

## Formelle und informelle Bürgerbeteiligung beim Bau von Stromübertragungsleitungen

Andreas Paust

Der Bau und die Errichtung großer Infrastruktureinrichtungen wie Industrieanlagen, Autobahnen, Windparks und Stromleitungen stellen immer einen Eingriff in das Lebensumfeld von Menschen dar. In einem bisher unbelasteten Gebiet wird z. B. ein Umspannwerk gebaut. Oder dort, wo es bereits Belastungen gibt, wird eine weitere geschaffen, indem z. B. neben einer Autobahn eine neue Stromleitung errichtet wird. Neue Infrastruktureinrichtungen werden deshalb häufig als Angriff auf die Lebensqualität empfunden. Sie lösen bei den unmittelbaren Anliegerinnen und Anliegern, bei Umweltverbänden und Heimatfreunden sowie bei Kommunalpolitikerinnen und -politikern Sorgen und Befürchtungen aus. Es gibt Ängste vor gesundheitlichen Belastungen durch Lärm und elektromagnetische Felder. Es gibt Befürchtungen, dass die Landschaft verhandelt wird, Verkehrsbelastungen zunehmen und Grundstücke an Wert verlieren. Die Menschen sorgen sich um den Bestand seltener Tierarten, den Erhalt wertvoller Biotope und um das Erscheinungsbild der Landschaft und die Sichtbeziehungen auf Denkmäler. Es besteht die Sorge, dass die Entwicklungsmöglichkeit von Wohn- und Gewerbegebieten behindert wird. Alle dies ist legitim und ernst zu nehmen. Sie als »St.-Florians-Prinzip« (1) oder als »NIMBY«-Phänomen (2) gering zu schätzen, wird der Problematik nicht gerecht.

Um die Befürchtungen aufzugreifen, hat der Gesetzgeber Regelungen geschaffen, die den Betroffenen die Möglichkeit geben, ihre Interessen darzulegen und in den Prozess der Interessenabwägung einzubringen. Dies ist die *formelle Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung*. Darüber hinaus eröffnen Investoren, Bauherren und Vorhabenträger, die mit ihren Maßnahmen das Lebensumfeld von Menschen beeinflussen, Betroffenen die Möglichkeit, schon vor dem formellen Verfahren Einfluss auf die Projektrealisierung zu nehmen. Sie sind dazu nicht nur gut beraten, sondern durch eine Regelung im Verwaltungsverfahrensgesetz auch rechtlich verpflichtet. Dies ist die *früh(zeitig)e Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung*.

### Formelle Öffentlichkeitsbeteiligung im Genehmigungsverfahren für Höchstspannungsleitungen

Die formelle Öffentlichkeitsbeteiligung soll am Beispiel von Projekten zum Ersatz- oder Neubau von Höchstspannungsleitungen erläutert werden (3). Der Ausbau des deutschen Stromnetzes gilt als eine der wichtigsten Aufgaben im Zusammenhang mit der Energiewende (vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz 2024). Die Festlegung des Netzausbaubedarfs erfolgt in einem mehrstufigen Verfahren (4).

- Alle zwei Jahre entwerfen die vier Übertragungsnetzbetreiber (5) einen sogenannten Szenariorahmen, in dem sie den aus ihrer Sicht notwendigen Ausbaubedarf darlegen. Die Öffentlichkeit kann sich dann im Rahmen einer von der Bundesnetzagentur (BNetzA) durchgeführten Konsultation dazu äußern (6). Da der Szenariorahmen einen überschlägigen Blick darauf wirft, wie sich die deutsche Energielandschaft voraussichtlich entwickeln wird, nehmen nur ganz vereinzelte Stellungnahmen Bezug auf konkrete Leitungsbauprojekte.
- Nachdem die BNetzA den Szenariorahmen genehmigt hat, erarbeiten die Übertragungsnetzbetreiber den Netzentwicklungsplan (NEP), mit dem sie das Stromnetz der Zukunft planen. Diesen stellt die BNetzA insgesamt zweimal zur Konsultation und bittet die Öffentlichkeit um Stellungnahmen (7). Hier

melden sich dann Kommunen und Privatpersonen zu Wort, wenn bestimmte Ausbauprojekte bereits im vorhergehenden NEP enthalten waren.

