

Energiewende als Mehrebenen-Governance

Die Energiewende basiert auf technologischen Wandlungsprozessen von einem auf fossilen Brennstoffen beruhenden Energiesystem zu einem postfossilen Energiesystem. Doch nicht nur die Technik wandelt sich; vielmehr handelt es sich bei der Energiewende um einen komplexen gesamtgesellschaftlich relevanten Wandel. Die Energiewende ist eingebettet in institutionelle Reformen, sie modifiziert hergebrachte Akteurskonstellationen und verändert dabei auch die Beziehungen zwischen Räumen und räumlichen Handlungsebenen. Mit dem politikwissenschaftlichen Konzept der Mehrebenen-Governance können diese Veränderungen erfasst werden. Es ermöglicht die Analyse des Zusammenspiels von privaten und öffentlichen Akteuren auf verschiedenen Handlungsebenen und über verschiedene Handlungsebenen hinweg. Mit der Einführung dieses Konzeptes brach die Politikwissenschaft mit ihrer Grundaussage, dass Herrschaft überwiegend in hierarchisch gegliederten Organisationen des Regierens ausgeübt werde. Der Nationalstaat erscheint angesichts globalisierter bzw. regionalisierter Regelungsfelder nur noch als eine Handlungsebene von vielen.

Dass die Umsetzung der Energiewende Mehrebenen-Governance ist, zeigt sich einerseits in ihren politischen Prozessen, die transnationale, nationale, regionale oder lokale Akteure verbinden, andererseits aber auch im vertikalen und horizontalen Zusammenwirken staatlicher und nichtstaatlicher Akteure (Gailing et al. 2013). Im Folgenden sollen einige Aspekte und Probleme dieser Mehrebenen-Governance vorgestellt und voneinander unterschieden werden.

Die Energiewende liegt quer zu Ressortgrenzen

Die Umsetzung der Energiewende erzeugt in Städten, Dörfern und Regionen Koordinationsprobleme, weil für energiepolitische Aspekte stets verschiedene Institutionensysteme relevant sind – auf der regionalen Handlungsebene etwa die Wirtschaftsförderung, die Regionalplanung, die ländliche Entwicklungspolitik (im Rahmen der Agrarpolitik) sowie der Natur- und Immissionsschutz. Trotz der Tendenz, auf Bundes- und Landesebene, Kompetenzen zur Ausgestaltung der Energiewende in jeweils einem Ministerium zu bündeln, besteht auch auf diesen Handlungsebenen die Notwendigkeit fort, quer zu Ressortgrenzen zwischen verschiedenen Politikfeldern Bündnisse zu schmieden.

Die Notwendigkeit, horizontal zu koordinieren, sollte aber nicht nur als Governance-Problem, sondern auch als Gestaltungschance für neue Allianzen verstanden werden. Wenn der Ausbau erneuerbarer Energien beispielsweise mit neuartigen Tourismusstrategien oder regionalen Wertschöpfungspartnerschaften (z. B. zwischen Land- und Forstwirtschaft, Bauwirtschaft, Mobilitätsentwicklung und Energiewirtschaft) verbunden wird, hat es sich gelohnt, die Ressortgrenzen zu überschreiten.

Neue Akteure gestalten mit

Energiewirtschaft war in Deutschland lange Zeit ein Spielfeld weniger spezialisierter Akteure: große Energieversorgungsunternehmen, Stadtwerke und die Verantwortlichen in Bundes- und Kommunalpolitik. Dies hat sich durch die Energiewende deutlich verändert. Die Energiewende ist eine Aufgabe für eine große Vielfalt an Akteuren mit sehr unterschiedlichen raumbezogenen Perspektiven und Interessen. Hierzu gehören Landkreise, regionale Planungsstellen, Netzbetreiber, Energieversorgungsunternehmen, Energiegenossenschaften, Anlagenhersteller und andere Unternehmen im Bereich der „Erneuerbare-Energien-Wirtschaft“, Energieagenturen, Stadtwerke, Beratungs- und Forschungseinrichtungen, die Vielzahl individueller Energieproduzenten und -verbraucher sowie Protestgruppen und Bürgerinitiativen gegen den Ausbau der erneuerbaren Energien.

