

Energiewende und Bürgerprotest

Winkelmann, Thorsten

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Verlag Barbara Budrich

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Winkelmann, T. (2015). Energiewende und Bürgerprotest. *GWP - Gesellschaft. Wirtschaft. Politik*, 64(4), 457-465.
<https://doi.org/10.3224/gwp.v64i4.21145>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY Licence (Attribution). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

Energiewende und Bürgerprotest

Thorsten Winkelmann

1. Die Energiewende: Stand der Umsetzung

Mit der von der Bundesregierung beschlossenen Energiewende sind unterschiedliche Ziele verbunden. So gehen im Jahr 2022 die letzten Atomkraftwerke in Deutschland vom Netz, während zeitgleich der Anteil der erneuerbaren Energien steigen soll.¹ Bis zum Jahr 2050 sollen 80 Prozent der Stromversorgung durch erneuerbare Energien erfolgen, wofür die Bundesregierung u.a. im Juni 2011 die Aufstellung eines Offshore-Netzplans in der abschließlichen Wirtschaftszone (AWZ) der Nordsee und Ostsee gesetzlich verankert hat. Dadurch werden bis zum Jahr 2030 Windparks mit einer Leistung von 25.000 MW errichtet. Durch den Ausbau der Windenergie kommen allein in diesem Jahr zwei Gigawatt hinzu – das entspricht der Leistung zweier Atomkraftwerke. Zugleich soll der Ausstoß klimaschädlicher Treibhausgase um 80 bis 95 Prozent im Jahr 2050 sinken, weshalb auch die Energie effizienter eingesetzt werden

muss.

Energieeffizienz will die Bundesregierung insbesondere durch den Einsatz sparsamer Technologien, neue Wärmedämmrichtlinien bei Gebäuden und eine Verhaltensänderung auf individueller Ebene erreichen. Als eine der wichtigsten Voraussetzungen zur Umsetzung der Energiewende gilt der Ausbau der Stromleitungen, der mehrere Anforderungen erfüllen muss: Einerseits muss der Ökostrom aus den Windparks im Norden und Osten in die Verbrauchszentren im Süden der Republik transportiert werden, wofür sowohl neue als auch der Ausbau bestehender Stromtrassen erforderlich sind. Zur Realisierung des europäischen Strombinnenmarktes müssen andererseits die Stromnetze in Deutschland, dem wichtigsten Stromtransitland der EU, erweitert werden. Hierfür sind vor allem grenzüberschreitende Kuppelstellen im Übertragungsnetz notwendig, die mit regenerativen Energien immer verbundenen Über- und Unterauslastungen kompensieren können. Damit schwankende Stromerzeugungen aus Wind- und Solarenergie nicht die



Dr. Thorsten Winkelmann
Friedrich-Alexander-Universität
Erlangen Nürnberg
Institut für Politische Wissenschaft

Netzstabilität gefährden, müssen die Netze hierzulande außerdem leistungsfähiger und intelligenter werden.

Die hierfür erforderlichen infrastrukturellen Maßnahmen reichen von stationären Maßnahmen wie Umspannwerke oder Schaltanlagen, einer großen Anzahl an Blindleistungskompensationsanlagen sowie weiteren Steuerelementen, über den punktuellen Ausbau bestehender Netze bis hin zum Bau komplett neuer Hochspannungstrassen. Der entsprechende Bedarf wird im Rahmen des Energiewirtschaftsgesetzes (EnWG) festgelegt und im Netzentwicklungsplan für die kommenden zehn Jahre detailliert beschrieben. Dem Netzentwicklungsplan liegt dabei die Erkenntnis zu Grunde, dass technische, ökonomische und geographische Änderungen der Erzeugung auch zu einer veränderten Situation im Übertragungsnetz führen, für welche das gegenwärtige Netz nicht dimensioniert bzw. ausgelegt wurde. Veränderungen der Erzeugungsstruktur, wie sie das Abschalten von Atomkraftwerken verursachen, erfordern nicht nur eine Erhöhung der reinen Transportkapazität der Netze, sondern machen darüber hinaus auch weitere systemstabilisierende Maßnahmen notwendig, die wiederum einen zusätzlichen Netzausbau bedingen. Inwieweit ein entsprechender Bedarf besteht, prüft die Bundesnetzagentur gemäß § 12c EnWG anhand der Kriterien „Wirksamkeit“, „Bedarfsgerechtigkeit“ und „Erforderlichkeit.“ In diese Bewertung fließen unterschiedliche Aspekte ein: Bereits bestehende Einrichtungen der Energieerzeugung sind ebenso konzeptionell im Netzentwicklungsplan zu berücksichtigen wie Standorte für erneuerbare Energien.