- Der NEP erhält schließlich durch das von Bundestag und Bundesrat beschlossene Bundesbedarfsplangesetz (BBPlanG) eine gesetzliche Grundlage. Dieses enthält eine Liste mit konkreten Leitungsbauvorhaben, für die ein überragendes öffentliches Interesse besteht und die damit gesetzlich verankert sind.

Damit haben die vier deutschen Übertragungsnetzbetreiber den konkreten Auftrag, die in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich befindlichen Projekte umzusetzen. Für ihre Detailplanungen benötigen sie dazu eine Baugenehmigung der BNetzA (8) oder des zuständigen Landesministeriums (9).

Der Baugenehmigung gehen in der Regel ein Raumordnungsverfahren bzw. ein Bundesfachplanungsverfahren (10) und ein Planfeststellungsverfahren voraus (11). Alle beide Genehmigungsstufen beinhalten Konsultationszeiträume. Die Genehmigungsbehörden führen Scopings, Erörterungstermine und Antragskonferenzen durch, an denen Träger öffentlicher Belange (12), aber auch Umweltverbände und betroffene Anwohner teilnehmen können. Dabei will die Genehmigungsbehörde Informationen über regionale Gegebenheiten zu dem jeweiligen Projekt erhalten, um dem Vorhabenträger in einem Untersuchungsrahmen z. B. Umwelt- und Artenschutzuntersuchungen oder die Prüfung alternativer Trassenkorridore aufzuerlegen.

Sämtliche Phasen der formellen Öffentlichkeitsbeteiligung umfassen in der Regel nur wenige Wochen, und die öffentlichen Konferenzen laufen nach strikten Regeln ab. Deshalb begleiten die Vorhabenträger das formelle Verfahren mit Maßnahmen einer frühen, selbst organisierten Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung.

### Früh(zeitige) Öffentlichkeitsbeteiligung als Auftrag des Verwaltungsverfahrensgesetzes

Seit 2013 enthält das Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) in Paragraph 25 Abs. 3 eine Regelung zur frühzeitigen Beteiligung der Öffentlichkeit durch denjenigen, der ein Vorhaben beantragen möchte: »Die Behörde wirkt darauf hin, dass der Träger bei der Planung von Vorhaben, die nicht nur unwesentliche Auswirkungen auf die Belange einer größeren Zahl von Dritten haben können, die betroffene Öffentlichkeit frühzeitig über die Ziele des Vorhabens, die Mittel, es zu verwirklichen, und die voraussichtlichen Auswirkungen des Vorhabens unterrichtet (frühe Öffentlichkeitsbeteiligung). Die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung soll möglichst bereits vor Stellung eines Antrags stattfinden. Der betroffenen Öffentlichkeit soll Gelegenheit zur Äußerung und zur Erörterung gegeben werden. Das Ergebnis der vor Antragstellung durchgeführten frühen Öffentlichkeitsbeteiligung soll der betroffenen Öffentlichkeit und der Behörde spätestens mit der Antragstellung, im Übrigen unverzüglich mitgeteilt werden.«

Welche Maßnahmen genau ein Vorhabenträger ergreifen muss, wie umfangreich diese sein sollen und ob die Vorhabenträger ihre Aktivitäten auch nach Antragstellung fortzuführen haben, gibt diese gesetzliche Regelung nicht vor. Auch die Frage, wie genau die Behörde ihrer Hinwirkungspflicht nachkommt, ist nicht näher festgelegt. In der Praxis sieht es mitunter so aus, dass die Behörde den Vorhabenträger auffordert, die durchgeführten Maßnahmen zu benennen und z. B. im Genehmigungsantrag darzulegen. Schließlich ist auch nicht festgelegt, welche Sanktionsmaßnahmen für den Fall greifen, dass die Behörde nicht hingewirkt oder der Vorhabenträger keine bzw. nur unzureichende Maßnahmen ergriffen hat.

