

Governance der Energieunion: Weiche Steuerung mit harten Zügen?

Marc Ringel und Michèle Knodt*

The legislative package “Clean Energy for All Europeans” tabled by the European Commission aims at structuring the framework for climate and energy policies by 2030. Key element of the package is the energy governance regulation which focuses on a better coordination of national energy policies. Despite the recourse to the soft method of open coordination, the regulation contains elements of a more binding nature, potentially leading to the point of intervening in the national energy mix of member states. In contrast, the draft regulation bundles planning and reporting obligations to increase their political effectiveness and economic efficiency. With this proposal, the Commission walks a fine line: Member states will only accept the binding elements of the proposal once the associated benefits in terms of political effectiveness and economic efficiency prevail. Our contribution analyses these criteria and discusses in how far the proposal is suited to deliver a tangible contribution to Europe’s energy and climate goals for 2030.

Die europäische Energiepolitik erhält mit dem Lissabonner Vertrag zum ersten Mal eine eigenständige primärrechtliche Verankerung.¹ Die Europäische Union (EU) verortet darin ihre Energiepolitik im Zieldreieck Wettbewerbsfähigkeit, Versorgungssicherheit und Nachhaltigkeit. Über die Jahre der europäischen Energiepolitik hinweg hat sich die Union in ihrer Strategieformulierung an diesen drei Zielen mit unterschiedlicher Intensität orientiert. Insbesondere die Einführung des Art. 194 AEUV war eng verknüpft mit der Sorge um Versorgungssicherheit der neu in die EU integrierten osteuropäischen Staaten, allen voran Polen.² Demgegenüber zeigten West- und Nordeuropäer vor allem Ambitionen in der Verknüpfung von Energie- und Klimapolitik sowie einer Strategie der Energietransformation hin zu einer stärkeren Dekarbonisierung.³ Diese unterschiedliche Orientierung der Mitgliedstaaten führte in den letzten Jahren zu einer Frontstellung, die stark verwässerte Kompromisse und Blockaden beförderte, wie etwa der Verzicht auf explizit nationale Energie- und Klimaschutzziele für 2030. Um diesen Zustand zu überwinden, versuchte Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker bereits vor seiner Wahl, die Energiepolitik der EU in eine Energieunion zu überführen. Er übernahm damit einen zuvor von Donald Tusk, noch als damaliger Ministerpräsident Polens, lancierten Begriff und versuchte diesen mit Inhalten zu füllen, die alle Dimensionen des Zieldreiecks unterstützen.⁴ Mit dem Gesetzespaket „Saubere Energie für alle Europäer“, das im Kern vier Verordnungen und vier Richt-

* Prof. Dr. Marc Ringel, Hochschule für Wirtschaft und Umwelt, Geislingen.
Prof. Dr. Michèle Knodt, Technische Universität Darmstadt.

1 Art. 194 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

2 Severin Fischer: The EU’s New Energy and Climate Policy Framework for 2030, Stiftung Wissenschaft und Politik: SWP Comments 55/2014.

3 Michèle Knodt: Die Energiepolitik der Europäischen Union und Städte, in: Jörg Kemmerzell/Michèle Knodt/Anne Tews (Hrsg.): Städte und Energiepolitik im europäischen Mehrebenensystem. Zwischen Energiesicherheit, Nachhaltigkeit und Wettbewerb, Baden-Baden 2016, S. 23ff.

4 Michèle Knodt: Energy Policy, in: Hubert Heinelt/Sybille Münch (Hrsg.): Handbook of European Policies: Interpretive Approaches to the EU, Palgrave 2017, im Erscheinen.

linien umfasst, legte die Europäische Kommission im November 2016 Vorschläge zur besseren Koordinierung nationaler Energiepolitiken, zur Reform der Richtlinien für Energieeffizienz und zur Förderung erneuerbarer Energien sowie zum Strommarktdesign vor. Damit will sie den Rahmen für die Energiepolitik in der EU bis zum Jahr 2030 stecken. Vor allem die Verordnung zur Koordinierung der nationalen Energiepolitik birgt Sprengstoff, der in diesen Tagen von den Energieministern kritisch diskutiert wird.

