

Die Region als Handlungsebene in der Energiewendepolitik

(1) Die Herausforderungen

Trotz des „Hürdenlaufs zur Energiewende“ hat der Wandel zur post-fossilen Energiewirtschaft einen steilen Anstieg genommen. Eine Energiewende lässt sich sowohl über die Produktions- als auch die Verbrauchsseite organisieren. Es geht um drei Ansätze: um erneuerbare Energiequellen, um höhere Energieeffizienz und um Energieeinsparung einschließlich Konsumverzicht (Suffizienz).

Im „Konzert der Energiewendepolitik“ verfügt die Regionalebene über eigene Stärken. Die Regionsebene und insbesondere die Kommunalebene unterstützen den Wandel im Energieverbrauch, während die höheren Ebenen, also Staat und EU, primär an der **Produktionsseite** ansetzen. Es ist nicht zufällig, dass auf regionaler und kommunaler Ebene Modellvorhaben umgesetzt werden, wie der Energieverbrauch eingeschränkt und die Energie-Effizienz erhöht werden können, etwa im Bundes-Programm der energetischen Sanierung ganzer Stadtviertel.

(2) Ansatzpunkte der regionalen Steuerung im Kontext der Energiewendepolitik

Die Regionsebene verfügt über wenigstens drei komparative Vorteile gegenüber den anderen Ebenen der Multi-Level-Governance der Energiewende:

- (1) die Regionalplanung
- (2) Governance-Strategien für den Hebel zu mehr Gemeinwohldenken und
- (3) die Entwicklung von Energieeinsparprogramme

Ad (1): Rolle der Regionalplanung: Auf der Regionsebene lassen sich über Regionalplanung und Bauleitplanung Gebiete definieren und in ihren Qualitäten für erneuerbare Investitionen so absichern, dass Investoren vorbereitete Standorte vorfinden können. Das sind in der Regionalplanung sog. Eignungs- oder Vorranggebiete und in der Bauleitplanung Vorränge im sog. „Außenbereich“ nach § 35 BauGB. Denn seit 1997 wird im Katalog der privilegierten Anlagen im Außenbereich auch die **Windenergie** geführt. Nach den Vorgaben des Bundesverwaltungsgerichts muss der Regionalplan ein schlüssiges gesamträumliches Planungskonzept vorlegen, in dem die Standorte nach den allgemeinen Anforderungen der planungsrechtlichen Abwägung gesichert wurden. Abzuwägen sind dabei nicht nur Windhöflichkeit und Stromeinspeisungsmöglichkeiten, sondern auch Sozial- und Umweltverträglichkeit, also die Angst vor Gesundheitsschäden durch „Infraschall“, das sind Frequenzen unter 20 Hertz. Ferner sind abzuwägen der notwendige Abstand zu Wohngebieten, der Konflikt mit vorrangigen Freiraumfunktionen und der Konflikt mit dem Landschaftsbild, „Verspargelung“ genannt. Das ist allerdings ein dynamisches Handlungsfeld, seit Repowering zugelassen ist, d.h. die Betreiber ihre Anlagen durch immer höhere und leistungsstärkere auswechseln dürfen, die aber dann auch andere Anforderungen an ihr Umfeld stellen.

Während der Regionalplanung für die Windenergie ein hohes Steuerungspotenzial attestiert werden kann, ist das bei **Biogas** und Solaranlagen weniger der Fall. Biogas ist seit der Novellierung des EEG 2004 attraktiver geworden, weil Strom aus nachwachsenden Rohstoffen vergütet wird. Das erhöht allerdings den Flächenbedarf, weil nach einer Faustformel eine Biogasanlage mit 0,5 MW zwischen 150 und 230 ha. Anbaufläche benötigt (Herrmann/Priebs 2010, 89). Zudem werden Biogasanlagen von der

Bevölkerung nicht immer akzeptiert, weil sie Geruchsbelästigung, Lärmbelastungen, Verkehrsbelastungen (Anlieferung der Einsatzstoffe, Abtransport der Gärreste), Beeinträchtigung des Ortsbildes sowie Wertminderung bei Immobilien hervorrufen. Die Raumplanung ist hier in schwacher Position, weil sie theoretisch zwar Standorte für Biogasanlagen festlegen kann, nicht aber verhindern kann, dass Landwirte sich auf erneuerbare Rohstoffe konzentrieren und damit zur Vermaischung der Landschaft beitragen.