## Früh(zeitig)e Öffentlichkeitsbeteiligung als »social licence to operate«

Im Idealfall geht ein Vorhabenträger über die Vorgaben des VwVfG hinaus und macht eigene Beteiligungsangebote an Stakeholder und Betroffene – und zwar nicht nur vor Antragstellung, sondern begleitend während der gesamten Dauer der Planungs-, Genehmigungs- und Bauphase. Das erst gibt ihm die »social licence to operate« (vgl. Sustainable Business Council 2022): Das Unternehmen baut Reputation auf bzw. sichert sie, und es gelingt ihm, Misstrauen ab- und Vertrauen aufzubauen. Das Unternehmen kann Missverständnisse vermeiden und Informationen über die Region einholen bzw. lokales Wissen abschöpfen. Schließlich hilft frühe Beteiligung dem Unternehmen, Konflikte vorzusehen, und sie ist insofern ein Beitrag zum Krisenmanagement. Der Vorhabenträger 50Hertz z.B. setzt auch deshalb auf Transparenz und Dialog, um das allgemeine Misstrauen gegen Infrastrukturvorhaben zu verringern (vgl. zum folgenden Kneipp/Manthey/Paust 2021, S. 395f.): Das Unternehmen möchte die Belange der Menschen vor Ort besser verstehen und ihre Kenntnisse berücksichtigen. Durch die Einbeziehung lokaler Kenntnisse und die frühzeitige Konfliktbeilegung sollen Projektstillstände, lange Umplanungen oder gar juristische Auseinandersetzungen – und damit überlange Projektlaufzeiten und unnötige volkswirtschaftliche Kosten – vermieden werden. Da niemand gern im Dauerstreit und gegen das Unverständnis anderer Menschen anarbeitet, könne frühe Öffentlichkeitsbeteiligung die Arbeitsfähigkeit der Mitarbeiter/innen von 50Hertz und deren Motivation stärken.

## Methoden der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung

Die Verfahren und Methoden der (frühen) Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung sind nach langjähriger Erprobung mittlerweile fest etabliert (vgl. Stiftung Mitarbeit/ÖGUT 2018).

Der Vorhabenträger TenneT hat beispielsweise bei der Planung des »Ostbayernrings« auf ein Beteiligungsdesign mit öffentlichen Veranstaltungen und einem »Trassenuntersuchungsteam« gesetzt (vgl. zum folgenden Molinengo/Danelzik 2016). Bei drei öffentlichen Infomärkten, zu denen alle Bürger/innen des betroffenen Raums eingeladen waren, konnten diese Informationen über verschiedene Aspekte der Trassenplanung einholen sowie eigene Hinweise abgeben und Trassenvorschläge machen. Darüber hinaus wurde ein Trassenuntersuchungsteam mit ca. 20 Mitgliedern eingesetzt, das sich aus acht per Los ausgewählten Bürger/innen, den Bürgermeister, Vertreter/innen von lokalen Verbänden, Forstamt, unterer Naturschutzbehörde und Landratsamt sowie Vertreter/innen von TenneT und Umweltplaner/innen und Trassierer/innen zusammensetzte. Dieses hatte die Aufgabe, Vorschläge von Bürger/innen des betroffenen Raums im Detail zu bearbeiten, die umweltplanerische Untersuchung der vorgeschlagenen Trassenvarianten nachzuvollziehen und generell auf Nachvollziehbarkeit der Planung zu achten. Weiterhin gab es Trassen-Rundfahrten und Bürger/innen-Werkstätten.

50Hertz hat seine Beteiligungsformate in einem »Maßnahmenbaukasten« niedergelegt, der in allen Phasen des Genehmigungsverfahrens und je nach Zielgruppe und Anlass flexibel eingesetzt wird (vgl. zum folgenden Kneipp/Manthey/Paust 2021, S. 398). Eine zentrale Anlaufstelle im Internet bietet aktuelle Informationen zum Verfahren, Zugang zu den Genehmigungsunterlagen und die Möglichkeit, eine Online-Hinweisplattform zu nutzen, einen Newsletter zu abonnieren oder ein Bürgertelefon anzurufen. In den Medien oder per Hauswurfsendung angekündigte Informationsmärkte, DialogMobil(13)-Stops und Workshops ermöglichen den direkten Dialog mit der Öffentlichkeit und bieten Raum für Fragen und Diskussionen. Bei Vorhaben, die mehrere Bundesländer betreffen, wird eine Länderarbeitsgruppe eingerichtet, um den Austausch und die Abstimmung zwischen den beteiligten Akteuren zu fördern. In Kreis- bzw. Ämterkonferenzen werden Verfahren, Methoden und der Planungsstand vorgestellt und mit den Vertreter/innen der Landkreise, Gemeinden und

