
(De-)zentrale Energiewende und soziale Konflikte: Regionale Konflikte um die Vertretung des Gemeinwohls

SÖREN MESSINGER-ZIMMER UND JULIA ZILLES

Sören Messinger-Zimmer, Göttinger Institut für Demografieforschung, E-Mail: soeren.messinger@demokratie-goettingen.de
Julia Zilles, Göttinger Institut für Demografieforschung, E-Mail: julia.zilles@demokratie-goettingen.de

Zusammenfassung: Obwohl die Energiewende als gesellschaftlicher Konsens gilt, nehmen lokale Proteste gegen Energiewendeprojekte zu. Doch welche Auswirkungen haben diese Proteste auf das soziale Gefüge in den Regionen? Wer beansprucht in diesen lokalen Konflikten, das Gemeinwohl zu vertreten? Diese Fragen werden im vorliegenden Artikel empirisch auf der Grundlage von zwei Fallstudien zu den Themenbereichen Stromtrassenbau und Windenergie diskutiert. Vor allem wird auf die Konfliktlinie der Allgemeinwohlvertretung sowie auf regionale Konfliktlinien eingegangen. Dabei werden die Sichtweisen aller beteiligten Akteure sowie der betroffenen, aber nicht aktiven Bevölkerung berücksichtigt. Es wird gezeigt, dass es in den Konflikten um mehr geht als um das spezifische Projekt, das verhindert werden soll. Vielmehr wird, eingebunden in lokale Konfliktlinien, der Vertretungsanspruch des Gemeinwohls verhandelt.

Summary: While the „Energiewende“ is a national and moreover global topic, the actual increasing conflicts are taking place at the local level. But who claims to represent the common good? Which impact do protests concerning the „Energiewende“ have on the local social structure? In our text we discuss these questions based on two case studies on conflicts about the construction of new overhead power cables and wind farms. We focus on the cleavage between common good and particular interests. Furthermore we analyze certain regional cleavages. We integrate the perspectives of all actors involved in these conflicts, such as local politicians and authorities, companies, protest groups, as well as those affected citizens who decided not to join the protests. We show that the conflicts are not just dealing with their specific issues but that there are deeper regional conflicts concerning the question who is legitimated to represent the common good.

- JEL Classification: Y80, H73, H40
 - Keywords: Gemeinwohl, lokale Konflikte, Energiewende, Proteste
-

I Einleitung

Die deutsche Energiewende gilt als gesellschaftlicher und politischer Konsens, die Zustimmungswerte in der Bevölkerung sind konstant hoch.¹ In der allgemeinen politischen Debatte entsteht politischer Streit über dieses Thema vor allem entlang der Frontstellung zwischen einer zentralen und einer dezentralen Konzeption der Energiewende. Auf lokaler Ebene regt sich zunehmend Widerstand etwa gegen den Bau von Windparks und großen Biogasanlagen oder gegen die Errichtung neuer Stromtrassen (Hahn 2015). In den lokalen Auseinandersetzungen treten je nach Kontextbedingungen und Akteurskonstellationen unterschiedliche Konfliktlinien zu Tage.

Dabei ist der Gegensatz von Gemeinwohl² (Befürwortung der Projekte) versus Partikularinteressen (Ablehnung der Projekte) aus Sicht der Protestierenden und betroffenen Bürgerinnen und Bürger gar nicht diejenige Differenz, die die Konflikte entscheidend prägt. Auch handelt es sich nicht (nur) um konkretisierte Konflikte zwischen den unterschiedlichen Konzeptionen der Energiewende, etwa zwischen Vertreterinnen und Vertretern zentraler oder dezentraler Verständnisse der Energiewende. Zwar wird diese Konfliktlinie von lokalen Bürgerinitiativen durchaus immer wieder aufgegriffen; wir argumentieren aber, dass es sich dabei zunächst nur um ein instrumentelles Verhältnis handelt. Häufiger weisen die Bürgerinitiativen vor Ort auf eine Vielzahl regionaler (Verteilungs-)Konflikte sowie grundlegende Auseinandersetzungen darüber, wer überhaupt das Gemeinwohl inhaltlich definieren und vertreten darf, hin. Es geht stärker um die Frage nach der Konzeption des politischen Systems als nach der Ausgestaltung der Energiewende selbst. Die lokalen Auseinandersetzungen um Energiewendeprojekte sind somit nicht davon abhängig, ob es sich um zentrale oder dezentrale Konzepte handelt, sondern von gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, die sich lediglich in den Konflikten konkret manifestieren.

Die Protestforschung hat sich in den letzten Jahren bereits verstärkt mit Konflikten um Groß- und Infrastrukturprojekte (GI-Proteste) (Schröter 2016) generell sowie spezifisch mit Protesten gegen Energiewendeprojekte beschäftigt (Marg, Herrmann et al. 2013). Den meisten dieser Arbeiten ist gemein, dass sie sich vorrangig auf die Protestierenden selbst, ihre Argumente, Mobilisierungsstrategien und -erfolge, Organisationsformen, Sozialstruktur und Motivationen konzentrieren (Baumgarten und Rucht 2013, Marg, Geiges et al. 2013, Butzlaff 2016). In dem Projekt „Bürgerproteste in Zeiten der Energiewende“³, auf dessen empirischer Grundlage die Argumente dieses Beitrags entwickelt wurden, haben wir unseren Blickwinkel erweitert und alle am Konflikt beteiligten Akteure inklusive der betroffenen, aber nicht aktiven Bevölkerung in das Untersuchungsdesign aufgenommen. Damit schließen wir an die Debatte um „contentious politics“ (McAdam und Schaffer Boudet 2012, Tilly und Tarrow 2015) an. Im vorliegenden Beitrag rücken wir die Frage nach dem Konflikt um die Vertretung des Gemeinwohls sowie regionale Konflikte in den Mittelpunkt. Dabei knüpfen wir auch an die Diskussion an, ob es sich bei den

1 Die Zustimmung der Bevölkerung zur Energiewende liegt seit 2012 konstant bei circa 90 Prozent (Agora Energiewende 2016: 33).