Worin liegt nun die Brisanz des vorgelegten Verordnungsentwurfs? Die Einführung des Art. 194 AEUV hat zwar die Energiepolitik der EU primärrechtlich verankert, die Bestimmung des Energiemixes in den Mitgliedstaaten bleibt davon jedoch unberührt und damit weiterhin in nationalstaatlicher Verantwortung. Ohne Einfluss auf die nationalstaatlichen Energiestrategien wird die EU nicht in der Lage sein, ihre selbstgesteckten Ziele in der Energietransformation zu erreichen. Deshalb muss die Europäische Kommission steuernd eingreifen, ohne die entsprechenden Kompetenzen hierzu auf europäischer Ebene verankert zu haben. Als Lösung kann sie hier nur auf weiche Steuerungsformen zurückgreifen, wie die Europäische Union sie aus dem Instrument der „Offenen Methode der Koordinierung“ kennt. Diese mit der Lissabon-Strategie im Jahr 2000 eingeführte weiche Steuerungsmethode beruht auf den Prinzipien der Freiwilligkeit, der Partizipation und der Konvergenz. Sie arbeitet mit den Mechanismen der Iteration, des Standardsetzens und der Lernprozesse. Die dafür eingesetzten Instrumente sind die des „benchmarking“, des „peer review“ und der „best practice“. Politische Koordination bezieht sich damit auf zentrale Zielsetzung bei dezentralen Implementationsverantwortlichkeiten.⁵ Die „Offene Methode der Koordinierung“ variiert dabei von härterer Koordination (wie dem Stabilitäts- und Wachstumspakt) bis zu weicherer (wie in der Bildungspolitik).⁶ Die Offene Methode wurde stark kritisiert. Ihr wurden mangelnde Zielerreichung, wenig Lerneffekte, kaum Konvergenz oder gar das Fehlen von Integrationseffekten attestiert.⁷ Vielmehr sei ein stark eingeschränktes und selektives Lernen der Beteiligten zu finden⁸ und die Erstellung der nationalen Pläne wie auch deren Implementation folgten eher den ausgetretenen nationalen Pfaden.⁹ Es scheint so zu sein, dass diese weiche Form der Steuerung, die nicht im Schatten der Hierarchie agiert und über wenig bis gar kein Sanktionspotential verfügt, keine greifbaren Effekte erzielen kann.

Die vorgeschlagene Verordnung zur Energie-Governance greift nun auf weiche Formen der Steuerung zurück. Es ist dabei zu beobachten, dass sie diese jedoch mit Instrumenten ausstattet, die trotz grundsätzlicher Weichheit eine tiefere Eingriffsdichte in die nationalen Hoheitsrechte erlauben. Zudem verknüpft sie diese mit Vereinbarungen auf der internationalen Ebene wie dem Pariser Abkommen zum Klimawandel. Ferner versucht sie, die Attraktivität der in der Verordnung vorgeschlagenen Verfahren zu erhöhen und durch die Bündelung bisheriger Planungs- und Berichtspflichten weniger kosten- und ressourcenin-

5 Günther Schmid/Silke Kull: Die Europäische Beschäftigungsstrategie. Perspektiven der Offenen Methode der Koordinierung, in: Hartmut Kaelble/Günther Schmid (Hrsg.): Das europäische Sozialmodell. Auf dem Weg zum transnationalen Sozialstaat, Berlin 2005, S. 317ff.

6 Ingo Linsenmann/Christoph Meyer: Dritter Weg, Übergang oder Teststrecke? Theoretische Konzeption und Praxis der offenen Politikkoordinierung, in: *integration* 4/2002, S. 285ff.