Die EU-Politik für die Liberalisierung des Strommarktes hat zur Auflösung der einstigen Gebietsmonopole und der oligopolistischen Struktur der deutschen Energiewirtschaft ebenso beigetragen wie das EEG (Erneuerbare-Energien-Gesetz). Dieses hat aus vielen privaten Stromkonsumenten sogenannte „Prosumenten“ gemacht, weil sie zugleich Strom konsumieren und produzieren. Es hat aus Landwirten Energiewirte gemacht und einen Boom in der Gründung von Energiegenossenschaften und Bürgerwindparks ausgelöst (Leibenath 2013). Zugleich wurde überregional tätigen Unternehmen und institutionellen Investoren der Marktzugang in den Bereich der erneuerbaren Energien erleichtert.

Wenn in Städten, Dörfern und Regionen Einfluss auf die Gestaltung der Energiewende vor Ort genommen werden soll, gilt es, diese neuen Akteure mit ihren Interessen einzubinden – auch eingedenk ihrer ungleich verteilten Machtressourcen. Dabei sollte man berücksichtigen, dass einige Akteure, die gemeinhin als Protagonisten einer „dezentral“ umgesetzten Energie-

wende gelten, ggf. dennoch auch auf zentrale Lösungen setzen, wie etwa große kommunale Stadtwerke, die an Offshore-Windparks beteiligt sind.

Neue Verflechtungen zwischen Stadt und Land sowie zwischen Regionen

Die räumliche Rekonfigurierung des Energiesystems hat auch zur Folge, dass neue Formen der Koordination zwischen Gemeinden, zwischen Regionen oder zwischen Bundesländern erforderlich sind. Ein Grund hierfür ist die veränderte räumliche Spezialisierung im Energiebereich. Beckmann et al. (2013) und Gailing et al. (2013) haben relevante veränderte Raumverhältnisse herausgearbeitet. So ist die Energiewende in Deutschland derzeit ein primär ländliches Phänomen. Während sich konventionelle Kraftwerkseinheiten zumeist in Ballungsräumen befinden, liegen die Standorte der erneuerbaren Energien vor allem in ländlichen Regionen. Zwischen Städten und ihrem suburbanen und/oder ländlichen Umland entstehen somit neuartige Verflechtungsbeziehungen. Großstädte und Metropolen sind auf den Import von Energie angewiesen, da ein Großteil der Energie in Städten verbraucht wird, aber Flächenpotenziale für erneuerbare Energien innerhalb der Stadtgrenzen relativ beschränkt sind. Insbesondere in Planungsregionen, die ländliche *und* städtische Räume umfassen, besteht hier ein erhöhter Koordinierungsbedarf.

Auch in der großräumigen Arbeitsteilung sind Veränderungen festzustellen. Bundesländern und Regionen kommen veränderte Rollen in Energieerzeugung, -speicherung, -verteilung und -verbrauch zu. Der Ausbau der On- und Offshore-Windkraft in Nord- und Nordostdeutschland macht diese Räume zu Erzeugungsregionen. Gebiete zwischen den Erzeugungsregionen und den Verbrauchszentren in Süd- und Westdeutschland werden zu Durchleitungsregionen, in denen Konflikte um den Ausbau der Höchstspannungsnetze entfacht werden. Allerdings können sich diese räumlichen Beziehungen auch im Zeitverlauf ändern, wie etwa der Boom der Photovoltaik in Süddeutschland oder die angestrebte nachholende Entwicklung der Windkraft in einigen süd- und südwestdeutschen Bundesländern zeigen.