Stärker als bisher sind geographische und wetterbedingte Verhältnisse zu prüfen. Mit der schrittweisen Abschaltung der Atomkraftwerke kommt es außerdem zu einer physikalischen Verlagerung der Erzeugungsschwerpunkte und somit der Einspeisepunkte im Übertragungsnetz, da bedingt durch die klimatischen Verhältnisse die Erzeugung in den Norden Deutschlands verlagert wird, während die Lastenzentren mehrheitlich im Süden liegen. Als Resultat dieser Verlagerung der Einspeisepunkte entsteht typischerweise eine größere Distanz zu den Lastenzentren; zumal die Anzahl an Photovolta-

ikanlagen im Süden zeitlich und wetterabhängig nicht ausreicht, um den gesamten Verbrauch zu bedienen. Insgesamt wird der Nord-Süd-Transportbedarf in Höhe von rund 20 GW (Gigawatt) geschätzt. Darüber hinaus reduziert die räumliche und zeitliche Volatilität von Verbrauch und Erzeugung die Planbarkeit, womit strukturelle Engpässe bei der Energieversorgung verbunden sein können.

Der Bundesnetzplan bildet die Grundlage für die nachfolgenden planungsrechtlichen Verfahrensschritte, in denen über die räumliche Lage der Vorhaben, deren genaue Ausführung und die Lösung raumordnungs- und fachplanungsrechtlicher Fragen entschieden werden. Damit die finanziellen Belastungen für die Endkunden und die baulichen Eingriffe in die Landschaft so gering wie möglich ausfallen, folgt die Netzausbauplanung dem NOVA-Prinzip, d.h. Netzoptimierung geht vor -verstärkung vor -ausbau. Bevor etwa alte gegen neue Leiterseile ausgetauscht werden, sind zunächst sämtliche Optimierungsmaßnahmen zu ergreifen. Ist auch das Verstärkungspotenzial ausgeschöpft, sind Neubaumaßnahmen von Hochspannungstrassen überhaupt erst zulässig. Für alle Entscheidungen über den Netzausbau sind die möglichen Umweltauswirkungen frühzeitig einzukalkulieren, weshalb das Energiewirtschaftsgesetz eine sogenannte Strategische Umweltprüfung (SUP) vorschreibt. In der SUP untersucht die Bundesnetzagentur für alle angelegten Vorhaben die sich durch den Bau von Leitungen, Erdkabeln in Drehstrom- oder Gleichstromtechnik möglicherweise ergebenden Folgen für Menschen, Tiere und Umwelt.

Um die Akzeptanz sämtlicher Maßnahmen in der Bevölkerung zu verbessern, sieht der Netzentwicklungsplan eine umfassende Öffentlichkeitsbeteiligung vor. In einem mehrstufigen Konsultationsprozess gingen für die bisher geplanten Maßnahmen rund 3300 Stellungnahmen von Behörden, Privatpersonen und Institutionen wie Greenpeace, dem Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND) sowie diverser Bürgerinitiativen bei der Bundesnetzagentur ein. Neben Planungsüberlegungen, den zugrunde gelegten Daten, den Prognosen hinsichtlich des künftigen Bedarfs und dessen Modellierung, Unsicherheiten bezüglich der Versorgungssicherheit sowie allerlei techni-

scher Fragen steht vor allem die konkrete Trassenführung in der Kritik. So sieht der Netzentwicklungsplan nicht nur die Erneuerung von 2900 Kilometer Leitungen vor, sondern auch den Neubau von 2800 Kilometer Leitungen. Bezogen auf das gesamte Stromnetz mit einer Länge von rund 1,79 Millionen Kilometern eine vergleichsweise geringe Erweiterung, wiewohl insbesondere das Hochspannungsnetz zur Übertragung von Gleichstrom (sogenannte „Monstertrassen“) mit zum Teil 75 Meter hohen und bis zu 40 Meter breiten Masten ausgebaut werden muss.

2. Die Trassenpläne der Bundesregierung

Mit Hilfe dieser Leitungen soll vorrangig die durch Wind erzeugte Energie in den Süden transportiert werden, wofür unterschiedliche Korridore für die Hochspannungsgleichstrom-Übertragungen (HGÜ) geplant sind: Korridor A, die sog. „HGÜ-Verbindung Niedersachsen – NRW – BaWü“, umfasst zwei Vorhaben mit einer gesamten Trassenlänge von bis zu 660 Kilometern und dient künftig dem Abtransport von Windenergie aus deutschen und niederländischen Offshore-Parks. Über diesen in Emden beginnenden, über Osterath im Rhein-Main-Gebiet gehenden bis nach Philippsburg in Baden-Württemberg reichenden Korridor soll ab 2020 rund 3000 MW Offshore-Leistung abgeführt werden.² Korridor B, die sog. „HGÜ-Verbindung Niedersachsen – Hessen – BaWü“, hat eine Länge von 380 Kilometern und geht voraussichtlich 2019/2020 in Betrieb. Er dient primär zur Abfuhr von überschüssigen Strommengen, erzeugt aus Off- und Onshore Windenergie.