Stadtteile abgestimmt. Ein regelmäßig tagendes regionales Planungsforum bietet Politik, Verbänden, Verwaltungen und der Zivilgesellschaft die Möglichkeit, sich über den weiteren Verlauf des Planungsverfahrens auszutauschen. Dazu kommen Publikationen und digitale Simulationen, die komplexe Sachverhalte veranschaulichen und das Verständnis der Öffentlichkeit unterstützen.

TransnetBW stellt darüber hinaus in einzelnen Projekte Shapedateien für die Planfeststellungsabschnitte zur Verfügung, mit denen die interessierte Öffentlichkeit die Details der Trassenplanung am eigenen Rechner nachvollziehen kann. (vgl. TransnetBW o.J.).

Amprion schließlich hat während der Corona-Pandemie sein Maßnahmenspektrum um das Format des »digitalen Bürgerinfomarkts« ergänzt (vgl. zum folgenden Amprion o.J.). Es handelt sich um eine interaktive Plattform im Internet, in der sich Grafiken, erklärende Animationen und informative Videos sowie anklickbare 3-D-Modelle befinden, die technische Bestandteile des Projektes und den Stand der Planung verdeutlichen. Besucher/innen können sich darin frei bewegen und sich über unterschiedliche Themengebiete wie zum Beispiel Bau und Technik, Planung und Genehmigung sowie Konverter oder Umwelt informieren.

## Haltung

Entscheidend dafür, dass die Maßnahmen nicht als Marketingveranstaltungen wahrgenommen werden, ist die Haltung des Vorhabenträgers zur Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung. Sie muss geprägt sein von den Prinzipien »frühzeitig«, »vollständig«, »wahrheitsmäßig«, »kontinuierlich« und »wertschätzend«. Beispielhaft formuliert der Vorhabenträger 50Hertz das so: »1. Wir setzen auf Transparenz, weil wir den Bürgerwillen respektieren und weil wir das Verständnis für den notwendigen Netzausbau fördern wollen. 2. Wir wollen in unseren Dialogen nicht nur reagieren, sondern frühzeitig agieren (damit wir Vertrauen gewinnen). 3. Wir bauen den Dialog mit Bürger/innen und Stakeholdern aus. 4. Wir arbeiten partnerschaftlich für die Energiewende mit allen Stakeholdern. 5. Wir arbeiten konstruktiv an Verfahren und Positionen für mehr Akzeptanz beim Netzausbau mit.« (Kneipp/Manthey/Paust 2021, S. 399)

## Grenzen und Herausforderungen

Die Darstellung der formellen Öffentlichkeitsbeteiligung im Genehmigungsverfahren zeigt, dass die konkreten Handlungsmöglichkeiten der Betroffenen begrenzt sind. Es handelt sich um den klassischen Fall eines Beteiligungsparadoxons (vgl. Hirschner 2017): Während der Erarbeitung des Szenariorahmens und des NEP sind die Mitgestaltungsspielräume am höchsten, aber Stakeholder und Anlieger können ihre mögliche Betroffenheit nicht immer erkennen. Hat der Bundesgesetzgeber schließlich im Bundesbedarfsplangesetz konkrete Projekte gesetzlich verankert, sind die grundsätzlichen Entscheidungen gefallen und die Gestaltungsmöglichkeiten gering. Für alle Beteiligten geht es jetzt nur noch um die »Wie«- und nicht mehr um die »Ob«-Frage.

Aber selbst die Frage, wie genau ein Vorhaben verwirklicht wird, kann nicht zwischen den Akteuren frei ausgehandelt werden. Denn Vorhabenträger und Genehmigungsbehörden haben zahlreiche Interessen gegeneinander abzuwägen. Beim Stromnetzausbau sind das neben den privaten Belangen zum Beispiel die Raumverträglichkeit, der Umwelt- und Artenschutz, der Immissionsschutz, das kulturelle Erbe sowie energie-wirtschaftlich-technische Belange.