Interregionale Koordinationen (z. B. für gemeinsame Stoffstromallianzen oder Kooperationen in der Energieversorgung) stellen bislang die Ausnahme dar. Dagegen hat sich ein Handlungsmuster durchgesetzt, das auf interregionaler Konkurrenz beruht. Regionen und kommunale Gebietskörperschaften konkurrieren jeweils untereinander um Standortentscheidungen für erneuerbare Energien, insbesondere wenn dies mehr Arbeitsplätze, mehr Steuereinnahmen und mehr lokale Wertschöpfung bedeutet. In diesen Fällen sind dann neue Prozesse der Konstituierung sozialer Räume zu beobachten, insbesondere wenn Energieregionen als

Handlungsräume vielfältiger Akteure der Energiewende für den Ausbau erneuerbarer Energien etabliert werden. Beispiele hierfür sind Bioenergie-Regionen oder 100ee-Regionen. Dezentrale Handlungsräume der Energiewende können aber auch die klassischen politisch-administrativen Räume der Städte und Gemeinden sein. Ihnen allen ist gemein, dass sie zwar nur eine untergeordnete Rolle bei der Politikformulierung auf nationaler Ebene spielen, aber zugleich umso bedeutsamer für die Implementation der Erneuerbare-Energien-Politik sind. Oftmals überlagern sie sich mit identitätsräumlichen Raumkonstrukten (Kulturlandschaften, Dörfern, Stadtkernen, traditionellen „fossilen“ Energieregionen o. Ä.), deren Identitäten und traditionelle Raumbilder nicht auf erneuerbare Energien gerichtet sind. Dies kann zu Konflikten führen, wie Debatten um „Verspargelung“ oder „Vermaisung“ der Landschaft oder um die „Ver-schandelung“ historischer Ortsbilder zeigen.

Der Bund steuert, die Länder auch

Institutionell basiert die Energiewende – da der Bund sein Gesetzgebungsrecht weitgehend ausnutzt – im Wesentlichen auf Bundesrecht, durch dessen Handlungsorientierungen auch die dezentralen Prozesse der Energiewende geprägt werden. Die Bundesländer haben dagegen im Zuge der Netzausbauplanungen des Bundes oder der Raumordnungspläne des Bundes in Ost- und Nordsee Entscheidungs- und Gestaltungskompetenzen eingebüßt. Allerdings haben viele Bundesländer zugleich Spielräume genutzt: Sie haben Landesenergiekonzepte aufgestellt, Ziele zum Ausbau erneuerbarer Energien formuliert, Impulse für regionale Energiekonzepte gesetzt, Maßnahmen zur Erhöhung der Energieeffizienz entwickelt und umgesetzt sowie ihre planungsrechtlichen Kompetenzen für den Ausbau der Onshore-Windkraft oder der Verteilnetze eingesetzt. Die Länder haben also Steuerungsinstrumente, die sie nicht nur gestalterisch, sondern auch machtpolitisch einsetzen (zum Beispiel als Lobby der norddeutschen Windkraft gegenüber dem Bund). Sie nehmen eine neue intermediäre Rolle ein, formulieren räumlich konkretisierte Ziele und schaffen einen räumlich spezifischen und dynamischen Handlungsrahmen für lokale und regionale Akteure.

Klagge (2013) hat in diesem Zusammenhang eine „Dualität“ der Governance-Strukturen für erneuerbare Energien identifiziert: auf der einen Seite die Koordination über energiewirtschaftliche Anreizstrukturen durch die Einspeisevergütungen des EEG und auf der anderen Seite die raumplanerischen Kompetenzen der Bundesländer, Regionen und Kommunen. Diese beiden Governance-Felder unterscheiden sich deutlich. Während die Bundespolitik für erneuerbare Energien über das EEG tendenziell „raumblind“ agiert, haben raumplanerische Akteure alle räumlichen Aspekte zu berücksichtigen, die mit dem Ausbau verbunden sind

– von der Flächeneignung über Aspekte des Natur- und Denkmalschutzes bis hin zu Abstandsregelungen zu Siedlungen. Auch das Konfliktmanagement oder neuere Überlegungen zur Unterstützung einer verstärkten ökonomischen Teilhabe gehören zu ihren Aufgaben.