7 Miriam Hartlapp: Learning about policy learning. Reflections on the European Employment Strategy, in: *European Integration Online Papers, Special Issue 1/2009*, Art. 7.

8 Linsenmann/Meyer: Dritter Weg, Übergang oder Teststrecke?, 2002.

9 Michèle Knodt/Michael Stoiber: Comparative Politics in the Context of Multilevel Analysis, in: *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 1/2010, S. 79ff.

tensiv zu gestalten, d.h. sie somit ökonomisch effizient umzusetzen. Der Beitrag fragt demnach, ob die neue von der Europäischen Kommission vorgeschlagene Verordnung ökonomisch effizient und politisch effektiv sein wird. Im Folgenden werden dazu bisherige Ansätze der Steuerung in der Energiepolitik und die Konzeption der neuen Governance-Verordnung vorgestellt sowie die vorgeschlagene Konzeption der Energie-Governance mit Blick auf die genannten Kriterien bewertet.

Governance der Energieunion

Die Governance der Energieunion setzt vor allem auf weiche Steuerungsmechanismen und -instrumente, die sich an Vorläufermodellen in der Energie- und Klimaschutzpolitik orientieren. Der erste Einsatz solcher Modelle findet sich etwa im Bereich Energieeffizienz, genauer der Energiedienstleistungsrichtlinie von 2006.¹⁰ Diese verpflichtet die Mitgliedstaaten, eine bestimmte Menge an Energieeinsparungen zu erzielen. Einsparmenge und Zielpfade zur Umsetzung müssen dreijährlich in Berichten an die Europäische Kommission, den sogenannten Nationalen Energieeffizienz-Aktionsplänen (NEEAP) dar- und belegt werden. Daraufhin überprüft die Kommission die Pläne inhaltlich und gibt den Mitgliedstaaten Rückmeldung zur Verbesserung.¹¹

Während die NEEAP zunächst ausschließlich als Berichtsinstrument konzipiert waren, wurde schnell deutlich, dass sie ein geeignetes Mittel sein könnten, um in einen strukturierten Dialog zwischen Kommission und Mitgliedstaaten über die Ausgestaltung der nationalen Energieeffizienzpolitiken einzutreten. Um dieser Tatsache Rechnung zu tragen, forderte die Kommission die Mitgliedstaaten nach dem Jahr 2011 auf, die Pläne als „Politikinstrument“¹² zu nutzen. Dies implizierte, nicht mehr allein über Maßnahmen zu berichten, mit denen das Einsparziel der Richtlinie erreicht würde, sondern umfassend Strategien und Instrumente der nationalen Energieeinsparpolitik darzulegen. Der hiermit klar festgelegte strukturierte Dialog zwischen Kommission und Mitgliedstaaten wurde in der Novellierung der Energieeffizienzrichtlinie von 2012 übernommen.¹³

Jenseits der formalen Koordinierungsstrukturen im Bereich Energieeffizienz hat die Kommission – ähnlich der Offenen Methode der Koordinierung – weitere informelle Koordinierungsmechanismen eingerichtet. So bieten die sogenannten Konzertierte Aktionen (Concerted Actions) zur Energieeffizienz- und Gebäudeeffizienzrichtlinie den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, sich informell untereinander bzw. mit der Kommission auszutauschen. Ziel ist eine Umsetzung der jeweils zugrunde liegenden Richtlinien auf dem qualitativ höchstmöglichen Niveau, das über die Diskussion von Umsetzungsdetails mit der Kommission bzw. die Möglichkeit zum Austausch von „best practice“ bzw. „peer

10 Richtlinie 2006/32/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2006 über Endenergieeffizienz und Energiedienstleistungen und zur Aufhebung der Richtlinie 93/76/EWG des Rates, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 114, 27. April 2006, S. 64ff.

