkraftgegner in und um Gersbach e.V.“. Die Bürgerinitiative machte konkrete Belange des Umwelt-, Natur-, Landschafts- und Gesundheitsschutzes geltend; ebenso die Beeinträchtigung privater Grundstücksbelange in Form eines Wertverlustes privater Grundstücke durch die geplante Errichtung von Windenergieanlagen. Mit ihren Anliegen, die sowohl mit Gemeinwohlinteressen als auch privaten Interessen begründet wurden, ist die Bürgerinitiative den klassischen Intermediären in der Stadtentwicklung zuzuordnen (vgl. hierzu Beck/Schnur 2016, S. 42 f., 15 f., 23 f.).

Im Mai 2015 stellte der Projektentwickler bei der unteren Verwaltungsbehörde einen Genehmigungsantrag nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz zur Errichtung von fünf Windenergieanlagen. Damit waren zwei Verwaltungsverfahren eröffnet: zum einen das kommunale Planungsverfahren zur Steuerung der Windenergienutzung mit einem Teilflächennutzungsplan durch die Gemeinde und zum anderen das Genehmigungsverfahren für eine Einzelgenehmigung zur Erstellung der Windenergieanlagen beim Landratsamt als un-

tere Verwaltungsbehörde. Diese wurde im Oktober 2015 als Einzelgenehmigung erteilt. Die Rodung des Waldes erfolgte im November 2015 und der Baubeginn des Windparks im Mai 2016, nachdem der Antrag der Windkraftgegner im vorläufigen Rechtsschutz erfolglos geblieben war. Die Stadt Schopfheim beschloss den Teilflächennutzungsplan schließlich im Juli 2016. Vier Anlagen des Windparks waren bereits Ende des Jahres 2016 fertiggestellt und wurden in Betrieb genommen. Mit der Fertigstellung der fünften Anlage im Januar 2017 war der Windpark komplett erstellt.

### **Beteiligungsparadoxon im Genehmigungsverfahren**

Auch bei der Einzelgenehmigung für eine Windenergieanlage kann eine ähnliche zeitliche Situation entstehen, wie das Beispiel des Antrags auf Genehmigung zur Errichtung von zwei Windenergieanlagen nach dem BImSchG in einer anderen Schwarzwaldgemeinde zeigt. In der Gemeinde Häusern (Ldkrs. Waldshut) im Südschwarzwald sollen auf einer privaten Grundstücksfläche im Wald zwei Windenergieanlagen errichtet werden. Der Standort der vorgesehenen Anlagen liegt im Außenbereich. Die Gemeinde hat zur Steuerung der Windenergienutzung keinen Teilflächennutzungsplan erstellt und plant nicht, einen solchen zu erstellen. Ein erster Pressebericht über die Windenergienutzung in der Gemeinde datiert bereits aus dem Jahre 2011 (vgl. Badische Zeitung vom 13.04.2012). Weitere Berichte folgten in den Jahren 2013, 2014 und konkreter insbesondere ab dem Jahr 2016 unter anderem auch im Mitteilungsblatt der Gemeinde Häusern vom 22.04.2016. Am 19.10.2016 schließlich gründete sich die Bürgerinitiative „Frischer Wind aus Häusern“ (vgl. Badische Zeitung vom 25.10.2016).

Der Energieversorger reichte beim Landratsamt einen Antrag auf Genehmigung von zwei Windenergieanlagen nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz ein. Die Presse berichtete, dass die Bürgerinitiative nunmehr zu dem dort vorliegenden Antrag eine Stellungnahme beim Landratsamt Waldshut eingereicht und ein Gutachten übergeben habe. Darin wurde unter anderem geltend gemacht, dass die geplanten Anlagen die Gesundheit sowie das Eigentum der Anwohner beeinträchtigen würden und dass die Anlagen unwirtschaftlich seien. Weiter wurden Bedenken gegen die Methodik geltend gemacht. Die vorgelegten Unterlagen würden nicht den neuesten Stand von Wissenschaft und Technik beinhalten. Es sei aber zugesagt worden, diesen bei der Entscheidung zu berücksichtigen (siehe Badische Zeitung vom 21.09.2017).