Die dezentrale Energieerzeugung erfordert neue Koordinationsformen

Eine weitere Herausforderung für die Mehrebenen-Governance stellen lokale Handlungsansätze dar, die auf Energieautonomie oder sogar -autarkie gerichtet sind. Dies geschieht mitunter ohne Berücksichtigung der Folgen z. B. für die Netzinfrastrukturen oder die Solidarität regionaler Versorger. Diese Problematik wurzelt in dem „Bauprinzip“ der Energiewende, eine Vielzahl dezentraler Anlagen in ein ursprünglich zentralisiertes energiewirtschaftliches und -politisches System zu integrieren. Die Möglichkeit der Dezentralisierung der Energieerzeugung ergibt sich zunächst einmal dadurch, dass die regenerativen Primärenergiequellen (wie Sonneneinstrahlung und Wind) bei räumlich differenziertem Aufkommen prinzipiell ubiquitär sind.

Gemäß Energiewirtschaftsgesetz ist eine dezentrale Erzeugungsanlage jedoch eine „verbrauchs- und lastnahe Erzeugungsanlage“. Die Definition von „Dezentralität“ bezieht sich hier also nicht auf das ubiquitäre Aufkommen, sondern auf die Verbraucher- und Lastnähe der Erzeugung. Angesichts der geringen Energiedichte und des hohen Flächenbedarfs von Anlagen zur Erzeugung erneuerbarer Energien sind die Spielräume für eine verbrauchsnahe Erzeugung in Ballungsräumen begrenzt, während sich durch das ubiquitäre Aufkommen an erneuerbaren Energien neue Möglichkeiten für die Versorgung im ländlichen Raum ergeben. Erneuerbare Energien sind aber umso weniger dezentral und verbrauchsnahe, wenn die Entfernung zwischen Orten der Produktion und des Verbrauchs der Energie zunimmt und ihre Weiterleitung durch Übertragungsnetze erforderlich wird (Gailing/Röhring 2015). Die vertikale Koordination wird im Zuge des Netzausbaus neu gestaltet, wenn Übertragungsnetze ausgebaut werden, um zu einer Lösung der Problemlagen beizutragen, die durch die Dezentralisierung und die räumliche Schwerpunktverlagerung der Energieerzeugung entstanden sind.

Problemlösungsstrategie: trial and error?

Wie ist die Koordination bislang zu bewerten? Reichen die eingeführten Regelungen aus? Zunächst einmal ist zu betonen, dass es angesichts der Dynamik von politischen Zielen, technologischen Entwicklungen (z. B. bezogen auf Speicher, E-Mobilität oder haushaltsbezogene Insellösungen) und gesellschaftlichen Entwicklungen kaum ein holistisches Modell zur Steuerung der Mehrebenen-Governance der Energiewende geben