11 Coalition for Energy Savings: Coalition Guide to the Energy Efficiency Directive, 2013, abrufbar unter: <http://eedguidebook.energycoalition.eu/images/PDF/EED.pdf> (letzter Zugriff: 3.3.2017).

12 Ulla Suomi: CA EED reports – Core Theme Series Reports covering work from January 2013 to March 2015, 2015, abrufbar unter: [http://www.esd-ca.eu/outcomes/core-theme-series-reports/ca-eed-reports-covering-work-from-january-2013-to-march-2015/\(theme\)/7040](http://www.esd-ca.eu/outcomes/core-theme-series-reports/ca-eed-reports-covering-work-from-january-2013-to-march-2015/(theme)/7040) (letzter Zugriff: 3.3.2017).

13 Ebenda.

learning“ erreicht werden soll.¹⁴ Der Erfolg des strukturierten Dialogs im Bereich Energieeffizienz führte dazu, dass dieses Vorgehen auch für das Politikfeld der erneuerbaren Energien übernommen wurde.¹⁵ Die Erneuerbare-Energien-Richtlinie griff entsprechend sowohl die Planungsstrukturen (hier als National Renewable Energy Action Plans, NREAP, bzw. deren Weiterschreibung in „Fortschrittsberichten“) als auch die prozessualen Dialogstrukturen im Rahmen einer „Konzertierten Aktion Erneuerbare Energien“ wieder auf.¹⁶

Diese stark sektoral geprägten Ansätze der Offenen Methode der Koordinierung wurden durch die Wachstumsstrategie „Europa 2020“ in Nachfolge der Lissabon-Strategie erheblich gestärkt. Hier erfolgte die Aufnahme eines Ziels „Klimawandel und Nachhaltige Energieversorgung“ – also im Wesentlichen die „20-20-20-Ziele“ einer 20-prozentigen Reduktion von Treibhausgasen gegenüber 1990, ein 20-prozentiger Anteil erneuerbarer Energien an der Energieversorgung sowie Reduktion des Energieverbrauchs um 20 Prozent bis 2020 – in den Katalog der fünf Leitziele der Wachstumsstrategie.¹⁷ Politisch wurde damit unterstrichen, dass die Ziele wesentlich für das wirtschaftliche Wachstum Europas sind. Prozessual bedeutete die Höherstufung der Ziele, dass nun ergänzend ein Koordinierungsprozess basierend auf jährlicher Berichterstattung eingesetzt wurde. Im Rahmen des sogenannten Europäischen Semesters werden die Offene Methode der Koordinierung und der strukturierte Dialog mit den Mitgliedstaaten eingerichtet.¹⁸ Zentrale Bestandteile sind jährlich bei der Kommission einzureichende (politische) Fortschrittsberichte der Mitgliedstaaten. Die Europäische Kommission analysiert die Berichte und spricht gegenüber den Mitgliedstaaten Empfehlungen zur Verbesserung der nationalen Politiken bzw. der eingesetzten Politikinstrumente aus. Die Mitgliedstaaten sind gehalten, diese Empfehlungen zu berücksichtigen und ihre nationalen Pläne und Strategien entsprechend anzupassen.

Mit den sektoralen Berichtsvorgaben in den Politikfeldern Klima und Energie sowie den Koordinierungsmechanismen des Europäischen Semesters waren prinzipiell bereits 2012 alle wesentlichen Bestandteile vorhanden, die aktuell Eingang in den Governance-Vorschlag der Energieunion gefunden haben. Ein letzter Schritt zur Fokussierung der Energie-Governance war der Beschluss der europäischen Institutionen im Jahr 2015, das Europäische Semester stärker auf die wirtschaftliche und fiskalpolitische Koordinierung auszurichten, um die Folgen der Eurokrise eingehender beobachten zu können.¹⁹ Mit dem gleichzeitigen Entstehen der Energieunion und der energie- und klimapolitischen Ziele für 2030 war klar, dass der ursprünglich politisch ausgerichteten Koordinierung der nationalen

14 Concerted Action. Energy Performance of Buildings: Objectives. Concerted Action on the Energy Performance of Buildings Directive, 2012, abrufbar unter: <http://www.epbd-ca.org/index.cfm?cat=home#objectives> (letzter Zugriff: 3.3.2017).