### **Beteiligungsparadoxon bei der Umsetzung von Entscheidungen**

#### **■ Umsetzung von Verwaltungsentscheidungen**

Ein Auftreten des Partizipationsparadoxons ist nicht auf den ländlichen Raum beschränkt, sondern es tritt auch in Städten auf, wie das nachfolgende Beispiel „Spreeufer für Alle“ aus Berlin zeigt: Das – nicht einheitliche – politische Interes-



se bestand darin, in einem Teilbereich des Spreeufers Unternehmen der Medien- und Kreativwirtschaft anzusiedeln, um Arbeitsplätze zu schaffen. Die privaten Grundstückseigentümer waren daran interessiert, ihre Grundstücke zu entwickeln und verfügten daher zum Teil über bestandskräftige Baugenehmigungen. Eine Initiative hatte ein Interesse daran, die gewachsenen Strukturen und Nutzungen in die Planung zu integrieren, um deutlich mehr Freiräume entlang des Spreeufers zu erhalten; z.B. 50 Meter Mindestabstand zum Spreeufer für Neubauten, Verzicht auf Hochhäuser und Autobrücken. Sie erhielt dabei Unterstützung aus der Bevölkerung sowie von Nutzungs- und Interessengruppen, die allerdings auch Partikularinteressen verfolgten (vgl. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin 2012, S. 85; [www.ms-versenken.org](http://www.ms-versenken.org) – abgefragt am 03.10.2017). Da bereits einzelne bestandskräftige Baugenehmigungen vorlagen, war die Einflussnahme auf die Grundstückseigentümer beschränkt – sie besitzen mit der Baugenehmigung eine rechtlich gesicherte Position. Die Baugenehmigung als öffentlich-rechtliche Position kann verwaltungsrechtlich nur in engen Grenzen widerrufen oder ganz oder teilweise zurückgenommen werden. Da eine Einigung nicht zustande kam, wurden zur Erhöhung des öffentlichen Drucks ein Bürgerbegehren und ein Bürgerentscheid erfolgreich durchgeführt und ein Sonderausschuss einberufen. Dieser sollte mögliche Änderungen der Planung aushandeln (vgl. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin 2012, S. 85).

### ■ Umsetzung tatsächlicher Maßnahmen

Auch bei der Umsetzung von Realmaßnahmen durch die Verwaltung kann das Beteiligungsparadoxon auftreten: Es ist denkbar, dass quasi über Nacht ein Gelände oder eine Straße abgesperrt wird. Danach rollen die Bagger an und fast niemand weiß (mehr) Bescheid. Nur wenige können sich daran erinnern, dass irgendwann etwas in der Zeitung gestanden hat. So oder ähnlich spielt sich oft die Situation im Vollzug von Maßnahmen in der tagtäglichen Verwaltung ab. Mit den Aktivitäten werden Maßnahmen umgesetzt, über die einige Zeit zuvor in der Presse berichtet wurde oder über die im Rat öffentlich entschieden und darüber pressewirksam berichtet wurde und die die Verwaltung dann umsetzt. Die Situation ist für die Verwaltung alltäglich. Was war passiert? Der Zeitraum zwischen Planung und Realisierung von Maßnahmen ist zu lang, Verfahren sind zu unübersichtlich und zu kompliziert. Betroffene können nicht einordnen, wann und wie sie umgesetzt werden oder vertrauen einfach darauf, dass alles in Ordnung ist.

### Auswirkungen des Beteiligungsparadoxons

Die Ursachen für die späte Beteiligung der Bürgerschaft bzw. von Betroffenen können vielfältig sein; die Folgen allerdings gravierend. Unabhängig davon, auf welcher Ebene und aus welchem Grunde die Ursache für ein Beteiligungsparadoxon

zu diagnostizieren ist, die Folgen werden immer die gleichen sein: Frust und Ärger, hervorgerufen durch (Interessen-)Konflikte. Denn es bestehen Meinungsverschiedenheiten zwischen der Zivilgesellschaft (d.h. ihren Akteuren) und dem Staat (Politik und Verwaltung). Diese Meinungsverschiedenheiten führen zu sozialen Konflikten, da widerstreitende Interessen aufeinandertreffen (vgl. zur Konfliktprävention Hirschner 2016, S. 39 ff., 41 ff.). Der Umfang der Konflikte und das Konfliktpotenzial sind von der Anzahl der Beteiligten und deren Reaktion abhängig. Ob die Entwicklung letztendlich zu einer Konflikteskalation (siehe Hirschner 2017, S. 53 ff., 67 ff.) führt und die Bevölkerung – wie das obige Spreeufer-Beispiel zeigt – versuchen wird, auf politischem Wege Druck auszuüben, ist abhängig von den jeweiligen Reaktionen der Konfliktparteien. Für das Verfahren der Beteiligung sind hieraus Konsequenzen zu ziehen.