wird. Dies würde auch den politikwissenschaftlichen Erkenntnissen über alle Formen von Mehrebenen-Governance widersprechen. Was bleibt, ist also bislang eine „Trial-and-error“-Strategie durch lokale und regionale Akteure (Nadaï et al. 2015), ihre energiewirtschaftlichen und -politischen Interessen zu artikulieren und wahrzunehmen, die Unschärfen und fehlenden Prognostizierbarkeiten der Mehrebenen-Governance der Energiewende (Smith 2007) ernstzunehmen und dabei die eigenen Handlungsspielräume zu nutzen und in raumbezogene Instrumente und Verfahren zu übersetzen (Späth/Rohracher 2014). Nicht das Warten auf die große Lösung, auf das Durchschlagen des „Gordischen Knotens“ wird hilfreich sein, sondern das Mitgestalten der Mehrebenen-Governance der Energiewende. Auch sollte etwa das Akteurssystem der gesamträumlichen Planung nicht den Eindruck erwecken, diese Problemlagen in Gänze zu lösen. Vielmehr gilt es, auch hier die individuellen Stärken im Bereich formeller und informeller Prozesse (u. a. Wirkungsabschätzung und -beurteilung, Abwägung, Moderation, Mediation) zu betonen und zu nutzen. Eine besondere Herausforderung besteht dabei insbesondere darin, soziale und ökonomische Ziele mit räumlichen Planungen und Standortentscheidungen zu verknüpfen: Wie kann es z. B. gelingen, dass von der Energiewende die jeweilige einheimische Bevölkerung in den Städten, Dörfern und Regionen profitiert? Wie können Partizipation und Teilhabe erreicht werden? Und spielen Fragen der „Energiegerechtigkeit“ eine adäquate Rolle bei der Ausgestaltung des Energiesystems? Auch die Verzahnung der energiepolitischen Anreize mit Aspekten der Raumordnung ist weiter zu diskutieren. Beckmann et al. (2013) schlagen hier beispielsweise vor, über eine Raumordnungsklausel im EEG nachzudenken oder energiepolitische Ausbauziele als Ziele der Raumordnung abzusichern.

Literatur

- Beckmann, K.; Gailing, L.; Hülz, M.; Kemming, H.; Leibenath, M.; Libbe, J.; Stefansky, A. (2013): Räumliche Implikationen der Energiewende. Positionspapier (Difu-Papers). Berlin.
- Gailing, L.; Hüesker, F.; Kern, K.; Röhring, A. (2013): Die räumliche Gestaltung der Energiewende zwischen Zentralität und Dezentralität – Explorative Anwendung einer Forschungsheuristik (Working Paper / IRS, 51). Erkner.
- Gailing, L.; Röhring, A. (2015): Was ist dezentral an der Energiewende? Infrastrukturen erneuerbarer Energien als Herausforderungen und Chancen für ländliche Räume. In: Raumforschung und Raumordnung 73 (1), 31-43.
- Klagge, B. (2013): Governance-Prozesse für Erneuerbare Energien – Akteure, Koordinations- und Steuerungsstrukturen. In: Klagge, B.; Arbach, C. (Hrsg.): Governance-Prozesse für erneuerbare Energien (Arbeitsberichte der ARL, Nr. 5). Hannover, 7-16.

- Leibenath, M. (2013): Energiewende und Landschafts-Governance: Empirische Befunde und theoretische Perspektiven. In: Gailing, L.; Leibenath, M. (Hrsg.): Neue Energielandschaften – Neue Perspektiven der Landschaftsforschung. Wiesbaden, 45-63.
- Nadaï, A.; Labussière, O.; Debourdeau, A.; Régnier, Y.; Cointe, B.; Dobigny, L. (2015): French policy localism: Surfing on 'Positive Energie Territories' (Tepos). Energy Policy 78, 281-291. Doi:10.1016/j.enpol.2014.12.005.
- Smith, A. (2007): Emerging in between: The multi-level governance of renewable energy in the English regions. Energy Policy 35 (12), 6266-6280.
- Späth, P.; Rohrer, H. (2014): Beyond localism: The spatial scale and scaling in energy transitions. In: Padt, F.; Opdam, P.; Polman, N.; Termeer, C. (Hrsg.): Scale-sensitive governance of the environment. Oxford, 106-121.

