

Warum ist Bürgerbeteiligung an der Energiewende erforderlich und wie kann die Beteiligung gestaltet werden?

Ralf Dunker

»Energiewende« klingt ein wenig harmlos, ist aber ein gewaltiges Transformationsprojekt. Vertreter/innen zahlreicher Stiftungen haben dies erkannt und das Thema im Oktober 2011 auf der Herbsttagung des Arbeitskreises »Umwelt, Natur, Gesundheit« im Bundesverband Deutscher Stiftungen diskutiert. Dort verabschiedeten sie die Lenzener Erklärung, in der sie ihren Willen bekunden, als Akteure der Zivilgesellschaft ihren Beitrag zur Energiewende zu leisten und den vollständigen Umstieg auf erneuerbare Energien noch stärker voranzutreiben. Das soll durch Prozessmoderation, Vermittlung zwischen Beteiligten und durch die Finanzierung von Studien und Projekten erreicht werden. Im Sinne des Dreiecks der Nachhaltigkeit wollen sie die Energiewende grundsätzlich natur- und sozialverträglich sowie volkswirtschaftlich sinnvoll anpacken – und darüber hinaus partizipativ gestalten.

Die zentralistische Energiewirtschaft hat wenig Interesse an einem Systemwechsel

Auch hinsichtlich des Partizipationsbegriffs ist die Energiewende ein grundlegender Systemwechsel. Bezogen auf elektrische Energie deutet sie schon heute auf die absehbare Verschiebung des Stromangebots von rund 150 konventionellen Großkraftwerken in der Hand großer Konzerne hin zu Millionen regenerativen Kleinkraftwerken in überwiegend mittelständischem oder privatem Besitz. Hier zeigt sich Beteiligungsanspruch, wenn auch zunächst nur auf wirtschaftlich-technischer Ebene.

Dem konventionellen Kraftwerkspark dezentralen Charakter zuzuweisen, gelingt bestenfalls bezogen auf das gesamte Bundesgebiet. Regenerative Kraftwerke aber werden bis hinunter auf die lokale Gemeindeebene flächendeckend verteilt. Noch deutlicher tritt der Systemwechsel in Richtung Beteiligungsoption bei der Betrachtung der Energieträger zu Tage: Fossile und nukleare Rohstoffe kommen aus immer weniger unterirdisch-vertikalen Quellen, werden mit immer größerem technischen und damit finanziellen Aufwand, jenseits einer Möglichkeit der Beeinflussung durch weite Teile der Bevölkerung, zu Tage gefördert. Regenerative Kraftwerke ernten hingegen die zwar diffusen, dafür aber an fast jedem Ort und bis zum Ende der Welt verfügbaren Energien aus solarer Strahlung, die auch Ursache für Wind und das Wachstum der Biomasse sind.

In den vergangenen zwanzig Jahren hat die konventionelle Energiewirtschaft kein Interesse an einem baldigen Systemwechsel gezeigt. Ein dezentral-regeneratives Geschäftsmodell erschien ihr zunächst abwegig und gefährdet nun zunehmend den lukrativen Betrieb des konventionellen Kraftwerksparks. Ihrem zentralistischen Wesen folgend, entstehen daher aus der Not heraus technokratische Megaprojekte wie »Desertec«, Strom aus der Wüste und Offshore-Windprojekte, die zentrale Großinvestitionen erfordern und irgendwann zentral er-

zeugte, große Strommengen – wiederum abseits der meisten Bürger/innen und getreu dem alten Geschäftsmodell – erzeugen sollen. Der Ausgang dieser Unternehmungen ist ungewiss. Die kleinen regenerativen Kraftwerke können schon heute für immer weniger Geld überall in unserer unmittelbaren Umgebung von uns genutzt werden. Warum also erneuerbare Energien in Bürgerbeteiligung? Weil die Energiewende nur auf diese Weise stattfindet!

Eine erfolgreiche Energiewende braucht den Beteiligungsprozess

Das heißt, ohne die Bürger und allein gestützt auf die klassische Energiebranche hätte es den Beginn der Energiewende nicht gegeben. Doch auch die regenerativen Anlagen sind technische Bauwerke. Sie arbeiten zwar weitgehend leise, kommen ohne Verbrennung konventioneller Energierohstoffe und damit ohne Treibhausgasemissionen aus und hinterlassen nach ihrer Nutzung keine Reststoffe vom Kaliber radioaktiver Abfälle. Aber sie rücken näher an uns Bürger heran: Windenergie-Anlagen sind in der Ebene und auf dem Bergkamm weithin sichtbar, das Kirhdach schimmert bläulich vom Silizium und die Bioenergie-Anlage wird gerochen, wenn der Wind sich dreht.