### Konsequenzen aus dem Beteiligungsparadoxon

Die heutige Akteurslandschaft – bestehend aus Staat, Wirtschaft und Bürgerschaft – ist gekennzeichnet durch eine schier unübersehbare Pluralität und Dynamik. Die Gründe dieser neuen Vielfalt sind in der komplexen sozialen, demografischen und ökonomischen Restrukturierung der Städte zu suchen und sind eng mit lokaldemokratischen Veränderungen verbunden (vgl. Beck/Schnur 2016, S. 34). Es stellt sich die Frage, wie die Bürgerinnen und Bürger effektiver und effizienter in die Gestaltung von politischen Prozessen eingebunden werden können, da sie die Legitimation von politischen Entscheidungen zunehmend in Frage stellen (vgl. Koop/Röß/Tillmann 2011, S. 106).

Um ein Entscheidungsparadoxon möglichst zu vermeiden, wird eine Modernisierung der Bürgerbeteiligung durch eine Stärkung informeller Verfahren gefordert, indem verstärkt innovative Beteiligungsformen wie Mediationsverfahren, Planungswerkstätten, Workshops etc. eingesetzt werden. Mit solchen informellen Verfahren, die nicht gesetzlich festgeschrieben sind, die mehr Freiheitsgrade beinhalten (hierzu Roßnagel u.a. 2017, S. 95 ff.), in der repräsentativen Demokratie aber keine demokratische Legitimität aufweisen (siehe Ziekow 2012, S. D 19 ff., 24 f.; Arndt 2017, S. 242), will man den mündigen und verantwortungsvollen Bürger erreichen, dessen Ideen als Chance zu verstehen sind, statt mit einem zu spät eingebundenen „Wutbürger“ konfrontiert zu werden. Das ist für alle Beteiligten von Vorteil, weil es eine stärkere Identifikation, Akzeptanz und Durchsetzbarkeit bedeutet, die sich am Allgemeinwohl orientiert und Planungsverfahren bzw. Entscheidungen transparenter macht sowie beschleunigt (vgl. Porz 2011, S. 117). Zweifel an der Legitimation waren auch immer wieder aus der Bevölkerung des Teilortes Gersbach zu hören, in dem die Windenergieanlagen ihren Standort haben. Es wurde die Legitimation des Gemeinderates der Stadt



Schopfheim angezweifelt, weil sie (die Bürger des Teilortes) die tatsächlich Betroffenen seien.

Es sind nicht immer neue gesetzliche Änderungen, Novellierungen und Ergänzungen notwendig, sondern eine frühzeitige Beteiligung der Zivilgesellschaft durch den Einsatz deliberativer Verfahren als neue Formen der Integration der Bürgerinnen und Bürger in den Entscheidungsfindungsprozess. Damit soll und kann die Akzeptanz des politischen Outputs erhöht werden. Das Ziel deliberativer Verfahren ist es, nicht irgendeinen Kompromiss herbeizuführen, sondern einen auf überzeugenden Argumenten basierenden Konsens. Von den etablierten Institutionen der repräsentativen Demokratie werden diese zu Recht mit legislatorischer Skepsis gesehen. Sie sind aber vor dem Hintergrund der Forderungen der Zivilgesellschaft nach einer Beteiligung in einer ausdifferenzierten Gesellschaft notwendig und müssen in den politischen Willensbildungsprozess der lokalen Demokratie einbezogen werden; gleichsam als „demokratische Deliberation“ (vgl. Ritzi/Schaal 2011, S. 94; vhw e.V., 2015/2016, S. 10, 20; dieselbe 2014/2015, S. 25 f.; Arndt 2017, S. 240, 242).

Die Beteiligung verlangt die handwerkliche Abarbeitung eines mehrstufigen Partizipationsprozesses, der Transparenz und Akzeptanz vermittelt und zu steuern ist (vgl. vhw, 2015/16, S. 21 f.); er läuft einem Planungsverfahren oder einer Projektrealisation voraus. Ein solcher Partizipationsprozess ist gekennzeichnet durch ein vierstufiges Verfahren (vgl. hierzu Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin 2012, S. 145 ff.), das mit einer Initiierung beginnt, in dem die Ziele festgelegt, Hintergrundinformationen eingeholt und Entscheidungsverantwortliche integriert werden. Die sich anschließende Vorbereitung besteht hauptsächlich darin, dass eine Gesamtkonzeption erstellt wird, Zielgruppen angesprochen und Kooperationsnetze aufgebaut werden sowie die Öffentlichkeit informiert wird. Voraussetzung ist, dass die Zielgruppe ein repräsentatives Abbild der betroffenen Bevölkerung ist und dass die Teilnehmer vor der Beteiligung neutrales und umfassendes Informationsmaterial erhalten (hierzu Ritzi/Schaal 2011, S. 95). In der dritten Phase werden Beteiligungsmaßnahmen durchgeführt, nach deren Abschluss in der vierten Phase die Ergebnisse evaluiert werden. Dazu gehört die Aufbereitung der Ergebnisse und Erfahrungen sowie ihre Veröffentlichung und Sicherung. Die Ergebnisse des Partizipationsprozesses sind in den demokratischen Entscheidungsprozess einzubeziehen.