Noch komplizierter ist der planerische Umgang mit **Photovoltaik-Freiflächenanlagen**. Sie sind in der Bevölkerung nicht immer beliebt, weil sie erhebliche Freiflächen verbrauchen, zur Verspiegelung der Landschaft führen, sowie Lebensräume von Tieren beeinträchtigen. Zwar ist hier die Regionalplanung resp. die Bauleitplanung intensiver gefordert, weil die Vergütung nach EEG an räumliche Voraussetzungen gebunden ist: Es sollen ausschließlich solche Flächen verwendet werden, die bereits versiegelt sind oder die Konversionsflächen oder Ackerflächen mit geringem Ertragswert sind. Aber Photovoltaikanlagen gehören nicht zu den privilegierten Außenbereichsvorhaben nach § 35 BauGB. Deshalb muss dafür ein gesonderter Bebauungsplan erstellt werden oder es muss eine gesonderte Fläche als sog. „Fachplanungsfläche“ nach § 38 BauGB ausgewiesen werden, was den Kommunen eine starke Stellung gegenüber der Regionalplanung einräumt. Zudem bietet das EEG nur sinkende Vergütungssätze mit festgelegten Degressionsschritten, was Investoren veranlasst, ihre Nachfrage nach Standorten zeitlich komprimiert vorzutragen. Darauf kann die Regionalplanung nur dann schnell reagieren, wenn sie auf informelles Handeln umstellt, also auf ihre „harten“ Instrumente verzichtet.

Ad (2): Wie sieht es mit dem Potenzial der Governance-Arrangements aus? Energiewende ist ein klassisches Querschnittsthema, das in einer sektoralisierten und in zahlreiche kommunale Territorialverwaltungen fragmentierten politisch-administrativen Struktur schlecht zu verankern ist. Nimmt man hinzu, dass der Staat in der Energiewende nur einer von vielen, wenn auch der prominenteste Akteur ist, dann wird deutlich: Es sind Governance-Arrangements gefragt, die Wirtschaft, Politik, Verwaltung, Nicht-Regierungsorganisationen und Wissenschaft, möglichst auch Medien einbeziehen. Und diese horizontal wirkenden Governance-Arrangements sind wiederum einzubinden in die vertikale multi-level Governance, die für Energiewendeprozesse typisch ist.

Die Schwierigkeit liegt allerdings darin, dass die Governance-Arrangements der Regionen mehr leisten müssen als Koordination. Koordination ist in der Praxis weitgehend gleichzusetzen mit sog. „negativer Koordination“, wo jeder Beteiligte darauf achtet, dass seine Interessen im Gesamt-Konzert der Interessenvereinigung nicht untergehen. Kooperation erfordert demgegenüber die aktive Mitwirkung aller an einem gemeinsamen Vorhaben. Das hat aber zur Folge, dass **funktionale** Governance-Arrangements sehr viel leichter zu organisieren sind als **territoriale**. *Funktionale* Governance Arrangements sind solche, bei denen eine konkrete Problembearbeitung im Vordergrund steht und sich diejenigen zusammenfinden, die dazu einen Beitrag leisten können oder von der Lösung profitieren würden. *Territoriale* Arrangements sind dagegen auf ein definiertes Gebiet bezogen und müssen dann alle jene ins Boot bekommen, die in dem Territorium relevant sind, ob sie nun Verfechter der Energiewende sind oder nicht. Um hier Gemeinwohldenken zu erzeugen, ist erforderlich, dass das Gebiet in der Wahrnehmung der Akteure als eine Region gilt – das kann auf historische Erfahrungen, eingeübte Kooperationspraktiken oder Kooperationsbündnisse zurückzuführen sein, die sich früher schon bewährt haben. Damit verbindet sich allerdings auch der Nachteil der Pfadabhängigkeit – eingeschliffene Vertrauens-/Misstrauensverhältnisse, überkommene negative Erfahrungen miteinander etc. können die Governance-Arrangements in ihrer Wirkung beeinträchtigen.