15 Sylvia I. Karlsson-Vinkhuyzen/Nigel Jollands/Lawrence Staudt: Global governance for sustainable energy. The contribution of a global public goods approach, in: *Ecological Economics* 83/2012, S. 11ff.

16 Leonardo Barreto-Gómez/Cornelia Schenk/Shruti Althavale: Concerted Action on the Renewable Energy Directive. Executive Summary, 2016, abrufbar unter: http://www.ca-res.eu/fileadmin/cares/public/Reports/Final_Executive_Summary/CA-RES_Executive_Summary_2016.pdf (letzter Zugriff: 3.3.2017).

17 Maria da Graça Carvalho: EU energy and climate change strategy, in: *Energy* 1/2012, S. 19ff.; Dieter Helm: The European framework for energy and climate policies, in: *Energy Policy* 64/2014, S. 29ff.; Genovaitė Liobikienė/Mindaugas Butkus: The European Union possibilities to achieve targets of Europe 2020 and Paris agreement climate policy, in: *Renewable Energy* 106/2017, S. 298ff.

18 Andrej Stuchlik: European Semester: Assessing the 2017 priorities, European Parliamentary Research Service: At a glance Plenary – February II 2017, PE 599.261.

19 Ebenda.

Energie- und Klimapolitiken ein Rechtsetzungsvorschlag folgen musste, um die Koordinierungsstrukturen in einer Post-2020-Perspektive dauerhaft zu definieren.²⁰

Der aktuelle Vorschlag der Europäischen Kommission zur Energie- und Klima-Governance ist Teil des „Winterpakets“ vom November 2016. Dieses umfasst eine Reihe regulatorischer sowie nicht-regulatorischer Vorschläge,²¹ ergänzt um Analysen und Evaluierungen von Teilbereichen der Energie- und Klimaschutzpolitik. Das Paket ist darauf angelegt, die europäische Energie- und Klimaschutzpolitik für die kommenden Jahre mit Blick auf 2030 zu definieren. Die Legislativvorschläge kodifizieren die europäischen Energie- und Klimaziele und liefern die Maßnahmen, anhand derer die Zielerreichung gewährleistet werden soll.²² Der Vorschlag für eine „Verordnung zur Governance der Energieunion“ bündelt für alle Politikfelder der Energieunion die Governance-Strukturen und -Prozesse, die aus Sicht der Europäischen Kommission erforderlich sind.²³

Durch die Wahl einer Verordnung anstelle einer Richtlinie unterstreicht die Kommission, dass sie eine einheitliche Umsetzung in allen Mitgliedstaaten in einem einheitlichen Format für einen wesentlichen Erfolgsfaktor der Governance hält.

Der Governance-Vorschlag hat das Ziel, die bislang stark zersplitterte Berichterstattung und Analyse der Politikfelder der Energie- und Klimaschutzpolitik für den Zeitraum nach 2020 in einem standardisierten Format zu bündeln. Der Vorschlag basiert auf einer internen und einer externen Analyse der aktuellen Rahmenbedingungen einzelner Politikfelder. Zur internen Analyse wurde ein sogenannter „Fitness-Check“ durchgeführt, d.h. ein Evaluierungsverfahren im Rahmen der Initiative der Kommission zum Bürokratieabbau.²⁴ Zur externen Evaluierung führte die Kommission eine offene Konsultation durch.²⁵