2 Zur Konkurrenz von Gemeinwohlzielen, beispielsweise den Klimaschutz oder die lokale Wertschöpfung betreffend, mit Zielen des Landschaftsschutzes oder der Sicherung von Biodiversität vergleiche Canzler et al. (2016) im selben Heft.

3 Die Ideen und Erkenntnisse, die unserem Aufsatz zugrunde liegen, verdanken wir dem intensiven Austausch und der Diskussion mit Prof. Dr. Franz Walter, Dr. Stine Marg, Christoph Hoeft, Kláudia Hanisch, Jonas Rugenstein, Julia Kopp, Hannes Keune und Carolin Schwarz im Rahmen des Projekts „Bürgerproteste in Zeiten der Energiewende“. Das Projekt wurde 2013 bis 2016 durch das Niedersächsische Ministerium für Wissenschaft und Kultur gefördert. Die Abschlusspublikation ist im März 2017 erschienen (Hoeft et al. 2017). Wir danken Katharina Rahlf für das Lektorat sowie dem/der anonymen GutachterIn für die hilfreichen Hinweise.

Protesten gegen Energiewendeprojekte um NIMBY-Phänomene⁴ handelt (unter anderem Alt-haus 2012 sowie Hager und Haddad 2015). Wir folgen in unserer Argumentation einem offenen, pluralistischen Verständnis von Gemeinwohl (Moss et al. 2009: 42), demzufolge Gemeinwohl als Ergebnis von gesellschaftlichen Aushandlungsprozessen zu begreifen ist (Becker et al. 2014: 11). Im Zentrum der Analyse der von uns betrachteten Konflikte steht dabei auch die Frage, wie diese Prozesse aussehen müssen, damit das Ergebnis als gemeinwohldienlich akzeptiert wird. Uns ist bewusst, dass sich der Gemeinwohl-Begriff schwer bis unmöglich eindeutig bestimmen lässt und es sich dabei im sozialwissenschaftlichen Diskurs vielmehr um ein „normatives Kons- trukt“ (Moss et al. 2009: 38) handelt.

2 Methodik und Datengrundlage

Neben den Protestierenden und Aktivistinnen und Aktivisten haben wir im Forschungsprojekt Politikerinnen und Politiker, Angestellte der zuständigen Verwaltungen und Vertreterinnen und Vertreter der durchführenden Unternehmen in den Blick genommen. Bei allen beteiligten Akteuren eines Konfliktfeldes wurden ihre eigenen Strategien, ihre Selbtsicht und Ziele sowie die gegenseitige Wahrnehmung der anderen involvierten Akteure qualitativ abgefragt; ebenso wurden die jeweiligen Einschätzungen der Bedeutung und Auswirkungen von Protesten erhoben. Schließlich wurde auch die betroffene, aber nicht aktive Bevölkerung vor Ort genauer analysiert. Bei diesen Unbeteiligten interessierte uns vor allem ihre Perzeption der lokalen Auseinandersetzungen, wie stark sie den einzelnen Akteuren vertrauten und von wem sie die eigenen Interessen am ehesten repräsentiert sahen. Wir sind der Frage nachgegangen, wie die beteiligten Akteure sowie die Unbeteiligten die Konflikte als Ganzes und die Konfliktpartner im Einzelnen wahrnehmen und welche Wertvorstellungen in Bezug auf die Konflikte formuliert werden.

Das Datenmaterial wurde zwischen Juli 2014 und Mai 2015 erhoben. Mit den beteiligten Akteuren wurden insgesamt 45 leitfadengestützte Experteninterviews geführt. Zur Untersuchung der betroffenen, aber nichtaktiven Bevölkerung wurden sechs moderierte Gruppendiskussionen (Schulz 2012) mit insgesamt 43 Teilnehmerinnen und Teilnehmern veranstaltet. Mit diesen Methoden lassen sich die kognitiven Dimensionen der im Konfliktfeld agierenden Personen und der unbeteiligten Bevölkerung sowie ihre Präferenzen, Motive, Ideen und Normvorstellungen erfassen.⁵ Das erhobene Material wurde nach einfachen Regeln transkribiert, codiert und einer qualitativen Inhaltsanalyse (Mayring 2015) unterzogen. Sowohl die Codierung als auch die Interpretation und Auswertung der Daten erfolgte in Forscherinnen- und Forschergruppen, um die Intersubjektivität des Prozesses zu gewährleisten. Damit schließen wir im Sinne sowohl der Qualitätssicherung als auch des zusätzlichen Erkenntnisgewinns an das Konzept der „Forscher-Triangulation“ nach Denzin (1989) an. Ergänzt wurde das empirische Material um Protokolle teilnehmender Beobachtung im Feld und die Auswertung der jeweils lokalen Presseberichterstattung sowie der Internetauftritte der Akteure.

4 Das Akronym NIMBY steht für „Not In My Backyard“ und bezeichnet Proteste, die eine Technologie zwar nicht als Ganzes ablehnen, wohl aber in unmittelbarer Nähe zum eigenen Lebensumfeld. Kritik an diesem Begriff findet sich beispielsweise bei Devine-Wright (2005).