Was können Governance-Arrangements auf regionaler Ebene für die Energiewende leisten? Ihre Stärke liegt in der Unterstützung regionaler Bemühungen um Energie-Effizienz sowie um Energie-Einsparungen. Das gelingt ihnen über vernetzte Akteurs-

Kooperationen, über die Mobilisierung von Ressourcen aus staatlichen oder EU-Förderprogrammen und über kollektive Lernprozesse

Meist beginnen Governance-Prozesse mit funktionalen Arrangements, in denen sich diejenigen treffen, die sich vom kooperativen Vorgehen Einiges versprechen. Dafür bedarf es Promotoren, die entweder über Ansehen und Netzwerke verfügen, um solche Arrangements in Gang zu bringen, oder die über formale Autorität kraft Amtes verfügen. Aber genauso wichtig ist Führung innerhalb der Governance-Arrangements. Sich selbst überlassen, neigen sie dazu, kleinteilige Problemlösungen zu suchen, die überschaubar und vorteilhaft für die meisten Teilnehmer sind.

Um größere strategische Zusammenhänge zu gestalten und Strategien zu entwickeln, bedarf es gezielter Moderation. Damit verbindet sich auch, kollektive Lernprozesse zu organisieren, d.h. systematisch Expertenwissen einzubinden, die Medien als Transfermittel zur Öffentlichkeit einzubeziehen und das Bewusstsein zu schärfen, dass Energiewende mehr als ein politischer Oktroi ist, sondern eine gesellschaftspolitische Entwicklung einleitet, die in Richtung postfossiler Gesellschaft führen soll und letztlich eine tief greifende gesellschaftliche Transformation erfordert (WBGU 2011). Daran sind alle beteiligt, nicht nur Staat und Kommunen.

Weiterreichende strategische Konzepte, die systematisch die Energiewendepolitik mit der Klimaschutzpolitik verbinden, sind über funktionale Governance-Arrangements kaum zu leisten. Sie erfordern in der Regel ein **territoriales** Arrangement, das dann allerdings von einer Institution initiiert werden muss, die legitimiert für die Region sprechen kann. Das sind Regionalplaner, Bezirksregierungen, Kreise resp. organisierte Regionen wie etwa Hannover oder die Region Stuttgart. Ob die Konstruktion der Metropolregionen dieses Format hat, ist unklar – einige wie Hamburg, Stuttgart, Mannheim oder Nürnberg möglicherweise, andere eher nicht. Auf Regionalebene erweist sich allerdings immer wieder als hinderlich, dass kommunale Verwaltungsleute überproportional stark vertreten sind und zudem meist als Experten die Zügel in die Hand nehmen. Das kann die Mitwirkung anderer demotivieren, weil Verwaltungsleute häufig verwaltungsrechtliche Bedenkenträger sind.

Konzepte, welche die Energiewende mit der Klimaschutzpolitik verknüpfen, sind häufig für die praktische Realisierung zu ehrgeizig. Zudem haben sie Kollektivgutcharakter, was bedeutet: Sie verlangen heute und jetzt den Beteiligten Kosten ab, aber bringen erst in ferner Zukunft Nutzen und dann für ein ganzes Kollektiv, so dass die Kosten-Nutzen-Situation des einzelnen Akteurs durchaus sehr ungünstig aussehen kann.

Ad (3): Thema Energieeinsparprogramme: Governance-Arrangements, Beratungsleistungen, organisierte kollektive Lernprozesse unter Nutzung der Massenmedien u.Ä. können über einen längeren und kontinuierlichen Prozess Wahrnehmungsmuster und Einstellungen verändern. Das gelingt besonders gut auf lokaler und regionaler Ebene, wo soziale Kontrolle, Erfahrungsaustausch und gegenseitiges Lernen zum Alltagsleben gehören. Aber viele Beteiligten ändern zwar ihr Bewusstsein, nicht aber ihr Verhalten; andere sehen in notwendigen Verhaltensänderungen zu hohe Kosten, denen keine adäquaten Vorteile gegenüberstehen. Deshalb sind Umfragen, in denen die Befragten hohe Wertungen für Klimaschutz und Energiewende abgeben und sich gegen fossile Energieträger aussprechen (UBA 2015), zwar Zeichen eines wachsenden Bewusstseins, aber noch nicht Indikator dafür, dass sich im Verhalten der Bevölkerung viel ändert. Deshalb auch werden die vielen Bemühungen der Kommunen und Regionen, über organisierte Beratungssysteme, Schulungsmaßnahmen, Modellvorhaben und gemeinsam erarbeitete „Masterpläne“ Verhaltensänderungen zu bewirken, noch immer lediglich mit bescheidenen Ergebnissen belohnt.