Bürgerbeteiligung meint daher zukünftig vor allem den sozio-politischen Aspekt öffentlicher Aushandlungsprozesse, ohne den die Energiewende stecken bleiben könnte. Die Bürger/innen müssen, abhängig von der vorgefundenen Situation, mehr oder weniger gefragt werden, ob und in welchem Maß die regenerative Energieerzeugung in ihrer Heimat – überwiegend der ländliche Raum – stattfinden darf. Wenn Energie vor Ort sichtbar erzeugt wird, dann muss geklärt werden, welche Maßnahmen der Gemeinde, der/des Investor/in oder der Energiegenossenschaft, die Bürger/innen mitzutragen bereit sind. Mehr noch: sie können im besten Fall sich selbst das Mandat erteilen, können als Souverän die regionale Energielandkarte gestalten und Verantwortung übernehmen.

Der Beteiligungsprozess kann dann genutzt werden, um den Bürger/innen klar zu machen, welche technischen Notwendigkeiten aus ihrem Wunsch folgen, Elektrizität zukunftsfähig nutzen zu können. Hier liegt eine Chance, die bislang im Dornröschenschlaf liegenden, wichtigen Aspekte der Energiewende, -effizienz und -einsparung, direkt und plausibel zu kommunizieren: Je mehr Energie hier nicht benötigt wird, desto weniger Anlagen benötigen wir vor Ort, um unser Bedürfnis nach Strom und Wärme zu befriedigen. Bürgerbeteiligung bei der Energiewende ist eine Chance, Stromverbrauch und Aufwand für seine Herstellung in unmittelbarem Zusammenhang zu setzen. Von hier aus können Effizienz und Einsparung ihren Siegeszug antreten. Dies gelingt nur schleppend, solange konventionelle Grundlast-Großkraftwerke Strom als Massenware anbieten und deren Betreiber/innen große Mengen verkaufen wollen.

Einen Teil des »Wie« bei der Bürgerbeteiligung hat der Gesetzgeber bereits früh beantwortet, indem er Rahmenbedingungen schuf, die die Errichtung kleinster regenerativer Energieerzeugungseinheiten wirtschaftlich machte. Die Bürger/innen haben diese Chance ergriffen. Tatsächlich ist die Energiewende schon dadurch Beteiligung par excellence. Lediglich unsere Sicht, insbesondere auf das Thema Stromerzeugung, ist verschleiert. Wir sind gewissermaßen Opfer unserer »Energiesozialisation«, wenn wir die Energiewende nicht intuitiv als betei-

gungsprädestiniert begreifen. Beteiligung hat in diesem Zusammenhang jedoch eine weitere, komplexere Dimension. Der /die Bürger/in hat zwar klar signalisiert, dass er/sie die Energiewende will. Das »Wie« der Energiewende vor Ort, die konkrete Errichtung von Technik, sollte aber auch sozio-politisch vor dem Hintergrund emotionaler, rationaler und normativer Befürchtungen diskutiert werden.

Andernfalls wird unzureichende Beteiligung auf emotionaler Ebene mindestens mit Misstrauen und Verärgerung quittiert. Viele Menschen erlangen mittlerweile den Eindruck, vor vollendeten Tatsachen zu stehen, die ihr unmittelbares Umfeld betreffen. Unsicherheit bezüglich des Ergebnisses erzeugt darüber hinaus häufig Ängste, die nicht selten in der Ablehnung eines regenerativen Energieprojekts münden. Faktische Konflikte mit Interessengruppen des Naturschutzes oder des Tourismus wie auch gemeinsame Positionen zu Klimaschutz oder regionaler Wertschöpfung können durch Beteiligungsprozesse überhaupt erkannt werden. Eine frühzeitige Beteiligung kann Kosten-Nutzen-Konflikte thematisieren und sozio-politische Beteiligung mit wirtschaftlicher Beteiligung kombinieren. Schließlich besagt die Basisprämisse einer jeden demokratischen Gesellschaft, dass die von einer Entscheidung betroffenen Menschen, diese auch selbst treffen können sollten. Empirisch ist feststellbar, dass die Bürger/innen in dieser Hinsicht nicht auf die Politik oder die Verwaltung vertrauen, sondern eine unmittelbare Beteiligung am Planungsprozess einfordern.