Die Verbindung Schleswig-Holstein – Niedersachsen – BaWü – Bayern soll u.a. Korridor C mit einer 770 Kilometer langen Trasse sicherstellen. In Süddeutschland endet dieser Korridor an Standorten, an welchen zeitnah große Erzeugungskapazitäten wegfallen (z.B. KKW Grafenrheinfeld). Mit Hilfe einer 450 Kilometer langen neuen Trasse zwischen Sachsen-Anhalt und Bayern (Korridor D) werden ebenfalls ab 2022 künftige Engpässe in Bayern verringert und, wie es im genehmigten Netzentwicklungsplan heißt, auch einen „positiven Nutzen im Sinne von grenzüberschreitenden Lastflüssen [...]

von insgesamt ca. 300 MW“ (Megawatt) generiert.³ Mit dem Mehr-Korridor-Konzept verfolgt die Bundesnetzagentur das Ziel, die Energieversorgung robuster gegenüber äußeren Faktoren wie witterungsbedingten Einflüssen oder technischen Defekten zu machen. Technisch wäre auch ein einziger zentraler Korridor denkbar, der mehrere parallel verlaufende Trassen erfordern würde – mit entsprechenden und letztlich nicht zu rechtfertigenden Konsequenzen für Menschen, Tiere und Umwelt.

Um die Energieversorgung trotz Abschaltung der Atomkraftwerke auch in Spitzenzeiten sicherzustellen, sind im „Gesetz zum Ausbau von Energieleitungen“ gegenwärtig 23 Vorhaben gelistet (vgl. § 1 Energieleitungsausbaugesetz – EnLAG), die aufgrund ihrer energiewirtschaftlichen Notwendigkeit vordringlich realisiert werden sollen. Diese Projekte sehen Zubeseilung, Umrüstung und den Neubau von Höchstspannungsleitungen auf einer Länge von über 1800 Kilometern vor. Gegenwärtig sind 480 Kilometer und damit erst rund ein Viertel der erforderlichen Kilometer realisiert.⁴ Alle anderen Teilstücke befinden sich entweder im Raumordnungsverfahren, vor bzw. im Planungsverfahren, in der Genehmigungsphase oder im Bau. Mit dem 2009 verabschiedeten EnLAG werden neben einer verbindlichen Bedarfsfeststellung auch die Straffung der Planungs- und Genehmigungsverfahren angestrebt. „Gemäß § 1 Abs. 2 EnLAG ist für die im Bedarfsplan aufgenommenen Vorhaben die Planungsrechtfertigung gesetzlich vorgegeben. Damit ist das ‚Ob‘ einer Leitung gesetzlich vorgegeben und muss von den Planungs- und Genehmigungsbehörden nicht mehr geprüft werden. Es kann auch nicht mehr in Frage gestellt werden. Zudem wird der Rechtsweg bei den vordringlichen Vorhaben auf eine Instanz verkürzt (BVerfG als erste und letzte Instanz).“⁵ Zur weiteren Beschleunigung der Verfahren hat die Bundesregierung im Sommer 2013 das Bundesbedarfsplangesetz verabschiedet und 2014 bereits modifiziert. Es sieht u.a. für die bislang genehmigten 36 Projekte der Energiewende kürzere Planungs- und Bauzeiten vor. Die Bundesregierung verspricht sich mit dem Gesetz, die Dauer der Genehmigungsverfahren für die großen Stromtrassen von 10 auf 4 Jahre zu reduzieren.⁶

3. Auf den Barrikaden: Proteste gegen die Umsetzung der Energiewende

Mehrheitlich sprechen sich die Bundesbürger für den Ausstieg aus der Atomenergie, den Weg hin zu mehr erneuerbaren Energien und den dafür erforderlichen Umbau der Stromversorgung aus, werden doch mit der Energiewende mehrheitlich positive Effekte assoziiert wie etwa Klima- und Umweltschutz sowie mehr Sicherheit gegenüber der als Hochrisikotechnologie angesehenen Kernkraft.⁷ Einig ist man sich weitgehend auch, dass zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit die Stromnetze weiter ausgebaut werden müssen. Obschon eine große Mehrheit sich für den Umbau der Stromversorgung ausspricht, will kaum jemand die Nebenwirkungen dieses Jahrhundertprojektes akzeptieren. In einer Allensbach-Umfrage haben 83 Prozent beim Bau von Hochspannungsleitungen Verständnis für Proteste und Verhinderungsversuche, 76 Prozent selbst dann, wenn diese Leitungen Ökostrom transportieren.⁸

Drei Gründe lassen sich hierfür identifizieren: erstens verursachen die mit der Energiewende verbundenen Maßnahmen, die von neuen Trassen über Pumpspeicherwerke bis hin zu Windkraftanlagen mit einer Höhe von über 100 Metern reichen, einen erheblichen Flächenverbrauch und greifen damit in das unmittelbare Lebensumfeld vieler Menschen ein. Die persönliche Betroffenheit dürfte objektiv einer der stärksten Mobilisierungsur-sachen sein, auch wenn dies mehrheitlich von den Protestierenden verneint wird. Stattdessen wird dem eigenen Anliegen eine über den jeweiligen Zweck hinausgehende Bedeutung etwa für die Gesellschaft oder Umwelt vorangestellt, denn mit der Energiewende gehen neben Vorteilen wie der Verringerung des Ausstoßes klimaschädlicher Treibhausgase oder der Vermeidung radioaktiver Abfälle auch – zweitens – nennenswerte Risiken und Unsicherheiten einher.