20 Nils Meyer-Ohlendorf: An Effective Governance System for 2030 EU Climate and Energy Policy: Design and Requirements, Ecologic Institute: Discussion Paper Series, 15. Juni 2015; Martin Nesbit: Getting Delivery Right: The EU 2030 Climate and Energy Targets and the Challenge of Governance, Institute for European Environmental Policy: Paper 2014; Sharon Turner/Quentin Genard/Josh Roberts/Imke Luebbke: Four Key Messages for the Governance of the European Climate and Energy Policies After 2030, Third Generation Environmentalism Ltd/World Wide Fund For Nature/ClientEarth: Briefing Paper, July 2015; Sharon Turner: Embedding Principles of Good Governance into the 2030 Climate & Energy Framework, 2015, abrufbar unter: https://www.foeeurope.org/sites/default/files/renewable_energy/2015/turner_2015-six_principles_of_good_governance.pdf (letzter Zugriff: 3.3.2017).

21 Siehe Tabelle 1.

22 Europäische Kommission: Memo. New Energy Union Governance to Deliver Common Goals, 30. November 2016, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/2016113001_governance_technical_en.pdf (letzter Zugriff: 2.3.2017).

23 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über das Governance-System der Energieunion zur Änderung der Richtlinie 94/22/EG, der Richtlinie 98/70/EG, der Richtlinie 2009/31/EG, der Verordnung (EG) Nr. 663/2009, der Verordnung (EG) Nr. 715/2009, der Richtlinie 2009/73/EG, der Richtlinie 2009/119/EG des Rates, der Richtlinie 2010/31/EU, der Richtlinie 2012/27/EU, der Richtlinie 2013/30/EU und der Richtlinie (EU) 2015/652 des Rates und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 525/2013, COM (2016) 759.

24 Europäische Kommission: Commission Staff Working Document. Fitness Check. Reporting, Planning and Monitoring Obligations in the EU Energy acquis. Accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Governance of the Energy Union, amending Directive 94/22/EC, Directive 98/70/EC, Directive 2009/31/EC, Regulation (EC) No 663/2009, Regulation (EC) No 715/2009, Directive 2009/73/EC, Council Directive 2009/119/EC, Directive 2010/31/EU, Directive 2012/27/EU, Directive 2013/30/EU and Council Directive (EU) 2015/652 and repealing Regulation (EU) No 525/2013, SWD (2016) 397.

25 Europäische Kommission: Commission Staff Working Document. Impact Assessment. Accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council on the Governance of the Energy Union, amending Directive 94/22/EC, Directive 98/70/EC, Directive 2009/31/EC, Regulation (EC) No 663/2009, Regulation (EC) No 715/2009, Directive 2009/73/EC, Council Directive 2009/119/EC, Directive

Tabelle 1: Wesentliche Instrumente des Winterpakets²⁶

Politikfeld der Energieunion	Instrument	Art des Instruments*	Status (neu/revidiert)
Allgemeine Energie- und Klimapolitik	Mitteilung „Saubere Energie für alle Europäer“	N	Neu
Strommarkt und Verbraucher	Elektrizitätsverordnung	R	Rev
	Elektrizitätsrichtlinie	R	Rev
	Verordnung für eine Europäische Agentur für die Zusammenarbeit der Energiemarktregulierer (ACER)	R	Rev
	Verordnung zur Risikovorsorge im Elektrizitätssektor	R	Neu
	Evaluierung des Strommarktdesigns und der Versorgungssicherheit	N	Neu
	Sektorenanalyse zu Kapazitätsmärkten (Bericht)	N	Neu
Energieeffizienz	Energieeffizienzrichtlinie	R	Rev
	Evaluierung der EU-Rahmensetzungen im Mess- und Zählwesen des Energieverbrauchs	N	Neu
	Richtlinie zu Energieeffizienz in Gebäuden	R	Rev
	Mitteilung zu einem Arbeitsplan Ökodesign 2016-2019	R	Neu
	Verordnung zu Ökodesignvorgaben für Heiz- und Kühlgeräte sowie Kälteanlagen	R	Neu
	Verordnung zu Messtoleranzen bei den Überprüfungsvorgaben für alle Ökodesignmaßnahmen	R	Neu
	Richtlinien für Selbstregulierung der Industrie im Bereich Ökodesign	N	Neu
Erneuerbare Energien	Erneuerbare-Energien-Richtlinie	R	Rev
Governance	Verordnung über die Governance der Energieunion	R	Neu
Energiebinnenmarkt	Bericht über Energiepreise und -Kosten in Europa	N	Neu
	Energiefinanzierung	N	Neu
Forschung & Innovation	Mitteilung über die Beschleunigung des Einsatzes sauberer Energieinnovationen	N	Neu
Transport	Mitteilung über eine europäische Strategie für kooperative, intelligente Transportsysteme	N	Neu