Mögliche Szenarien für Planungsprozesse

Grundlage eines Dialogprozesses durch den/die Initiator/in eines Energieprojekts ist daher die umfassende, verständliche Lieferung von Informationen, die das Ziel hat, möglichst viele Bürger/innen zu erreichen und zu erläutern, welche Maßnahmen aus welchem Grund erfolgen sollen. Geringste Beteiligung beginnt bei der Antizipation des Bürgerwunsches und der Ermittlung der Haltung beteiligter Stakeholder. Die zurück gespiegelten Informationen fließen immerhin in einen bereits laufenden Planungsprozess ein. Ein solches Vorgehen ist, gleichwohl als minimales Beteiligungsniveau zu bezeichnen und kann durch eine Konsultation ergänzt werden, die den Bürger/innen jedoch faktische Mitbestimmung in der Regel vorenthält.

Wird ein zuvor geplantes Projekt vor der Umsetzung nicht nur kommuniziert, sondern auch zur Diskussion gestellt und verhandelt, kann von bedingter Beteiligung gesprochen werden. Hier können Vorbehalte von Bürger/innen und Stakeholder-Interessen jedoch nur begrenzt berücksichtigt werden, da die externe Projektplanung bereits den Rahmen definiert. Kooperative Planung, die bislang am wenigsten erprobte Beteiligungsvariante, schließlich beginnt im Idealfall mit der Willensbildung der Anwohner/innen einer Gemeinde selbst – bevor konkrete Energie-Projekte im Umfeld diskutiert werden. Ein solcher Prozess kann durch eine aktive Bürgerschaft, eine engagierte Verwaltung oder einen vorausschauenden Bürgermeister bzw. eine Bürgermeisterin initiiert werden. Eine weitere Variante, der unten erläuterte ESTEEM-Ansatz, legt den Planungsprozess zwar in die Hände eines externen Projektplaners bzw. einer Planerin für erneuerbare Energien, bindet jedoch alle Stakeholder frühzeitig und umfänglich ein.

Häufig liegen heute Klimaschutzkonzepte, Landesentwicklungs- oder Regionalpläne vor, die die groben Potenziale eines Raumes erkennen lassen, eine sinnvolle interkommunale Planung ermöglichen und Ausgangsbasis

für den kooperativen Planungsprozess sein können. Die Initiator/innen nutzen diese Informationen, um vor Ort den gemeinsamen Prozess zu bewerben und auf die Notwendigkeiten und die Chancen bei der Nutzung regenerativer Energien hinzuweisen. Detailfragen sollten durch hinzugezogene Expert/innen beantwortet werden. Erst dann kommt es zum eigentlichen, gemeinsamen Planungsprozess, in den bei entsprechender Komplexität auch Unternehmen einbezogen werden können, die das Projekt unter Vorgabe der Bürger/innen vorantreiben. Auf diese Weise liegen die strategischen Entscheidungen auf Grundlage guter Sachkenntnis und zu einem frühen Zeitpunkt bei der Bürgerschaft.

So waren Projekte zur energetischen Gebäudesanierung sowie zur Energieeinsparung Gegenstand der sogenannten Energie-Tische während der »Bundesweiten Kampagne zur freiwilligen CO₂-Vermeidung bei Kommunen und Verbrauchern« des Deutschen Instituts für Urbanistik (difu) in immerhin 23 Modellkommunen. Ähnlich organisiert wie die Mediationstechnik »Runder Tisch« geht es jedoch primär um die gemeinsame Projekt-Entwicklung. Zentrale Bedeutung für das angestrebte Projekt kommt bei diesem Verfahren mit einer Laufzeit von einem Jahr den umsetzungsrelevanten Entscheider/innen, den Betroffenen und den Multiplikator/innen zu.

Der Ablauf besteht über diesen Zeitraum aus einer Auftaktveranstaltung mit externer Moderation, regelmäßigen Projektgruppentreffen, während derer die Detailarbeit für die Projektentwicklung erfolgt, sechs Plenumsitzungen, während derer mit allen Vertreter/innen des Energie-Tisches die Vorschläge der Projektgruppe diskutiert und abgestimmt werden, einer Abschlussveranstaltung mit externer Moderation und der Betreuung der Umsetzung. In der Praxis wurden die Energie-Tische von einem externen Akteur, dem difu, initiiert und begleitet. Daher könnten auch Bürgermeister/innen, Landesregierungen oder Projektplaner/innen dieses Konzept anwenden, um in solchen Gemeinden diesen Prozess anzustoßen, in denen konkrete EE-Projekte geplant werden sollen.