Diese werden genauso wie die Energiewende insgesamt nur unzureichend mit den Betroffenen diskutiert, womit drittens die Frage nach der Beteiligung der Bürger aufgeworfen wird. Deren Interessen und Sorgen werden bislang, so der zentrale Vorwurf, im

Planungsprozess kaum abgebildet, zumal Betroffene auf kollektiv wirksame Entscheidungen nur sehr bedingt Einfluss nehmen können. Vielmehr erfolgen die Planungen der Energiewende und die raumrelevante Umsetzung im Rahmen eines Top-down-Ansatzes, innerhalb dessen Politik und Verwaltung sämtliche Details in einem nicht-öffentlichen Verfahren konkretisieren. Auch gegen dieses obrigkeitsstaatliche Denken machen die Bürger mobil.

In der Kritik steht ebenso die Informationspolitik der öffentlichen Hand, denn Flyer und Bürgerversammlungen, Anhörungen und Einspruchsfristen reichen alleine nicht mehr aus, um dem Wunsch vieler Menschen nach Mitwirkung gerecht zu werden. Gefordert wird stattdessen ein transparenterer Planungsprozess, der Zuständigkeiten offenlegt, Rollen definiert und Mitwirkung ermöglicht. Insbesondere die mangelhafte Kommunikation seitens der öffentlichen Bauherren bildet häufig den Nährboden für Vorurteile, woraus Mobilisierungspotenziale erwachsen, wie zwei Beispiele illustrieren: Gegen die u.a. den Thüringer Wald durchquerende „Südwestkuppelleitung“ bildeten sich mehrere lokale Bürgerinitiativen, die die „energiewirtschaftliche Notwendigkeit“ anzweifeln, massive Eingriffe in Natur und Landschaft befürchten sowie die von den Stromkunden zu tragenden Kosten kritisieren. In Landau (Rheinland-Pfalz) kam es im Sommer 2009 in der Nähe eines Geothermiekraftwerks zu leichten Beben, woraufhin Bürgerinitiativen die mit dieser Form der Energiegewinnung verbundenen Probleme thematisierten. Die mit breitem Medienecho transportierten Ängste wurden begleitet von einem ausgesprochenen Fortschrittspessimismus hinsichtlich der Geothermie. Seither bestehen große Vorbehalte gegen sämtliche Bohrungen in der Region.

Unklar ist bisweilen, ob die mobilmachenden Bürger immer das Gemeinwohl im Blick haben oder nicht doch die eigenen Interessen. Für letzteres spricht, dass der Volkszorn immer erst dann losbricht, wenn der eigentliche Bau beginnt, also die Unannehmlichkeiten erfahrbar werden. Dass sämtliche Projekte in einem langen rechtsstaatlichen Prozess alle erforderlichen Instanzen auch mit Einspruchsmöglichkeiten bereits durchlaufen haben, scheint von nachgeordneter

Bedeutung zu sein. Folgerichtig sind die Handlungsmotive nicht rundum altruistisch, werden doch die gerichtlich wie außergerichtlich vorgetragenen Klagen zu überwältigender Mehrheit von Grundstückseigentümern und Hausbesitzern vorgebracht. Sehr prosaisch formuliert: „Die Immobilienwerte stehen auf dem Spiel, wenn Stromleitungen den Blick verstellen.“⁹ Dieser sogenannte NIMBY-Effekt (*Not in My Back Yard*) verweist auf persönliche Betroffenheit und – wie Kritiker meinen – auf fehlendes Gemeinwohlbewusstsein.¹⁰ Mit anderen Worten: weniger die Energiewende an sich wird kritisiert, als deren Umsetzung im unmittelbaren Lebensumfeld. Inwieweit einseitige egoistische Motivlagen vorliegen oder nicht doch projektbezogene Gründe für den Protest ausschlaggebend sind, lässt sich nicht immer zweifelsfrei belegen. Einzelne Aspekte der Trassenführung können ebenso wie bestimmte technische Risiken in der Tat nicht vertretbare Auswirkungen für die Umwelt haben.¹¹ Um entsprechende Abwägungen hinsichtlich des Kosten-Nutzen-Verhältnisses einerseits treffen und andererseits kommunizieren zu können, ist technischer Sachverstand erforderlich.