## Fazit

Eine Beteiligung von Akteuren der Zivilgesellschaft an Planungs- und Entscheidungsprozessen schafft Transparenz und Akzeptanz. Voraussetzung ist allerdings sowohl eine frühzeitige Information als auch eine solche über den gesamten Planungs- und Entscheidungsprozess hinweg. Entstehende Konflikte sind nicht aufzuschieben, sondern frühzeitig mit einer Mediation zu lösen. Dadurch kann das Beteiligungs- oder

Partizipationsparadoxon weitgehend verhindert werden. Nur so entsteht Vertrauen in das Planungs- und Entscheidungsverfahren sowie in das Ergebnis solcher Verfahren, was Nachvollziehbarkeit in dem Sinne voraussetzt, dass im Verfahren aufgeworfene Fragen und Einwände umfassend zu begründen und zu beantworten sind, um eine Entscheidung transparent zu machen (siehe auch Arndt 2017, S. 243 f., 245). Es muss daher das Ziel und die Konsequenz sein, die Bürgerinnen und Bürger schon vor Beginn eines Verfahrens für eine möglichst breite Beteiligung (Partizipation) zur Gestaltung ihrer Lebensräume zu gewinnen, um dem Beteiligungsparadoxon entgegenzuwirken (vgl. Rehberg/Hoffmann 2014, S. 225).

Dr. Ruthard Hirschner

Rechtsanwalt und Mediator, bis Juli 2017 Beigeordneter der Stadt Schopfheim im Südschwarzwald

## Quellen:

- Arndt, Ulrich (2017): Werkstattbericht Bürgerbeteiligung, VBlBW 2017, S. 240-246.
- Badische Zeitung v. 13.12.2011, 25.10.2016, 21.09.2017.
- Gemeinde Häusern, Mitteilungsblatt v. 22.04.2016.
- Beck, Sebastian/Schnur, Olaf (2016): Mittler, Macher, Protestierer, hrsgg. v. vhw e. V., Berlin.
- Hirschner, Ruthard (2017): Mediation statt Gericht? – Zur Konfliktlösung beim Ausbau der Windenergie, in: Brandt (Hrsg.): Jahrbuch Windenergierecht 2016, Berlin, S. 53-94.
- Hirschner, Ruthard (2016): Konfliktprävention bei der Windenergienutzung, in: Forum Wohnen und Stadtentwicklung 1/2016, S. 39-44.
- Koop, Alexander/Röß, Daniela/Tillmann, Christina (2011): Mitwirkung mit Wirkung oder: Wie können Bürger effektiv und effizient in die Gestaltung von Politik eingebunden werden? In: Forum Wohnen und Stadtentwicklung 2/2011, S. 106-110.
- Markgräfler Tagblatt v. 03.11.2012.
- Porz, Norbert (2011): Stadtentwicklung in Mittel- und Kleinstädten: Chancen und Herausforderungen, in: Forum Wohnen und Stadtentwicklung 3/2011, S. 115-118.
- Rehberg, Michael/Hoffmann, Anna (2014): Methoden räumlicher Planung und partizipative Technologievorausschau – Chancen einer interdisziplinären Anknüpfung? In: Patrick Küpper u.a. (Hrsg.): Raumentwicklung 3.0 – Gemeinsam die Zukunft der räumlichen Planung gestalten, Hannover, S. 222-234.
- Ritzi, Claudia/Schaal, Gary S. (2011): Wie Bürgerbeteiligung besser gelingt, in: Forum Wohnen und Stadtentwicklung 2/2011, S. 94-98.
- Roßnagel, Alexander u.a. (2016): Entscheidungen über dezentrale Energieanlagen in der Zivilgesellschaft, Kassel.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin (2012): Handbuch zur Partizipation, 2. Auflage, Berlin.
- Schmidt, Jan-Hinrik (2013): Social Media, Wiesbaden.
- vhw e.V. (2014/2015 und 2015/2016): Tätigkeitsberichte.
- Ziekow, Jan (2012): Neue Formen der Bürgerbeteiligung? Planung und Zulassung von Projekten in der parlamentarischen Demokratie, Gutachten D zum 69. Deutschen Juristentag, Band I, Gutachten (Teil D), München.