Aber in jedem Fall kann die Regionalebene in Verbindung mit ihren Kommunen kollektive Lernprozesse organisieren. Davon wird zur Zeit noch viel zu wenig Gebrauch

gemacht – Verwaltungen sind eher auf Interventions-Maßnahmen ausgerichtet als auf langfristige Lernprozesse.

(3) Überforderte Regionalebene ?

Noch zeigt die Praxis nur bescheidene Effekte, die von der Regionsebene ausgehen. Es sind relativ kleine Projekte, die hier umgesetzt werden, auch wenn dahinter sehr viel Engagement und politischer Wille stehen.

Die Schwäche der Region hängt vor allem damit zusammen, dass sie lediglich Governance-Arrangements organisieren kann, deren Wirksamkeit jedoch vorwiegend von der Selbstbindung der Teilnehmer abhängt. Eine verbindliche Absicherung der Governance-Ergebnisse ist nur in wenigen Bereichen, vorwiegend im räumlich-planerischen Bereich, möglich. Zweitens ist erforderlich, dass die Regionsebene im System der „Multi-Level-Governance“ mit Rahmenbedingungen arbeiten kann, die vom Bund und teilweise der EU entwickelt werden müssen. Aber dort fehlt es *„an einer eindeutigen Führungs- bzw. Koordinationsleistung des Bundes hinsichtlich der anvisierten Richtung der Systemtransformation“* (Ohlhorst et al. 2014, 96).

Eine weitere Ursache liegt darin, dass nur solche Regionen handlungsstark sind, die institutionalisiert sind und über ein eigenständiges Management verfügen. Viele Regionen, vor allem rein planerische Regionen, sind nicht ausreichend institutionalisiert. Das bewirkt, dass sie zwar konzeptionell und planerisch aktiv sein können, aber Schwierigkeiten haben, in die Umsetzung zu gelangen. Diese erfolgt stattdessen in einem hochfragmentierten und sektoralisierten Feld von kommunalen Eigeninteressen, behördlichen Eigeninteressen, fachlichen Eigenlogiken und Loyalitätsbindungen an Einzel-Institutionen. Vielfach fehlt es den umsetzenden Organisationen an **„Implementationstreue“**, d.h. der erforderlichen Selbstbindung an die vereinbarten Ziele.

Mindestens genauso erschwerend kommt hinzu, dass die Region

- selten über starke Promotoren verfügt, die in der Lage sind, Netzwerke und Ressourcen zu mobilisieren, um ein Thema voranzubringen
- und dass sie nur schwierig solche Themen bearbeiten kann, deren ökonomische, ökologische oder sozialen Kosten Verliererpositionen schaffen, für welche die Region keinen adäquaten und fairen Ausgleich hinbekommen kann

(4) Aber die Regionsebene kann in der Energiewendepolitik mehr als ihr bisher zugetraut wurde

Die Regionsebene wird in der Energiewende wichtiger, vor allem angesichts der beträchtlichen Schübe zur Dezentralisierung im Gefolge des sich fortsetzenden Abbaus von Hierarchien und des wachsenden Bedarfs an zivilgesellschaftlicher Kooperation. Die Regionsebene hat Handlungspotenziale in den wichtigsten Hebeln der Energiewendestrategie, nämlich bei

1. erneuerbaren Energiequellen
2. dezentraler Energieproduktion
3. neuartigen Energiespeichern
4. intelligenten Energienetzen
5. sowie in der Elektro-Mobilität.

Erneuerbare Energiequellen sind zudem auf dem Vormarsch, bedingt durch sinkende Investitionskosten, wachsendes Bewusstsein der Verbraucher für den Klimawandel und

einem wachsenden Interesse der Börsenfonds an CO2-freundlichen Industrien. Selbst IKEA investiert mehr als 1,5 Mrd. € in erneuerbare Energie (Economist 2015, 54 f.).