5 Vergleiche zum methodischen Vorgehen insgesamt Klecha et al. (2013).

3 Lokale Inspektionen

Im Rahmen des Projekts haben wir insgesamt vier Inspektionen in das Feld lokaler energiepolitischer Konflikte in drei Themenbereichen (Stromtrassenausbau, Windenergie, Fracking) unternommen.⁶ Für diesen Aufsatz konzentrieren wir uns exemplarisch und kontrastierend auf die Erkenntnisse der Analyse zweier lokaler Konflikte: Zum einen betrachten wir den Neubau der Stromtrasse SuedLink und damit ein Projekt, das in der öffentlichen Wahrnehmung der zentralen Konzeption der Energiewende zugerechnet wird. Zum andern geht es um einen lokalen Konflikt um den Bau von Windkraftanlagen, der durch seinen kommunalen Charakter als Projekt einer stärker dezentralen Konzeption der Energiewende geframed wird.⁷

Die Energiewende, vor allem in Form des Ausbaus von Offshore-Windenergie, macht den Neu- und Ausbau zahlreicher Hoch- und Höchstspannungsleitungen notwendig. Mit einer vorgesehenen Länge von etwa 800 Kilometern von Wilster nach Grafenrheinfeld ist die geplante Hochspannungsgleichstromübertragungsleitung (HGÜ) SuedLink eines der größten Infrastrukturprojekte der Energiewende.

Kaum hatte die Betreiberfirma TenneT TSO GmbH im Februar 2014 öffentlich einen möglichen Grobkorridor für die Trasse verkündet, entstanden überall entlang dieses Streckenverlaufs Bürgerinitiativen von Betroffenen. Von Anfang Februar 2014 bis Juli 2015 haben wir die Auseinandersetzung um den SuedLink am Beispiel eines betroffenen Kreises in Nordhessen begleitet. Nach diesen knapp anderthalb Jahren haben die Auseinandersetzungen mit der Verabschiedung der „Eckpunkte für eine erfolgreiche Umsetzung der Energiewende“⁸ durch die Regierungskoalition ein vorläufiges Ende gefunden: Mit dem Beschluss, mehr Erdverkabelungen zu installieren, sind die bisherigen Streckenentwürfe hinfällig geworden und müssen neu geplant werden.

Trotz des Anspruchs des durchführenden Unternehmens TenneT, den Planungsprozess möglichst transparent und kommunikativ zu gestalten, empfanden sowohl Bürgerinitiativen als auch kommunale Vertreter den gesamten Beteiligungsprozess als Ablenkung und nicht ernstgemeint. Dies lag einerseits an der Unübersichtlichkeit des Verfahrens sowie an der Ungewissheit, in welchem Verhältnis diese Beteiligung zum offiziellen Verfahren der Bundesnetz Agentur (BNetzA) steht, und andererseits am steten Gefühl, dass die Entscheidung über den Trassenverlauf bereits gefallen sei, bevor das Verfahren begann. Kommunale Vertreter der betroffenen Ortschaften und Kreise lehnten die Trasse ebenfalls ab, da sie keinerlei Einflussmöglichkeiten auf die Planung hatten.⁹ Damit ergab sich eine Koalition aus politischen Akteuren und Protestierenden gegen die Trasse, die über die klassische Konstellation „Bürgerinitiativen gegen Staat“ hinausging.

Zweiter Bezugspunkt für diesen Beitrag bildet der Konflikt um den Bau des Windparks Ellern im Rhein-Hunsrück-Kreis in Rheinland-Pfalz. Der Rhein-Hunsrück-Kreis verzeichnet seit vielen

6 Zu Konflikten bei Bürgerenergieprojekten vergleiche den Beitrag von Radtke (2016) im selben Heft.

7 Für eine ausführliche Darstellung der Konfliktfälle und der beteiligten Akteure siehe Hoeft et al. (2017).

8 Parteivorsitzende der CDU, CSU und SPD: Eckpunkte für eine erfolgreiche Umsetzung der Energiewende, 1.7.2015. www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/E/eckpunkteenergiewende.property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf (abgerufen am 18.2.2016).

9 Stärkster Ausdruck der kommunalen Opposition war die sogenannte Hamelner Erklärung, 12.12.2014. www.hamelnererklarung.de/de/ (abgerufen am 23.2.2016).

Jahren eine stete Zunahme von Windkraftanlagen, wovon viele Ortsgemeinden, aber auch einige Bürgergenossenschaften oder Privatpersonen finanziell profitieren. Ablehnung gab es lange nur latent und nicht organisiert. Mit den Plänen für einen Windpark im geschützten und als Naturpark ausgewiesenen Soonwald mobilisierte sich jedoch schnell Protest, die Rodung in einer „*Nacht- und -Nebel-Aktion*“¹⁰ im Wald brachte das Fass zum Überlaufen und bedeutete „*für viele Menschen [...] die Verletzung ihrer eigenen Seele*“. Eine Bürgerinitiative gründete sich und stellte sich gegen den sehr engagierten Ortsbürgermeister, der im Windpark eine Absicherung der Zukunftsfähigkeit seines Ortes sah. Für die Gegnerinnen und Gegner hingegen war das Errichten der „*Monsterwindräder*“ der „*Sündenfall*“. Obwohl der konkrete Windpark im Soonwald durch die Bürgerinitiative nicht mehr verhindert werden konnte, hat sie sich als Akteurin in der Region etabliert, aus ihrer Sicht an anderen Orten erfolgreich Projekte verhindert und ihren ursprünglichen Aktionsradius über das Waldgebiet hinaus auf die gesamte Region erweitert.