Die soziale Zusammensetzung des Protests gegen die Energiewende weist dahingehend einige Besonderheiten auf: Ein Großteil der Aktivisten ist über fünfzig Jahre alt, steht arriert im Berufsleben oder im Ruhestand und rekrutiert sich überwiegend aus einem ressourcenreichen Milieu, insbesondere hinsichtlich Bildung und Vermögen. Die Gegner der Trassenführung sind gebildet, informiert und mit einer breiten Basis an (semi-)fachlicher Expertise ausgestattet. Der Bürger als „wandelndes Gegengutachten“ scheint hier Realität, denn der gesammelte technische Sachverstand hat es in der Vergangenheit ermöglicht, nicht nur Fehler in Planungsprozessen zu identifizieren, sondern auch gangbare Alternativen zu formulieren, die über die Forderung nach einer Erdverkabelung statt „Monstertrassen“ hinausreichen.

Demgegenüber sind jüngere Kohorten und das studentische Milieu deutlich unterrepräsentiert. Zusammenfassend kommt der Protest weniger von Randgruppen oder objektiv Benachteiligten, denen das Stereotyp des Außenseiters, Querulanten, Ideologen oder Radikalen anhaftet, sondern erreicht eher

protestferne Menschen und ist in der staatstragenden Mitte der Gesellschaft etabliert. An der Debatte beteiligen sich also vornehmlich interessen-, ressourcen- und artikulationsstarke Bürger. Außerdem formieren sich die Widerstände vor allem auf dem Land, in kleinen Städten und Gemeinden.¹² Dabei steigt die Wahrscheinlichkeit des Zusammenschlusses von Menschen, „je umfangreicher die geplante Anlage, je geringer der Abstand zu Wohngebieten und je höher die Siedlungsdichte ist.“¹³ Der Protest ist mehrheitlich lokal verankert, während eine überregionale Vernetzung gar eine enge Zusammenarbeit mit der klassischen Ökologiebewegung und ihren Vertretern erst in Ansätzen erkennbar ist.

Eine Ausnahme hiervon bilden die Gegner der Geothermie, die sich bereits seit 2010 zu einem Bundesverband zusammengeschlossen haben. Zunehmend bilden sich auch internationale Netzwerke heraus. Die „*European Platform Against Windfarms*“ (EPAW) zählt 874 Unterzeichnerorganisationen aus 27 europäischen Ländern, darunter 153 deutsche (u.a. Bundesverband Landschaftsschutz, Gegenwind). Ziel der in Totalopposition stehenden EPAW ist es, „alle Windkraftanlagenprojekte zu bekämpfen“, weil diese Anlagen schädliche Auswirkungen auf „die Menschen und die Gesundheit, die Tierwelt, die Landschaften, den Tourismus, den Wert der Immobilien, die Lebensqualität“¹⁴ usw. haben.

Organisatorisch beginnen die meisten Proteste gegen die Energiewende mit Bürgerinitiativen, die im Laufe der Zeit einen Verein gründen. Mit der Vereinsgründung soll durch formalisierte Strukturen eine höhere Seriosität in der Außendarstellung erreicht werden. Die vielfach von den Finanzämtern als gemeinnützig angesehenen Vereine können steuerabzugsfähige Spenden einwerben und monatliche Mitgliedsbeiträge einziehen, wodurch das Engagement auf eine solide finanzielle Basis gestellt wird. Derartige Einkünfte dienen dazu, anfallende Kosten für Veranstaltungen, Gutachter und Anwälte zu begleichen. Überdies eröffnet die Eintragung in das Vereinsregister auch die Möglichkeit zur Verbandsklage vor Gericht, etwa gegen Planfeststellungsbeschlüsse. Probates Mittel in der Auseinandersetzung scheinen weniger

spektakuläre Aktionen wie Demonstrationen oder Besetzungen zu sein, deren vermarktungsfähige Bilder einen entsprechenden politischen Druck erzeugen. Stattdessen gilt die juristische Vorgehensweise als Mittel der Wahl zur Einflussnahme auf den Projektverlauf. Unabhängig von der juristischen Form lassen sich zwei Forderungen unterscheiden: einerseits wird die Erforderlichkeit des Leistungsausbaus grundsätzlich bezweifelt. So wollen Bürgerinitiativen die Trasse zwischen Sachsen-Anhalt und Bayern (Korridor D) durch den Thüringer Wald verhindern, da Bayern und Baden-Württemberg eigene Pläne zur Energiewende verfolgen und damit eine dezentrale Energieversorgung wahrscheinlicher wird. Andererseits wird anstelle der bis zu 70 Meter hohen Masten eine Erdverkabelung gefordert. Initiativen wie „Pro Erdkabel“ werden „es nicht hinnehmen, dass auf der Trasse für die nächsten 80 Jahre Stahlkolosse mit 380.000 Volt-Leistungen in die Landschaft gesetzt werden.“¹⁵ Allerdings ist die unterirdische Version vier- bis zehnmal so teuer wie herkömmliche Leitungen, während alle technischen Fragen und sämtliche Auswirkungen auf die Umwelt einer solchen Lösung noch nicht abschließend geklärt sind. Trotzdem werden Erdverkabelungen – obwohl Belastungen durch Bodenerwärmung und teilweise unterirdische Betonierung auftreten – als weniger invasiv wahrgenommen als überirdische Masten.