Ein „Energiewende-Roadmap“ für das Ruhrgebiet könnte wirkungsvolle Governance-Arrangements initiieren. Roadmapping-Prozesse sind zwar sehr aufwändig zu gestalten, weil sie hohe Kommunikations-, Wissenstransfer- und Sozialkapital-Leistungen erfordern. Aber wenn sie gelingen, haben sie den Vorzug, die erforderlichen verbindenden „Narrativs“ zu formulieren, maßgeschneiderte Korridore zur Energiewende zu definieren und zudem zu konkretisieren, welche Ressourcen und Kompetenzen dafür notwendig sind. Roadmappingprozesse sind dynamisch angelegt, d.h. sie werden über kollektive Entscheidungsprozesse immer wieder nachjustiert und an die Praxistauglichkeit angepasst. Allerdings sind Roadmaps keine Garantie für Erfolg, auch wenn die Beteiligten sie unterzeichnen:

Denn erstens wirken Roadmaps erst, wenn sie gut verzahnt werden mit den Umsetzungsstrukturen und wenn sich der konstruktive Geist der Roadmap-Erstellung auf die Umsetzungs-Institutionen übertragen lässt. In der Umsetzung entstehen jedoch die entscheidenden Verteilungskonflikte. Hier zeigt sich, wer die Kosten zu tragen hat und die Nutzen genießen kann.

Zweitens sind Roadmaps vom unverbrüchlichen Vertrauen der Akteure aufeinander abhängig. In der Umsetzung muss sich jeder darauf verlassen können, dass die Anderen ihren Teil ebenfalls leisten und nicht der „Ehrliche der Dumme“ ist.

Deshalb sind bei Roadmapping-Prozessen vielleicht die wichtigeren Teile darin zu sehen,

1. erstens eine für die Region einigermaßen repräsentative Abbildung der relevanten Akteure zu finden,
2. zweitens eine wirkungsvolle Führung sowie ein effektives Konfliktmanagement zu etablieren,
3. ein packendes „Narrativ“ zu entwickeln, um die Akteure zu motivieren, ihre kurzfristigen Eigeninteressen zugunsten ihrer wohlverstandenen langfristigen Interessen und damit zugunsten von mehr Gemeinsinn zurückzustellen,
4. und viertens sind geeignete Umsetzungsstrukturen zu schaffen, kontinuierliche Lernprozesse zu organisieren und es ist sicherzustellen, dass das im Prozess aufgebaute Sozialkapital in der Umsetzung nicht durch Vertrauens-Missbrauch zerstört wird. „Implementationstreue“, d.h. Selbstbindung an vereinbarte Ziele, ist eine zuvörderst intrinsische Angelegenheit, was bedeutet: mit Engagement mitzumachen und passiven oder aktiven Widerstand aufzugeben.

Verwendete Literatur

- Birke, Martin/ Schultze, Jürgen/ Hasse, Jens/ Rauscher, Nicole: Roadmapping: eine Governance-Innovation für den Weg zur klimarobusten und klimakompetenten Region, in: J.Knieling/ A. Roßnagel, Hg.: Governance der Klimaanpassung, München 2015, 283-302
- Böckers, Veit/ Coenen, Michael/ Haucap, Justus: Stellungnahme zu: Mit mehr Marktwirtschaft die Energiewende aktiv gestalten – Verantwortung für den Energie- und Industriestandort Nordrhein-Westfalen übernehmen, Düsseldorf: Institut für Wettbewerbsökonomie Febr.2013
- Brandt, Arno: Zivilgesellschaft in postdemokratischen Zeiten, in: Neues Archiv für Niedersachsen 1/2015, 22-31
- Brunnengräber, Achim/ DiNucci, Maria Rosaria, Hg.: Im Hürdenlauf zur Energiewende. Von Transformationen, Reformen und Innovationen, Wiesbaden 2014