4 Konfliktlinien

4.1 Gemeinwohldefinitionen in Energiewendekonflikten

Lokale Konflikte um den Auf- und Ausbau von technischen Anlagen im Rahmen der Energiewende werden im öffentlichen Diskurs und in der wissenschaftlichen Betrachtung oftmals als Konflikte zwischen partikularen Eigeninteressen, die im Sinne des NIMBY-Diskurses auf Verhinderung des Projekts zielen würden, und dem Gemeinwohl, dem die Durchführung zugutekomme, dargestellt. Die für die Durchführung des Projekts verantwortliche Seite verfügt meist auch über die volle formale Legitimation der repräsentativen Demokratie in Form von Gesetzen, Genehmigungsverfahren und Verordnungen. Zudem sind aus Sicht der Projektbefürworter die Projekte mit der legitimierenden Kraft der Experten versehen und stellen in dieser Logik vernünftige Lösungen großer gesellschaftlicher Herausforderungen dar. Die Gruppen wiederum, die einen Stopp der Projekte verlangen, sind weder gewählt noch anders formal legitimiert und scheinen sich nur um die eigenen Interessen zu kümmern, ohne Rücksicht auf die negativen Folgen für die Gesellschaft.

In der Feldforschung zeigte sich allerdings, dass diese Trennung auch von den Akteuren selbst nicht widerspruchslös akzeptiert wird. Die Protestierenden sehen sich nicht als Gruppe mit egoistischem Spezialinteresse, die um Beachtung kämpft, sondern als diejenigen, die ganz besonders die gesamtgesellschaftliche Verantwortung im Blick hätten. Der Kampf um die Vertretung des Gemeinwohls ist somit zu einer zentralen Konfliktlinie in den Konflikten geworden. Dies mag zunächst als strategische Position interpretiert werden. Gerade weil die Trennung in „partikular“ und „allgemein“ auch eine Trennung in „weniger wichtig“ und „alles entscheidend“ impliziert, ist die Selbstdarstellung als gemeinwohlorientiert wichtiges diskursives Kapital.

Die Weigerung der Protestierenden, sich als VertreterInnen partikularer Interessen einordnen zu lassen, geht allerdings über diese Interpretation hinaus. Letztlich ist auch die Überzeugung, dass die politischen Entscheider und die durchführenden Unternehmen eben nicht die Interessen des

10 Dieses Zitat und alle weiteren kursiv gesetzten Zitate, die nicht anders gekennzeichnet sind, stammen aus unseren Interviews und Fokusgruppen.

Allgemeinwohls verfolgen würden, wodurch die formale Legitimation völlig blutleer geworden sei, ein wesentlicher Katalysator dafür, die eigenen Interessen in Form von Protest zu vertreten.¹¹

Die Bürgerinitiativen sehen es eigentlich als Aufgabe der gewählten RepräsentantInnen, die Interessen der Bürgerinnen und Bürger zu vertreten; dies sei unter dem Begriff Gemeinwohl zu verstehen. Nur komme die Politik dieser Aufgabe nicht hinreichend nach. Dafür gebe es, je nach Gesprächspartner, unterschiedliche Ursachen. Den wichtigsten Grund für diese mangelnde Fähigkeit der Politik sehen die Protestierenden in der Uninformiertheit der einzelnen Politikerinnen und Politiker. Im direkten persönlichen Gespräch über die zur Debatte stehenden Themen nehmen sie ihre örtlichen Vertreterinnen und Vertreter als Laien wahr. Abhängig von der grund-sätzlichen Haltung zu den Politikerinnen und Politikern, eigenen Erfahrung mit politischen Prozessen und der momentanen emotionalen Aufladung des Konflikts bringen sie dafür entweder ein gewisses Maß an Verständnis auf oder aber formulieren den Vorwurf der Inkompetenz:

„Was mir natürlich auch noch auffällt [...], die ganz, ganz große [...] fachliche Inkompetenz unserer Entscheidungsträger. Die Berufspolitiker, die haben nur oberflächliches Wissen. Sobald es in die Tiefe geht, in die Evidenz der Bewertung, mögliche gesundheitliche [Risiken, Erg. Verf.], da wissen die gar nix. Die wissen überhaupt nix.“

Die Erfahrung, dass die PolitikerInnen nicht über umfangreiches Faktenwissen verfügen, schmälert das Vertrauen in ihre Entscheidungen und führt zu der Überzeugung, selbst in die Recherche einsteigen und Fakten sammeln zu müssen. Und tatsächlich finden sich stets Expertenmeinungen, die die Notwendigkeit der Projekte in Frage stellen oder gar deren Schädlichkeit für Natur oder die Ziele der Energiewende belegen. Sodann erfolgt eine willkommene Anknüpfung an bestehende Diskursstränge um die spezifische Technologie und die allgemeine Konzeption der Energiewende. Hier findet häufig auch eine Positionierung der Bürgerinitiativen im Streit zwischen zentraler und dezentraler Konzeption der Energiewende statt. Jedes Argument, das eine Ablehnung des jeweiligen Projekts rechtfertigt, wird in die eigene Haltung integriert. So erklärt sich, dass Windkraftgegnerinnen und -gegner im Hunsrück fordern, verstärkt auf Offshore-Anlagen zu setzen, was wiederum die Notwendigkeit von Stromtrassenausbauten verstärken würde, während Stromtrassengegnerinnen und -gegner in Hessen dafür plädieren, mehr Windräder in Bayern zu bauen, da der Strom eben dort gebraucht werde. Die Wahrnehmung der eigenen politischen Vertreterinnen und Vertretern als uninformativ führt auch zu der Schlussfolgerung, dass diese leichte Beute für die Lobbyarbeit wirtschaftlicher Interessen seien.