ESTEEM: Bürgerbeteiligung bei der Planung von Erneuerbare-Energie-Anlagen

ESTEEM (Engage stakeholders through a systematic toolbox to manage new energy projects) dient der systematischen Einbindung aller Interessen einer Gemeinde in den Planungsprozess von Erneuerbare-Energie-Anlagen. Gleichwohl wird der Prozess aus Unternehmerperspektive initiiert. Das Konzept wurde im Rahmen des »Create Acceptance« Projekts der EU in Kooperation mit elf Forschungszentren, Energie- und Umweltinstituten sowie Universitäten entwickelt. Die wichtigsten Schritte hierbei sind die grundlegende Analyse des Projektfeldes (Kontextfaktoren, Akteur/innen, Wegschritte), Interviews mit ausgesuchten Interessengruppen (Befürworter/innen und Gegner/innen) hinsichtlich ihrer Vorstellungen sowie die Gegenüberstellung dieser mit den Projektplänen des Projektentwicklers bzw. der Projektentwicklerin. Daraufhin werden die zentralen Konfliktpunkte und Kooperationschancen identifiziert, nach Wichtigkeit und Dringlichkeit kategorisiert, Lösungsansätze durch den Entwickler bzw. die Entwicklerin erarbeitet und auf einem Workshop für alle Stakeholder diskutiert.

Der Workshop kann bei Bedarf zur gemeinsamen Entwicklung weiterer Ansätze genutzt werden. Entscheidend ist, dass nur die von den Interessengruppen befürworteten bzw. akzeptierten Lösungs- und Kooperationsansätze, die einer Kosten-Nutzen-Analyse standhalten, schließlich vom Projektplaner bzw. der -planerin in vier konkrete Handlungspläne übertragen werden; den Short-Term Action Plan (Typ A), den Collaboration Plan (Typ B), den Long-Term Monitoring and Capacity-Building Plan (Typ C) und darüber hinaus in einen Kommunikationsplan. Der aufwändige Gesamtprozess führt durchaus zur Verbindlichkeit seitens des projektierenden Unternehmens. Zum einen wurde bereits viel Zeit investiert, zum anderen haben die kommunalen Akteur/innen intime Kenntnis von den gemeinsam beschlossenen Projektplänen erlangt.

Weitere Methoden der Bürgerbeteiligung, die allerdings nicht unmittelbar dazu dienen, einen konkreten Projektplan zu erarbeiten, sind verschiedene Varianten sogenannter Planungswerkstätten mit dem Ziel der Erarbeitung eines kurzfristig konkretisierbaren Konzepts. Diese setzen auf konsequente Bürgerbeteiligung. Planungswerkstätten können der Komplexität und des Konfliktpotenzials des behandelten Themas entsprechend zeitlich dimensioniert werden. Sie werden von solchen Institutionen geleitet, die an der Initiierung eines nachgelagerten Projektes Interesse haben (Gemeinde- oder Landkreisverwaltungen, Landesregierung, Planungsunternehmen).

In einer ersten Phase werden Gespräche mit den teilnehmenden Akteur/innen (Bürger/innen, Grundstückseigentümer/innen, Multiplikator/innen) geführt, die dazu dienen, die Interessen der Akteur/innen zu analysieren, wahrgenommene Chancen und Risiken zu erfassen, Themenschwerpunkte festzulegen und etwaiges Konfliktpotenzial zu ermitteln. Die Ergebnisse werden anonymisiert und im Vorfeld an alle Teilnehmer/innen verschickt. Während der eigentlichen Werkstatttermine bringen die Bürger/innen als zentrale Gestalter/innen ihr Wissen und ihre Positionen ein. Ein Moderator bzw. eine Moderatorin sorgt für einen strukturierten und konstruktiven Verlauf und dokumentiert die Ergebnisse. Projektplaner/innen haben Beratungs- und Dienstleistungsfunktion und unterstützen die Bürger/innen bei der Ausarbeitung ihrer Ideen. Politische Vertreter/innen übernehmen lediglich die Rolle von Zuhörer/innen. Zusätzliche Ortsbegehungen aller Teilnehmer/innen dienen dazu, den Planungsraum kennenzulernen und die Chancen und Risiken besser abschätzen zu können.

Der erste Werkstatttermin dient der Ideensammlung, der Priorisierung und der frühzeitigen Konflikterkennung. Die weiteren Termine dienen der Konkretisierung der evaluierten Ideen. Dabei werden die Werkstattteilnehmer/innen durch professionelle Planer/innen bei der Erstellung von Plänen und Modellen unterstützt, um die Konzepte der Teilnehmer/innen zu visualisieren. Es folgt die Diskussion der erarbeiteten Pläne, die Verbesserung und die Entwicklung von Varianten. Zum Abschluss einer Planungswerkstatt erfolgen die Präsentation der besten Vorschläge, die wiederum professionell aufbereitet worden sind und die Auswahl des favorisierten Konzepts.