- Buchan, David: The Energiewende – Germany’s gamble, Oxford: Oxford Institute für Energy Studies SP 26 vom Juni 2012
- Crouch, Colin: Postdemokratie, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung 2008
- Economist: Green around the edges, in: Economist vom 11.04.2015, 55-56
- Economist: Walking the walk, in: Economist vom 06.06.2015, 54-55
- Gawel, Erik/ Korte, Klaas/ Lehmann, Paul/ Strunz, Sebastian: Die deutsche Energiewende – ein Skandalon? Falscher Alarm! Durch die Energiewende drohen weder Planwirtschaft noch „Kosten-Tsunami“, in: GAIA 21(2012), 278-83
- Hennicke, Peter/ Welfens, Paul J.J.: Energiewende nach Fukushima: deutscher Sonderweg oder weltweites Vorbild? München: Oekom 2012
- Herrmann, Mark/ Prieb, Axel: Die Steuerung erneuerbarer Energie in der Regionalplanung. Möglichkeiten und Grenzen am Beispiel der Region Hannover, in: Neues Archiv für Niedersachsen 2/2010, 80-99
- Hirschl, Bernd: Herzstück statt Senke: Der urbane Raum als Schlüsselement der Energiewende am Beispiel „klimaneutrales Berlin“, in: Brunnengräber, Achim/ DiNucci, Maria Rosaria, Hg.: Im Hürdenlauf zur Energiewende. Von Transformationen, Reformen und Innovationen, Wiesbaden 2014, 291-308
- Jänicke, Martin: Multi-level reinforcement in climate change, in: Brunnengräber, Achim/ DiNucci, Maria Rosaria, Hg.: Im Hürdenlauf zur Energiewende. Von Transformationen, Reformen und Innovationen, Wiesbaden 2014, 35-48
- Klein, Martin: Die Koalitionsvereinbarungen zur Energiewende, in: Wirtschaftsdienst 94(2014), H.1, 19-25
- Ohlhorst, Dörte/ Tews, Kerstin/ Schreurs, Miranda: Energiewende als Herausforderung der Koordination im Mehrebenensystem, in: Brunnengräber, Achim/ DiNucci, Maria Rosaria, Hg.: Im Hürdenlauf zur Energiewende. Von Transformationen, Reformen und Innovationen, Wiesbaden 2014, 93-104
- Prieb, Axel: Masterplan 100 Prozent für den Klimaschutz, in: R.Hachmann/ J. Wiehe, Hg., Energiewende lokal gestalten, Berlin 2015, 69-78
- Rifkin, Jeremy: Die dritte industrielle Revolution. Die Zukunft der Wirtschaft nach dem Atomzeitalter, Bonn 2011
- Rittel, Horst W.J./ Webber, Melvin M.: Dilemmas in a general theory of planning, in: Policy Sciences 4(1973), 155-69
- Roßnagel, Alexander: Governanceinnovationen. Klimaanpassungsbeauftragte, Klimaanpassungsmanager, Klimaanpassungsakademie und Umsetzungsverbände in Nordhessen, in: J.Knieling/ A. Roßnagel, Hg.: Governance der Klimaanpassung, München 2015, 141-60
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Gutachten 2013/2014 - Gegen eine rückwärtsgeradte Wirtschaftspolitik, Wiesbaden 2013
- Schüle, Ralf/ Liesenfeld, Joachim/ Madry, Thomas: Treffpunkt im Unendlichen – Synergien und Konflikte von Klimaschutz und Klimawandelanpassung in der Stadt- und Regionalentwicklung. Beispiel: Die Emscher-Lippe-Region, in: J.Knieling/ A. Roßnagel, Hg.: Governance der Klimaanpassung, München 2015, 69-86
- Solorio, Israel/ Öller, Eva/ Jörgens, Helge: The German energy transition in the context of the EU renewable energy policy. A reality check!, in: Brunnengräber, Achim/ DiNucci, Maria Rosaria, Hg.: Im Hürdenlauf zur Energiewende. Von Transformationen, Reformen und Innovationen, Wiesbaden 2014, 189-200

Streeck, Wolfgang: Gekaufte Zeit. Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus, Bonn 2013

UBA (Umweltbundesamt): Umweltbewusstsein in Deutschland 2014. Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage, März 2015

WBGU (Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderung): Welt im Wandel. Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation, Berlin 2011