Die Arbeit der Protestierenden wird in dieser Logik zum Dienst an der Demokratie und zum Lückenbüsser. Der Vorwurf, egoistisch und nur im Sinne der eigenen Interessen zu handeln, ist ihnen daher unverständlich:

„Also ich finde das ja immer eine Verdrehung der Dinge. Wir haben die ganze Zeit hier einen Teil von gesellschaftlicher Verantwortung übernommen, weil sie an anderer Stelle nicht gelebt wird. Eigentlich füllen wir nur ein Verantwortungsvakuum aus. Und das ist etwas, was aber immer sichtbarer wird, dass sie [die Politikerinnen und Politiker, Anm. Verf.] nicht in die Verantwortung gehen.“

11 Diesen grundlegenden Trend Vertrauens- und Legitimitätsverlusts der klassischen politischen Institutionen der repräsentativen Demokratie haben in der letzten Zeit unterschiedliche Autoren thematisiert (vergleiche Rosavallon 2008, Michelsen und Walter 2013 und spezifisch auf Proteste bezogen auch Butzlaß 2016).

Diese Aufgabe nehmen die Protestierenden ernst, sie wirkt geradezu konstitutiv für das Selbstverständnis der Bürgerinitiativen (Zilles und Schünemann 2017). Die Initiativen bauen Kompetenzen auf, auf deren Basis sie dann – ganz ähnlich der Taktik der von ihnen so gescholtenen Lobbygruppen – Expertisen für die Politikerinnen und Politiker erstellen und sie so für ihre Sache zu gewinnen versuchen. Je länger bestimmte Bürgerinitiativen auf diese Weise aktiv sind, umso eher weicht die wütende Empörung über die Inkompotenz der Politikerinnen und Politiker der leicht paternalistischen Perspektive, diese nun mit wertvollen Informationen zu versorgen, die sie sonst nicht bekommen würden.

Die Bürgerinitiativen können sich bei dieser Einschätzung der PolitikerInnen und der Legitimität ihrer Entscheidungen auf dieselbe Wahrnehmung in der breiteren Bevölkerung stützen. Die betroffenen, aber nicht aktiven Bürgerinnen und Bürger sehen in den Bürgerinitiativen die Vertretung ihrer eigenen Interessen, die sie für nahezu gleichbedeutend mit dem Gemeinwohl sind, während Politik und Unternehmen genau dieses Gemeinwohl nicht beachten würden. Auf die Frage, warum den Bürgerinitiativen ein enorm hohes Maß an Vertrauen zugesprochen wurde, fasst ein Fokusgruppen-Teilnehmer die Stimmung so zusammen:

„Weil die [Bürgerinitiativen, Anm. Verf.] in ihrem eigenen Interesse handeln. Die wollen ja für sich selber, Kinder, Familie, [...] wollen sie ja das Beste und nicht so wie die Politiker und Firmen das Geld in die eigene Tasche stecken und Profit machen, die kämpfen halt für sich.“

Dass auch Bürgerinitiativen mit Tricks und Verfälschungen von Tatsachen arbeiten könnten, wie es von Politik und Wirtschaft in manchmal lakonischer Normalität angenommen wird, wird kaum erwähnt. Im Allgemeinen geht man davon aus, dass Bürgerinitiativen keinen Grund hätten zu lügen. Ihnen wird nahezu vorbehaltlos vertraut; Zweifel entstehen einzig an der fachlichen Kompetenz der Initiativen im Detail.

Eine Gegenüberstellung von Gemeinwohl gegen Partikularinteressen kann bei den Betroffenen von Projekten, egal ob dagegen engagiert oder passiv, nicht verfangen, weil den Akteuren, die die Position des Gemeinwohls beanspruchen, nicht ausreichend vertraut wird. Da die Gemeinwohldefinition des politischen Systems nicht akzeptiert wird, greifen die Protestierenden auf ihre eigenen Wünsche und Vorstellungen zurück, um sich ein Bild über den Willen der Bevölkerung zu machen – und vermittels dieses Kurzschlusses können sie behaupten, sie, die ja selber die Bürgerinnen und Bürger sind, vertraten die allgemeinen Interessen des Volkes. Jeder Widerspruch gegen ihre eigene Position gerät so schnell in den Verdacht, nicht dem Gemeinwohl zu dienen.

4.2 Regionale Konfliktlinien

Alle von uns analysierten Konfliktfälle ereigneten sich im lokalen, ländlichen Raum – für Projekte im Zusammenhang mit der Energiewende ist dies ein zentrales Charakteristikum. Doch gerade die Akteure dieser Regionen sind häufig gar nicht an das Austragen von Konflikten gewöhnt, viele Themen werden dort mehr oder weniger nach konsensualen Prinzipien verhandelt. Vor allem die dezentralen Konflikte um Windkraft bringen jedoch Spannungen in die Ortschaften hinein. Bei der Ablehnung von Stromtrassen ist das Spannungspotenzial innerhalb der betroffenen Gemeinden viel geringer, da hier vielfach eine kollektive Ablehnung gegen die mit dieser Baumaßnahme verknüpfte zentrale Konzeption der Energiewende dominiert. Dies wurde auch in unseren Fokusgruppengesprächen mit der unbeteiligten Bevölkerung sehr deutlich. Unter den Teilnehmerinnen und Teilnehmern der Fokusgruppen zum Bau der Stromtrasse Sued-

Link positionierte sich niemand für den Bau der Stromtrassen, allenfalls gab es vereinzelt eine Position der Gleichgültigkeit. Die Skepsis gegenüber dem geplanten Projekt einte die Gruppe; gemeinsam wurde von der Politik ein Projektstopp gefordert. Auch zwischen den betroffenen Kommunen gibt es keinen Dissens über die Ablehnung. Es fehlen schlicht die Argumente für den Bau von Trassen in der unmittelbaren Umgebung.