Öffentlichkeitsbeteiligung beschränkt sich deshalb häufig darauf, Transparenz über den Planungs- und Genehmigungsprozess herzustellen. Die Öffentlichkeitsbeteiligung von Vorhabenträgern ist dann die kommunikative Aufgabe, Stakeholder und Betroffene vollständig, wahrheitsmäßig und kontinuierlich über die geplanten Maßnahmen zu informieren sowie Planungsentscheidungen zu erklären. Dabei geht es vor allem darum,

auf die eingangs genannten Sorgen und Ängste von Stakeholdern und Anlieger/innen einzugehen. Darüber hinaus kann die Öffentlichkeitsbeteiligung die noch vorhandenen Gestaltungsspielräume ausloten und den Betroffenen in Planungsworkshops Mitsprachemöglichkeiten anbieten; die finale Entscheidung treffen jedoch der Vorhabenträger und die Genehmigungsbehörde aufgrund wirtschaftlich-technischer Überlegungen sowie zahlreicher Gesetze, Richtlinien und Gerichtsurteile.

Aktuell kommt die formelle Öffentlichkeitsbeteiligung durch Beschleunigungsmaßnahmen unter Druck. Das von der Bundesregierung ausgerufene »Deutschland-Tempo« (14) führt dazu, dass formelle Beteiligungsschritte entfallen und der Zeitdruck für die Vorhabenträger steigt. Die wichtige Beteiligungsressource »Zeit« wird damit kleiner. In Einzelfällen sollen Umwelt- und Artenschutzprüfungen entfallen, Prüfschritte und Konsultationen in Genehmigungsverfahren reduziert und Fristen verkürzt werden. Das kann dazu führen, dass Konflikte mit Umweltverbänden drohen und sich Betroffene überfahren fühlen. Für die Vorhabenträger besteht die Gefahr, dass sich Risiken und mögliche Konflikte in die Bauphase verlagern. Sie sind deshalb gut beraten, ihre Öffentlichkeitsbeteiligung zu verstetigen und zeitlich mit den übrigen (formellen) Verfahrensschritten zu synchronisieren. Auf diese Weise verlängern sie den Genehmigungsprozess nicht, sondern unterstützen ihn. Denn das kann eine Chance der Planungsbeschleunigung sein: Es fallen weniger zeitliche Lücken an, in denen es keine Beteiligungsangebote gibt, weil noch umfangreiche Untersuchungen anzustellen sind. Eine gelungene Verzahnung der verschiedenen Planungsschritte eines Infrastrukturvorhabens mit passenden Formaten der informellen Bürgerbeteiligung zur rechten Zeit leistet einen entscheidenden Beitrag zur Planungsbeschleunigung (vgl. Paust 2023).

## Anmerkungen

---

- (1) Deutsche Redewendung »Heiliger Sankt Florian, verschon mein Haus, zünd' andere an.«
- (2) Englische Redewendung »Not in my backyard« (»Nicht in meinem Hinterhof«)
- (3) Der Autor greift auf Erfahrungen aus seiner beruflichen Tätigkeit beim Übertragungsnetzbetreiber 50Hertz zurück; die Ausführungen geben seine persönliche Perspektive wieder.
- (4) Die Informationen und Daten entstammen den Websites der Bundesnetzagentur unter <https://www.netzausbau.de/Ausbaubedarf/Szenariorahmen/de.html> (Abruf am 04.01.2024) und der Übertragungsnetzbetreiber unter <https://www.netzentwicklungsplan.de> (Abruf am 04.01.2024).
- (5) 50Hertz Transmission, Amprion, TenneT, TransnetBW
- (6) Für den im Jahr 2022 vorgelegten Szenariorahmen 2023-2037/2045 wurden 73 teilweise mehrseitige Einwendungen vorgelegt, und zwar 22 von Bundes- und Landesämtern, Landesministerien und Landkreisen, 30 von Umwelt- und Wirtschaftsverbänden, Vereinen und Bürgerinitiativen, 7 von Privatpersonen und 14 von diversen Unternehmen insbesondere aus der Energiebranche.
- (7) Für den Netzentwicklungsplan 2021-2035 wurden rund 300 Stellungnahmen eingereicht.
- (8) bei bundesländerübergreifenden Projekten
- (9) bei Projekten in einem Bundesland
- (10) bei bundesländerübergreifenden Projekten
- (11) Im Einzelfall kann die erste Genehmigungsstufe entfallen.