4. Maßnahmen der Politik

Nur durch eine stärkere Beteiligung der Bürger kann die Energiewende gelingen.¹⁶ Formal sehen die bestehenden rechtlichen Regelungen Beteiligungen auf allen Verfahrensebenen vor. So durchlaufen alle Vorhaben der Energiewende die Strategische Umweltprüfung, bei der unter Einbeziehung von Umweltbehörden und Öffentlichkeit die zu erwartenden Umweltauswirkungen beschrieben und bewertet werden. Erfahrungsgemäß beschränkt sich hier die Beteiligung der Öffentlichkeit auf Anhörungen in den zuständigen Gremien und schriftliche Stellungnahmen von Gutachtern. Eine derartige Öffentlichkeitsbeteiligung dient vornehmlich dem Ziel, Argumente für eine sachlich zutreffende Ent-

scheidung in das Verfahren einzubringen. Weniger die umfassende Berücksichtigung aller Interessen stehen hierbei im Mittelpunkt, als vielmehr die Prüfung der materiellen Zulassungsvoraussetzungen für bestimmte Entscheidungen.

Eine weitere Konkretisierung erfolgt im Raumordnungsverfahren, in dem gemäß § 1 Abs. 2 S. 1 ROG (Raumordnungsgesetz) „eine nachhaltige Raumordnung [im Vordergrund steht], die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung mit gleichwertigen Lebensverhältnissen in den Teilräumen führt.“ Bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen ist nach § 10 ROG die Öffentlichkeit zu unterrichten und ihr die Gelegenheit zur Stellungnahme einzuräumen. Laut § 15 ROG sind „Gegenstand der Prüfung [...] auch die vom Träger der Planung oder Maßnahme eingeführten Standort- oder Trassenalternativen.“ Baureife erreicht ein Vorhaben aber erst durch das erfolgreich zu beendende Planfeststellungsverfahren. Diesem liegt ein umfassender, ergebnisoffener Abwägungsprozess zugrunde, wo alle öffentlichen und privaten Belange abgewogen werden, die möglicherweise durch ein Projekt tangiert sein könnten. Innerhalb dieser Beurteilung sind unterschiedliche, teilweise divergierende Interessen im Rahmen eines Anhörungsverfahrens (vgl. § 73 VwVfG) zu berücksichtigen.

Indes sind in diesem Stadium die Überlegungen schon so weit konkretisiert, dass es kaum noch Spielraum für Alternativen gibt. Eine ergebnisoffene Abwägung findet deshalb nur in engen Grenzen einer gerichtlichen Kontrolle der Zulässigkeitsvoraussetzungen statt. Auch schränkt die komplizierte Verfahrenshierarchie – vom Raumordnungsplan über ein Raumordnungsverfahren, einem Bebauungsplan bis hin zum Zulassungsverfahren – eine Beteiligung wirksam ein, da vielfach unklar ist, an welcher Stelle der Bürger seine Bedenken vortragen kann. Das von außen nur schwer durchschaubare deutsche Verwaltungsrecht regelt überdies mögliche Beteiligungen innerhalb eines engen Korsetts, mit festgelegten Fristen und streng abgegrenzten Fragen, wodurch Grundsatzdiskussionen von vornherein ausgeschlossen

werden. Zentrale Vorentscheidungen sind also beim Bau der Infrastruktur zur Energiewende bereits vor der ersten Öffentlichkeitsbeteiligung gefallen, und dies umfasst sowohl das „Ob“ als auch das „Wie“. Auf Seiten der Betroffenen verfestigt sich dadurch leicht der Eindruck, als „Statisten an einer reinen Alibiveranstaltung mitzuwirken“, oder gar „instrumentalisierbares Stimmvieh“ zu sein.

Wie die Proteste gegen die infrastrukturelle Umsetzung der Energiewende dokumentieren, sind die bestehenden Verfahren kaum dazu geeignet, dem Bürger aktive Mitbestimmung im Planungsverfahren einzuräumen.¹⁷ So sehen die Aushandlungsprozesse weder inhaltliche Kompromisse noch materielle Kompensationen für Betroffene vor. Daher rufen die betroffenen Bürger in der Regel die Gerichte an. Um die juristischen Auseinandersetzungen auf ein Minimum zu reduzieren, sieht das Netzausbau-Beschleunigungsgesetz u.a. vor, dass nicht mehr Länder und Kommunen für die Genehmigungsverfahren zuständig sind, sondern ganz zentral der Bund. Auch verkürzt sich der Gerichtsweg für Klagen gegen Projekte auf eine Instanz. Im Gegenzug sollen die Bürger bereits in der Frühphase mehr mitreden als bisher. Auf dem Onlineportal www.netzentwicklungsplan.de können Stellungnahmen eingereicht werden.