Im dezentral ausgerichteten Windkraftkonflikt im Rhein-Hunsrück-Kreis in Rheinland-Pfalz hingegen sieht es anders aus: Auch dort hat man die Erfahrung gemacht, dass es zu Spannungen kommt, wenn einzelne Privatpersonen aus den Ortschaften finanziell von den Windkraftanlagen profitieren, die große Mehrheit jedoch nicht. Als Lösung dieses Konflikts werden nun auf Kreis-ebene in der Flächennutzungsplanung nur noch kommunale Flächen für Windkraft ausgewiesen, sodass die Einnahmen der gesamten Ortsgemeinde zugutekommen. Dennoch gibt es auf persönlicher Ebene Konflikte: Personen, die dieses Vorgehen gutheißen und der Argumentation der LokalpolitikerInnen folgen, dass dadurch ein wichtiger Beitrag zur Zukunftsfähigkeit der Ortschaften geleistet werde – „*Wenn du Gemeindeeinnahmen hast, kannst du dich zukunftsfähig machen*“ – kollidieren mit der Argumentation einiger Unbeteiligter, dass negative Auswirkungen der Windkraft überwogen, weshalb sie das finanzielle Argument nicht gelten lassen. In einigen Orten dominierte zeitweise die Windkraftkontroverse so stark, dass sich Anwohnerinnen und Anwohner nicht mehr trauten, sich mit ihrer Meinung innerhalb des Ortes offen zu positionieren. Bei unserer Rekrutierung für die Fokusgruppen sind wir bisweilen auf Personen gestoßen, die aus Angst vor sozialen Repressionen ihre Meinung nicht vor anderen darstellen mochten.

Der Verteilungskonflikt zwischen Akteuren mit und ohne finanziellen Profit aus Windkraft verlagert sich durch das Ausweisen von kommunalen Flächen lediglich auf eine andere Ebene: Es entstehen Spannungen zwischen Orten, zum Beispiel innerhalb einer Verbandsgemeinde, von denen einige aufgrund ihrer geografischen Lage sehr hohe Einnahmen aus Windkraftanlagen erzielen und stark in öffentliche Infrastruktur wie Kinderbetreuungseinrichtungen oder Nahwärmelektrwerke investieren können, während anderen aus naturschutzrechtlichen oder politischen Gründen das Errichten von Windkraftanlagen nicht möglich ist. Um die lokale Daseinsvorsorge zu gewährleisten, argumentieren viele Bürgermeisterinnen und Bürgermeister, dass man auf die Windkrafteinnahmen dringend angewiesen sei. Hier werde, so eine Vertreterin einer BI, „*das EEG [...] zur fiskalischen Steuerung*“ missbraucht.

Auch für diese Konfliktlage gibt es in einzelnen Verbandsgemeinden eine entschärfende Lösung, die mittlerweile von der Landesregierung in ganz Rheinland-Pfalz als Strategie empfohlen wird. Durch sogenannte Solidarpakte findet auf Ebene der Verbandsgemeinde ein Ausgleich zwischen Orten mit und ohne Einnahmen aus Windkraftanlagen statt. Ein Solidarpakt kann folgendermaßen aussehen: Ein Grundbetrag von 18 000 Euro sowie weitere 50 Prozent der darüberhinausgehenden Erlöse je Anlage verbleiben bei der Ortsgemeinde, auf deren Grundstück die Anlage steht. Der restliche Anteil wird anhand zweier Schlüssel auf die übrigen Gemeinden der Verbandsgemeinde verteilt: Die eine Hälfte geht zu gleichen Teilen an alle Orte, die zweite Hälfte wird nach Einwohnerzahlen gestaffelt ausgezahlt, sodass größere Orte mehr Geld erhalten als kleinere.¹² Der Vorbildcharakter solcher Modelle wirkt weit über Rheinland-Pfalz hinaus und wird mittlerweile auch von privaten Akteuren aufgegriffen (Becker et al. 2014: 21). Nun muss nicht länger jeder Ort zwingend Windkraftanlagen errichten, um finanziell an den Wind-

12 Vergleiche www.rheinboellen.de/seite/108118/solidarpakt.html (abgerufen am 21.9.2016).

krafteinnahmen der Verbandsgemeinde beteiligt zu werden. Die Verhandlungen zum Abschluss eines Solidarpaktes verlaufen jedoch dann besonders konfliktreich, wenn Orte betroffen sind, die bereits über sehr hohe Einnahmen durch die Verpachtung von kommunalen Flächen für Windkraftanlagen verfügen und durch einen solchen Vertrag auf finanzielle Mittel verzichten müssten.