(12) Oberste Bundes- und Landesbehörden, Bundeswehr, Allgemeine untere Landesbehörden (Landkreise), Energieversorger, Wasserwerke, Entsorgungsfirmen, Betreiber von Telekommunikationsanlagen, Post, Verkehrsbetriebe, Träger von Feuerwehr und Rettungsdienst etc.

(13) Es handelt sich um ein mit technischem Equipment und Informationsmaterial ausgestattetes Fahrzeug, mit dem die Betroffenen im Planungsraum aufgesucht werden.

(14) <https://www.bundesregierung.de/breg-de/schwerpunkte/klimaschutz/planungs-und-genehmigungsbeschleunigung> (Abruf am 15.01.2024)

## Literatur

---

- Amprion (o.J.): Digitaler Bürgerinfomarkt. <https://korridor-b.amprion.net/Aktuelles/Neuigkeiten/Digitaler-B%C3%BCrgerinfomarkt/> (Abruf am 21.02.2024)
- Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (2024): Ein Stromnetz für die Energiewende <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Dossier/netze-und-netzausbau.html> (Abruf am 04.01.2024)
- Hirschner, Ruthard (2017): Beteiligungsparadoxon in Planungs- und Entscheidungsverfahren, in: vhw FWS 6 / Dezember 2017, S. 323-326
- Kneipp, Danuta/Manthey, Dirk/Paust, Andreas (2021): Neun Jahre frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei 50Hertz für den Umbau des Stromnetzes – eine Zwischenbilanz. In: Jörg Sommer (Hrsg.): Kursbuch Bürgerbeteiligung #4, Berlin, S.391-406
- Molinengo, Giulia/Danelzik, Mathis (2016): Bürgerbeteiligung zur Stromtrasse „Ostbayernring“ – Analyse des Beteiligungsdesigns und Evaluation, Essen
- Paust, Andreas (2023): Geht doch! Wie Planungsbeschleunigung durch Bürgerbeteiligung gelingen kann, in: demokratie. Magazin für Beteiligung und direkte Demokratie 01/2023, S. 18-19
- Stiftung Mitarbeit/ÖGUT (2018): Bürgerbeteiligung in der Praxis. Ein Methodenhandbuch, Bonn.
- Sustainable Business Council (2022): Social Licence to Operate Paper, Wellington. <https://www.sbc.org.nz/wp-content/uploads/2022/07/Social-Licence-to-Operate-Paper.pdf> (Abruf am 04.01.2024)
- TransnetBW (o.J.): SuedLink - Downloads. <https://suedlink.com/id-d> (Abruf am 21.02.2024)

## Autor

---

**Andreas Paust** hat Sozialwissenschaften studiert und über Bürgerbegehren und Bürgerentscheid promoviert. Er war Geschäftsführer kommunaler Ratsfraktionen und hat bei einer Kommunikationsagentur und bei der Bertelsmann Stiftung zum Thema Bürgerbeteiligung gearbeitet. Derzeit ist er Fachprojektleiter Öffentlichkeitsbeteiligung beim Strom-Übertragungsnetzbetreiber 50Hertz. Er ist Vorsitzender des Kompetenzzentrums Bürgerbeteiligung e.V. und betreibt den Bürgerbeteiligungs-Blog [partizipendium.de](http://partizipendium.de).

## Kontakt

Dr. Andreas Paust  
Althoffstr. 3  
12169 Berlin  
E-Mail: [paust@web.de](mailto:paust@web.de)

### Redaktion eNewsletter

---

Netzwerk Bürgerbeteiligung

c/o Stiftung Mitarbeit

Redaktion eNewsletter

Am Kurpark 6 | 53177 Bonn

E-Mail: [newsletter@netzwerk-buergerbeteiligung.de](mailto:newsletter@netzwerk-buergerbeteiligung.de)