Dr. Ludger Gailing ist stellvertretender Abteilungsleiter am Leibniz-Institut für Regionalentwicklung in Erkner (IRS). Seine Forschungsschwerpunkte sind die institutionelle Analyse der Raum- und Kulturlandschaftsentwicklung, regionale Governance-Formen im Umgang mit Gemeinschaftsgütern sowie der Wandel regionaler Steuerung in politik-, sozial- und planungswissenschaftlicher Hinsicht. Dabei ging es ihm in den letzten Jahren vor allem um regionale und lokale Aspekte der Energiewende, um Energielandschaften sowie um die Politik dezentraler Energieräume.



Kontakt:

Ludger Gailing
 ☎ 03362 793-252
 Gailing@irs-net.de

Eile mit Weile – Aktuelle Entwicklungen beim Netzausbau

Der Ausbau der Übertragungsnetze ist ein fundamentaler Baustein der Energiewende. Schon im Jahr 2009 war klar, dass infolge der Zunahme der erneuerbaren Energien ein erheblicher Ausbau des Übertragungsnetzes erforderlich sein würde. Von den damals im Energieleitungsausbaugesetz (EnLAG) gelisteten 24 prioritären Maßnahmen (aktuell rund 1.900 km) waren bis Ende 2014 erst rund ein Viertel fertiggestellt (Abb. 1, S. 12).

Infolge der Natur- und Technikkatastrophe von Fukushima am 11. März 2011 wurde der Ausstieg aus der Atomenergie beschlossen. Gleichzeitig wurden auch die gesetzlichen Grundlagen für einen deutlich ausgeweiteten Netzausbau geschaffen. Der dabei vorausgesetzte gesellschaftliche Konsens für die Energiewende wird im Grundsatz bis heute nicht infrage gestellt. Allerdings, und das ist bei großen Infrastrukturvorhaben ja eher die Regel als die Ausnahme, wird diese allgemeine, abstrakte Zustimmung zur Energiewende besonders dort auf eine harte Probe gestellt, wo es räumlich konkret wird, z. B. in Form von neuen Stromleitungen.

Nun ist auf der damals verabschiedeten gesetzlichen Grundlage des § 12e EnWG aktuell ein Bedarf für rund 5.000 km Netzausbau- und Netzverstärkungsmaßnahmen im Bundesbedarfsplan-Gesetz (BBPlG) festgelegt. Hiervon ist ein Großteil des Bundesgebietes potenziell betroffen (Abb. 2, S. 13). Insbesondere dort, wo Trassenkorridore für die im Volksmund „Stromautobahnen“

getauften Übertragungsleitungen in der in dieser Dimension neuartigen Höchstspannungs-Gleichstrom-Übertragungstechnik (HGÜ) gefunden werden sollen, treten teils erhebliche Missverständnisse darüber zu Tage, was die „Energiewende“ bedeutet, wenn sie auf einzelne Maßnahmen heruntergebrochen wird.

Über die Feststellung des Netzausbaubedarfs hinaus wurde 2011 mit dem Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetze (NABEG) für länder- und grenzüberschreitende Vorhaben auch die Prozesssteuerung für die Korridorfindung und Vorhabengenehmigung in die Zuständigkeit des Bundes übertragen. Um das im Gesetzesnamen enthaltene Ziel der Beschleunigung zu erreichen, soll mit dem NABEG u. a. der Aufwand der Verfahren durch Zuordnung zu einer einzigen Behörde, der Bundesnetzagentur, verringert werden. Diese ist für die Bundesfachplanung und die Planfeststellung zuständig. Sie legt bundesweit einheitliche Standards und Kriterien in den Verfahren fest und verbessert dadurch die Absichtung zwischen den Verfahrensschritten.

Zugleich hat der Gesetzgeber auf allen Ebenen umfangreiche Informations- und Beteiligungsschritte mit der Fachebene und der breiten Öffentlichkeit verankert. Transparente Prozesse und der frühzeitige Zugang zu Informationen sollen, so die Erwartung, zu mehr Akzeptanz beitragen und dadurch ermöglichen, dass sich letztlich die eng gesteckten Fristen zur Ergänzung der Übertragungsnetze einhalten lassen. Diese