Eine weitere Konfliktlinie verläuft zwischen Stadt und Land beziehungsweise mit Blick auf die Stromtrassen: zwischen Anfangs- beziehungsweise Endpunkt und Trassenmitte. Die Windkraftgegner fühlen sich von der Stadtbevölkerung ausgenutzt. Im ländlichen Naturraum müsste nun die Energie produziert werden, die in den Städten und Industriezentren verbraucht werde. Teilweise wird dies eingebettet in ein Narrativ struktureller historischer Benachteiligung:

„Da wiederholt sich halt auch Geschichte, weil die Hunsrücker eben schon seit Jahrhunderten unterdrückt wurden, weil man gedacht hat: da oben die Bergvölker, da mit denen können wir's ja machen.“

Die Energiewende werde von grünen „*Ideologen*“ in den Städten entschieden, aber auf dem Rücken der „*passiven*“ Landbevölkerung ausgetragen. Auch die Ablehnung der Stromtrasse wird bisweilen damit begründet, dass man aufgrund der Gleichstromtechnologie selbst nichts davon habe. Die Region profitiere lediglich am Anfang der Trasse, da hier Strom abgenommen werden könne, und am Ende, da der Strom dort wegen Abschaltung der AKWs dringend benötigt werde. Teile der Bevölkerung bewerten die Verwandlung des ländlichen Raums in ein „*Industriegebiet*“ sehr negativ und lehnen sie ab.

5 Fazit

Die Konflikte um Energiewendeprojekte umfassen deutlich mehr Dimensionen als die reine inhaltliche Auseinandersetzung um das jeweilige Projekt. Tatsächlich ist mit Blick auf die lokale Praxis der Konflikte der inhaltliche Streit eine sekundäre Dimension. Inhaltliche Argumente, etwa die Frage nach der Sinnhaftigkeit spezifischer Technologien und der Passung dieser zu zentralen oder dezentralen Energiewendekonzeptionen, kommen erst dann ins Spiel, wenn die grundsätzliche Ablehnung der durch das jeweilige Bauprojekt entstehenden Zumutungen bereits vorhanden ist. Eine Reduzierung des Konflikts auf eine Auseinandersetzung zwischen einer sachlich richtigen, demokratisch legitimierten Seite und einer partikularen Spezialinteressen verfolgenden Seite beschreibt die Komplexität aus Sicht der Betroffenen dennoch nicht ausreichend. Grundlage der Konflikte ist ein tief sitzendes Misstrauen der Betroffenen gegenüber Planern aus Politik, Verwaltung und Unternehmen, die die Interessen der betroffenen Bevölkerung und die negativen Folgen für die Umgebung eben nicht in die Definition des Gemeinwohls einkalkulieren würden. Hier zeigen sich Tendenzen der Misstrauensgesellschaft (Walter 2013).

Die lokalen Konflikte um spezifische Bauprojekte, die im Rahmen der Energiewende entstehen, sind nicht Ausdruck einer Krise oder eines Streits um die Energiewende per se. Die Konflikte kommen auch nicht deshalb auf, weil um verschiedene Konzeptionen der Energiewende gestritten wird. Die Widerstände, auf die die einzelnen Bauprojekte stoßen, sind fundamentaler und meist relativ unabhängig von der Energiewende. Die regionalen Konflikte, die sich meist als Fragen nach der Verteilung von Nutzen und Kosten einzelner Projekte äußern, sind dabei prinzipiell

im politischen System lösbar. Hier finden sich deshalb auch im Sinne klassischer politischer Kompromisse Lösungen, zum Beispiel Solidarpakte zwischen Kommunen. Diese Kompromisse bedürfen allerdings einer gemeinsamen Problem- und Problemlösungssicht. Ein fundamentaleres Problem stellen die lokalen Auseinandersetzungen dort da, wo eben diese gemeinsame Haltung ganz grundlegend nicht vorhanden ist. In diesen Kontexten funktionieren die Prozesse, die solche gemeinsamen Sichtweisen in der Vergangenheit produziert haben – nach Rosanvallon (2008) die Legitimität qua Entscheidung von gewählten Repräsentantinnen und Repräsentanten und die Legitimität auf Basis des Vertrauens in die Expertise der Verwaltungen – nicht mehr. Die Betroffenen vor Ort, egal, ob sie die Schwelle zum Engagement überschreiten oder nicht, sind schlichtweg nicht davon überzeugt, dass die Bauprojekte überhaupt Versuche darstellen, das Problem einer regenerativen Energieversorgung zu lösen.