5. Statt eines Fazits: Drei Thesen

1. *Der Widerstand gegen die baulichen Maßnahmen der Energiewende ist von zeitlich begrenzter Dauer.* Wie Erfahrungen mit anderen Infrastrukturprojekten der öffentlichen Hand zeigen, ebbten Proteste in der Vergangenheit nach Fertigstellung oder spätestens nach Inbetriebnahme des jeweiligen Vorhabens vergleichsweise schnell ab. Da die letzten Atomkraftwerke spätestens 2022 vom Netz gehen sollen und bis dahin die erforderlichen Umbaumaßnahmen der Energiewende weitgehend abgeschlossen sein müssen, ist mit einem dauerhaften Widerstandspotenzial nicht zu rechnen. Sind die Leitungen erst einmal errichtet, verflüchtigen sich die Proteste. So werden mit dem Netzausbau-Beschleunigungsgesetz die Verfahren schneller zum endgültigen Abschluss gebracht und unumkehrbar gemacht. Damit gehe zwar – so

Hubert Weigner, Vorsitzender des Umweltverbandes BUND – ein Erosionsprozess der Bürgerbeteiligung und eine „fortschreitende Entmündigung des Bürgers“ einher¹⁸, jedoch wird die Umsetzung von Kraftwerks- und Netzausbauprojekten beschleunigt; frei nach dem Motto: Kurzer Prozess statt langer Dialog.

2. *Die mediale Resonanz und damit auch die Mobilisierung breiter Bevölkerungsschichten fallen vergleichsweise schwach aus.* Zum einen überwiegen in der öffentlichen Wahrnehmung die Vorteile der Energiewende und die hieraus resultierende Notwendigkeit zum Aus- und Neubau von Überlandleitungen, Pumpspeicherkraftwerken usw. Zum anderen ist es der Protestbewegung nur in Ansätzen gelungen, die eigenen Anliegen zu emotionalisieren und mit anderen Missständen im Land zu verbinden. Weniger der durchaus Breitenwirkung erzielende Kampf gegen „die da oben“ – oder positiv gewendet: für eine Erneuerung der Demokratie – prägen die Auseinandersetzung, als vielmehr technische Details und deren rechtliche Richtigkeit. Während lokale/regionale Medien von den Protestaktionen berichten, findet wohl auch in Zukunft keine überregionale Solidarisierung statt. Hierfür fehlt es an vermarktungsfähigen Bildern wie an sinnstiftenden Identifikationsangeboten, deren Sogwirkung über den Kreis der unmittelbar Betroffenen hinausreicht und breitere Bevölkerungsschichten anzusprechen vermag. Dem mehrheitlich von wohl situierten Menschen vorgetragenen Unmut mangelt es im Ergebnis am Unkonventionellen. Stattdessen organisiert sich diese neue „bürgerliche Biedermeier-Bewegung“ in Vereinen.

3. *Die energiepolitischen Konflikte haben dennoch politische Konsequenzen.* Obschon das Aufbegehren mehrheitlich ein lokal auftretender Anrainerprotest ist, reagiert die Politik sensibel gegenüber den vorgetragenen Vorbehalten. So hat die CSU beim jüngsten Energiegipfel im Bundeskanzleramt im Februar 2015 durchgesetzt, dass die wesentlichen Trassen an Bayern vorbeilaufen und stattdessen in Baden-Württemberg gebaut werden. Da es allerdings ganz ohne neue Leitungen nicht gehen wird, werden Erdkabel

bei neuen Gleichstromtrassen in der Bundesplanung Vorrang erhalten. Dadurch werden sich voraussichtlich die Kosten für die Verbraucher um 0,15 Cent pro Kilowattstunde erhöhen, während statt der bislang geplanten 420 nur noch 30 Kilometer neuer Hochspannungsleitungen in Bayern erforderlich sind.¹⁹ Bereits 2014 hat die CSU im bayerischen Landtag die „10-H-Regel“ beschlossen. Demnach muss der Abstand einer Windkraftanlage zum nächsten Wohnhaus das Zehnfache von ihrer Höhe betragen – es sei denn, eine Kommune weicht per Beschluss oder Bürgerentscheid davon ab. Laut Berechnungen des Bundesverbands Windenergie stehen durch diesen Regelabstand nur noch 0,05 Prozent der Landesfläche im Freistaat Bayern für Windräder zur Verfügung, während sich keine nennenswerten Akzeptanzverbesserungen vor Ort einstellen. Die Zustimmung zur baulichen Umsetzung der Energiewende dürfte stattdessen von einer stärkeren Beteiligung am Planungsprozess und möglichen Gewinnen für die lokale Gemeinschaft abhängen.²⁰