Frühzeitige Beteiligungsprozesse bringen Vorteile

Dem zugegeben hohen Aufwand kooperativer Planung mit frühzeitig initiiertes Öffentlichkeitsarbeit stehen eine Reihe von Vorteilen gegenüber:

- Transparenz reduziert Ärger, Ängste und bornierte Einzelpositionen.
- Die Bürger/innen nehmen eine konstruktive, wenngleich möglicherweise nach wie vor kritische Haltung dem Projekt gegenüber ein.
- Auch kritische Positionen können offen erörtert werden. Selbst für den möglichen Fall grundsätzlicher Ablehnung eines erneuerbare Energien-Projekts wird dies frühzeitig wahrnehmbar – bevor größere Investitionen zu tieferen Konflikten innerhalb der Gemeinde führen können.
- Die Energiewende wird als gemeinsame Aufgabe der Menschen vor Ort mit den Planer/innen begriffen und umgesetzt.
- Bei einem guten Projektverlauf ist eine Fortsetzung des Kurses wahrscheinlich. Auch die Übertragbarkeit der konstruktiven Haltung auf andere Gemeindeprojekte ist aufgrund der positiven Erfahrungen und gewachsenen Beteiligungs-Expertise wahrscheinlich.

Dennoch stehen wir hinsichtlich dieses Aspektes von Beteiligung am Anfang. Dies liegt zum einen daran, dass wir bis in die kommunale Ebene hinein ein weitgehend repräsentatives Demokratiemodell praktizieren. Das Selbstverständnis vieler politischer Entscheider/innen sieht lediglich vor, mittels minimalistischer Kommunikationsmethoden, etwa nach der Planoffenlegung im Rathaus, Infrastruktur-Maßnahmen im Namen der Bürger und Bürgerinnen zu beschließen. Zum anderen zählt seit Einführung einer flächendeckenden Stromversorgung die Verfügbarkeit elektrischer Energie zu einer Selbstverständlichkeit jedes Haushalts. Aus Sicht der letzten sechs Generationen ist auch der ländliche Raum primär Stromkunde und Durchleiter. Ihre neue Rolle als Produzenten bzw. Produzentinnen einer zukunftsfähigen Strom- und Wärmeproduktion müssen die Menschen erst noch übernehmen.

Die finanzielle Beteiligung an der Energieproduktion in Form der Errichtung und des Betriebs einer eigenen Anlage funktioniert. Die solidarische Verteilung der Investitionskosten auf alle Bürger/innen wird in Anbetracht der Energiewende weitgehend akzeptiert. Die nach verhältnismäßig kurzer Planungs- und Bauzeit in großer Zahl sichtbaren Energietechniken – mehr als eine Million Photovoltaikanlagen und über 1,6 Millionen Solarkollektoren, mehr als 22.000 Windenergieanlagen und etwa 4.500 Biogasanlagen, die Energie für uns alle bereitstellen – sind aber nur das erste Viertel. Die Beantwortung vor allem einer zentralen Frage des »Wie« bleibt für die 100 Prozent erneuerbar stiftung bislang ungelöst: Wie gelingt es den Initiator/innen kooperativer Energiebeteiligungsverfahren, eine repräsentative Mehrheit unmittelbar Betroffener vor Ort für den Gestaltungsprozess zu aktivieren? Ob der weitere Ausbau der Erneuerbaren gelingt, ist auch eine Frage der Beteiligung an der kooperativen Beteiligung.

Autor

Ralf Dunker ist Referent für Kommunen und Verbände der 100 Prozent erneuerbar stiftung. Er studierte in Hamburg Sinologie, Politikwissenschaften und Geschichte. Bereits während seines Studiums engagierte er sich als ehrenamtlicher Referent für Umweltthemen in Schulen und Vereinen seiner Heimatstadt Hamburg. Danach war er bei Greenpeace Deutschland als Assistent im Bereich Biodiversität tätig.

Kontakt:

Ralf Dunker

Referent Kommunen & Verbände

100 Prozent erneuerbar stiftung

Albrechtstraße 22

10117 Berlin

Tel.: (0 30) 2 40 87 60 95

Fax: (0 30) 2 40 87 60 99

dunker@100-prozent-erneuerbar.de

<http://100-prozent-erneuerbar.de>

Redaktion Newsletter

Stiftung MITARBEIT

Redaktion eNewsletter Wegweiser Bürgergesellschaft

Eva-Maria Antz, Ulrich Rüttgers

Bornheimer Str. 37

53111 Bonn

E-Mail: newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de