Literaturverzeichnis

- Agora Energiewende (2016): Die Energiewende im Stromsektor: Stand der Dinge 2015. Rückblick auf die wesentlichen Entwicklungen sowie Ausblick auf 2016. Berlin. www.agoraenergiewende.de/fileadmin/Projekte/2016/Jahresauswertung_2016/Agora_Jahresauswertung_2015_web.pdf (abgerufen am 21.9.2016).
- Althaus, Marco (2012): Schnelle Energiewende – bedroht durch Wutbürger und Umweltverbände? Protest, Beteiligung und politisches Risikopotenzial für Großprojekte im Kraftwerk- und Netzausbau. *Wissenschaftliche Beiträge 2012* der TH Wildau, 104–114.
- Baumgarten, Britta und Dieter Rucht (2013): Die Protestierenden gegen „Stuttgart 21“ – einzigartig oder typisch? In: Frank Brettschneider und Wolfgang Schuster (Hrsg.): *Stuttgart 21. Ein Großprojekt zwischen Protest und Akzeptanz*. Wiesbaden, Springer VS, 97–125.
- Becker, Sören, Andrea Bues und Matthias Naumann (2014): Die Analyse lokaler energiepolitischer Konflikte und das Entstehen neuer Organisationsformen. Theoretische Zugänge und aktuelle Herausforderungen. *EnerLOG Working Paper*. Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung/Local Governments for Sustainability/Zukunftsagentur Brandenburg. Erkner, Freiburg, Potsdam. www.zab-energie.de/de/system/files/media-downloads/EnerLOG%20Working%20Paper%201-7941.pdf (abgerufen am 21.9.2016).
- Butzlaß, Felix (2016): Die neuen Bürgerproteste in Deutschland. Organisatoren – Erwartungen – Demokratiebilder. Bielefeld, transcript.
- Canzler, Weert et al. (2016): Auf dem Weg zum (de-)zentralen Energiesystem? Ein interdisziplinärer Beitrag zu wesentlichen Debatten. *Vierteljahrsshefte zur Wirtschaftsforschung* 85 (4), 127–159.
- Denzin, Norman K. (1989): *The research act. A theoretical introduction to sociological methods*. 3rd ed. Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall.
- Devine-Wright, Patrick (2005): Beyond NIMBYism: towards an integrated framework for understanding public perceptions of wind energy. *Wind Energy*, 2 (8), 125–139.
- Hager, Carol J. und Mary Alice Haddad (2015): *NIMBY is beautiful. Cases of local activism and environmental innovation around the world*. New York, Berghahn.
- Hahn, Thomas (2015): Gegenwind. *Süddeutsche Zeitung* vom 7. Juli 2015, 7.
- Hoeft, Christoph, Sören Messinger-Zimmer und Julia Zilles (Hrsg.) (2017): *Bürgerproteste in Zeiten der Energiewende. Lokale Konflikte um Windkraft, Stromtrassen und Fracking*. Bielefeld, transcript.

- Klecha, Stephan, Stine Marg und Felix Butzlaff (2013): Forschungsdesign und Methodik. In: Stine Marg, Lars Geiges, Felix Butzlaff und Franz Walter (Hrsg.): *Die neue Macht der Bürger. Was motiviert Protestbewegungen?* BP-Gesellschaftsstudie. Reinbek bei Hamburg, Rowohlt, 14–47.
- Marg, Stine, Lars Geiges, Felix Butzlaff und Franz Walter (Hrsg.) (2013): *Die neue Macht der Bürger. Was motiviert die Protestbewegungen?* BP-Gesellschaftsstudie. Reinbek bei Hamburg, Rowohlt.
- Marg, Stine, Christoph Hermann, Verena Hambauer und Ana Belle Becké (2013): „Wenn man was für die Natur machen will, stellt man da keine Masten hin“. Bürgerproteste gegen Bauprojekte im Zuge der Energiewende. In: Stine Marg, Lars Geiges, Felix Butzlaff und Franz Walter (Hrsg.): *Die neue Macht der Bürger. Was motiviert die Protestbewegungen?* BP-Gesellschaftsstudie. Reinbek bei Hamburg, Rowohlt, 94–138.
- Mayring, Philipp (2015): *Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken.* 12. Aufl. Weinheim, Beltz.
- McAdam, Doug und Hillary Boudet (2012): *Putting social movements in their place. Explaining opposition to energy projects in the United States, 2000–2005.* Cambridge [u. a.], Cambridge University Press.
- Michelsen, Danny und Franz Walter (2013): *Unpolitische Demokratie. Zur Krise der Repräsentation.* Berlin, Suhrkamp.
- Moss, Timothy, Rita Gudermann und Andreas Röhring (2009): Zur Renaissance der Gemeinschaftsgut- und Gemeinwohlforschung. In: Christoph Bernhardt, Heiderose Kilper und Timothy Moss (Hrsg.): *Im Interesse des Gemeinwohls. Regionale Gemeinschaftsgüter in Geschichte, Politik und Planung.* Frankfurt a. M., Campus, 31–49.
- Radtke, Jörg (2016): Energiewende in der Verflechtungsfalle: Chancen und Grenzen von Partizipation und bürgerschaftlichem Engagement in der Energiewende. *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung*, 85 (4), 75–88.
- Rosanvallon, Pierre (2008): *Counter-Democracy. Politics in an age of distrust.* Cambridge [u. a.], Cambridge University Press.
- Schröter, Regina (2016): Proteste gegen Groß- und Infrastrukturprojekte – ein Vergleich. *Forschungsjournal Soziale Bewegungen*, 29 (1), 119–122.
- Schulz, Marlen (2012): Quick and Easy! Fokusgruppen in der angewandten Sozialwissenschaft. In: Marlen Schulz, Birgit Mack und Ortwin Renn (Hrsg.): *Fokusgruppen in der empirischen Sozialwissenschaft. Von der Konzeption bis zur Anwendung.* Wiesbaden, Springer VS, 9–22.
- Walter, Franz (2013): Bürgerlichkeit und Protest in der Misstrauensgesellschaft. Konklusion und Ausblick. In: Stine Marg, Lars Geiges, Felix Butzlaff und Franz Walter (Hrsg.): *Die neue Macht der Bürger. Was motiviert die Protestbewegungen?* BP-Gesellschaftsstudie. Reinbek bei Hamburg, Rowohlt, 301–343.
- Tilly, Charles und Sidney G. Tarrow (2015): *Contentious politics.* 2. Aufl. Oxford, Oxford University Press.
- Zilles, Julia und Wolf J. Schünemann (2017): Profilierung aus Protest. Diskursive Strategien der Protestkommunikation und Akteurskonstitution. In: Heidrun Kämper und Martin Wengeler (Hrsg.): *Protest – Parteienschelte – Politikverdrossenheit. Politikkritik in der Demokratie.* Bremen, Hempen, 151–171.