Anmerkungen

- 1 Pehle, Heinrich: „EEG 2.0“: Die Reform des Erneuerbare-Energien-Gesetzes, in: GWP 1/2015, S. 25-30.
- 2 Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen: Netzentwicklungsplan „Strom 2012“, 2012, S. 124.
- 3 Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen: Netzentwicklungsplan „Strom 2012“, 2012, S. 148.
- 4 Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen: Leitungsvorhaben aus dem Energieleitungsausbaugesetz, im Internet unter: http://www.netzausbau.de/cdn_1422/DE/Vorhaben/EnLAG-Vorhaben/EnLAG-Vorhaben-node.html?sessionId=98605806701ACD16E157B5531871B22D.
- 5 Hervorhebungen im Original, in: Armin Steinbach, u.a.: NABEG/EnLAG/EnWG: Kommentar zum Recht des Energieleitungsbaus, Berlin 2013, S. 5
- 6 CDU/CSU: Bundesbedarfsplangesetz – Meilenstein für den Netzausbau, im Internet unter: www.cducsu.de/presse/

[pressemitteilungen/bundesbedarfsplangesetz-meilenstein-fuer-den-netzausbau](#).

- 7 U.a. TNS Infratest: Deutscher Energie-Kompass 2013: Das Stimmungsbarometer der Energiewende, 2013.
- 8 Institut für Demoskopie Allensbach: Akzeptanzprobleme großer Infrastrukturprojekte, IfD-Umfrage 10076, Allensbach am Bodensee 2012.
- 9 Walter, Franz: Studie über den Wutbürger: Alt, Stur, egoistisch, in: Der Spiegel v. 8. September 2011, im Internet unter: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/studie-ueber-wutbuenger-alt-stur-egoistisch-a-784664.html>.
- 10 Weiss, Günther: Das Klima retten – aber nicht vor der eigenen Tür? Konflikte um Anlagen zur regenerativen Energieerzeugung in Deutschland, in: Geographische Rundschau 2013 (1), S. 44-49. Dabei existieren unterschiedliche Abstufungen des Begriffs: eine generelle Ablehnung (NIABY: „Not in Anyone’s Back Yard“), der Versuche, andere die Belastung aufzubürden („PITTBY: „Put it in Their Back Yard“) oder in – abgeschwächter – Form: NAMBY („Not all in my Back Yard“). Zitiert in: Jessen, Till: Einsatz der Bioenergie in Abhängigkeit von der Raum- und Siedlungsstruktur, 2010, S. 244.
- 11 Ursache für energiepolitische Konflikte können auch unterschiedliche Landschaftskonzepte sein. So Otto, Antje; Leibenath, Markus: Windenergielandschaften als Konfliktfeld: Landschaftskonzepte, Argumentationsmuster und Diskurskoalitionen, in: Ludger Gailing (Hg.): Neue Energielandschaften, 2013, S. 65-75.
- 12 Kunze, Conrad: Soziologie der Energiewende. Erneuerbare Energien und die Transition des ländlichen Raums, Stuttgart 2012.
- 13 Stine Marg u.a.: „Wenn man was für die Natur machen will, stellt man da keine Masten hin“. Bürgerproteste gegen Bauprojekte im Zuge der Energiewende, in: Stine Marg u.a. (Hrsg.), Die neue Macht der Bürger. Was motiviert die Protestbewegung?, Bonn 2013, S. 92-136, hier: S. 94.
- 14 EPAW: Stopp dem unnützen, zerstörerischen Windenergieprogramm, im Inter-

- net unter: http://www.epaw.org/about_us.php?lang=de.
- 15 Initiative pro Erdkabel NRW, im Internet unter: <http://pro-erdkabel-nrw.npage.de/dex.html>.
 - 16 Zu den Grenzen der Bürgerbeteiligung siehe Heinrichs, Harald: Dezentral und partizipativ? Möglichkeiten und Grenzen von Bürgerbeteiligung zur Umsetzung der Energiewende, in: Jörg Radtke (Hg.): Die deutsche Energiewende nach Fukushima, Marburg 2013, S. 119-138 und zur Kritik siehe Wagner, Thomas: Die Mitmachfalle. Bürgerbeteiligung als Herrschaftsinstrument, Köln 2013.
 - 17 So u.a. Ewen Christoph u.a.: Bürgerdialog bei der Infrastrukturplanung: Erwartungen und Wirklichkeit, Baden-Baden 2013, S. 19.
 - 18 Becker Jenny: Vom Wutbürger zum Mutbürger: Umweltverbände fordern stärkere Beteiligung der Öffentlichkeit bei Großprojekten, im Internet unter: www.neues-deutschland.de/artikel/187799.vom-wutbuenger-zum-mutbuenger.html.
 - 19 Greive, Martin, Vitzthum, Thomas: Seehofer sonnt sich, Gabriel muss schwitzen, in: Die Welt v. 3. Juli 2015, S. 4.
 - 20 So Hübner, Gundula, Pohl, Johannes: Mehr Abstand – mehr Akzeptanz? Ein umweltpsychologischer Studienvergleich, Berlin 2015.