* Legende: N = nicht-regulatorisch; R = regulatorisch.

Das Winterpaket ist geprägt durch die Bemühungen der Kommission, Verfahren zu bündeln und zu straffen sowie diese international zu koppeln. Nach Angaben der Europäischen Kommission wurden für den Verordnungsentwurf über 50 einzelne Planungs-, Be-

2010/31/EU, Directive 2012/27/EU, Directive 2013/30/EU and Council Directive (EU) 2015/652 and repealing Regulation (EU) No 525/2013, SWD (2016) 394.

26 Eigene Zusammenstellung auf Basis von Europäische Kommission: Clean Energy for All Europeans. Website overview, 30. November 2016, abrufbar unter: <https://ec.europa.eu/energy/en/news/commission-proposes-new-rules-consumer-centred-clean-energy-transition> (letzter Zugriff: 2.3.2017).

richterstattungs- oder Monitoringinstrumente gesichtet.²⁷ Hiervon sollen 23 gestrichen und 31 in der gemeinsamen Governance-Struktur gebündelt werden. Neben dieser strukturellen Vereinfachung plant die Kommission, den Governance-Prozess der Energieunion eng mit dem Europäischen Semester bzw. den Berichtsabschnitten des Klimaabkommens von Paris zu synchronisieren. Der Prozess ist zunächst zeitlich unbefristet. Allerdings können Lerneffekte der Governance im Rahmen einer Revision der Verordnung im Jahr 2026 eingebracht werden. Dies bietet auch die Möglichkeit, die europäischen Vorgaben an die Bestandsaufnahme („stocktaking exercise“) der internationalen Klimaschutzpolitik anzupassen, die im gleichen Jahr vorgesehen ist.

Inhalte, Strukturen und Prozesse des Governance-Vorschlags

Die Governance-Verordnung enthält zwei zentrale Bestandteile: (1) eine strategische Langfristplanung durch die Mitgliedstaaten, die in zehn- bzw. 50-Jahresschritten bis in das Jahr 2070 reicht; (2) kurzfristige Berichts- und Monitoringpflichten. In beiden Bereichen ist ein strukturierter Dialog zwischen Kommission und Mitgliedstaaten vorgesehen.

Die Governance-Verordnung sieht für die strategische Planung der Energie- und Klimapolitik der Mitgliedstaaten zwei Prozesse vor: zum einen die integrierten Nationalen Energie- und Klima-Pläne (iNEKP) mit einem Zehnjahreshorizont; zum anderen die langfristig angelegten Niedrigemissionsstrategien (NES bzw. im englischen Original: Low Emissions Strategies), die schrittweise einen Horizont über 50 Jahre abbilden sollen.²⁸ Ganz in der Philosophie der Offenen Methode der Koordinierung, Berichte als Dialogelement zu nutzen, betonen die Dokumente zur Governance-Verordnung, dass es sich bei den iNEKP um ein Instrument der dynamischen Politiksteuerung handelt. Entsprechend regelt die Verordnung detailliert den Prozess zur Erstellung und Vorlage der Pläne ab dem 1. Januar 2019 und in den darauffolgenden zehn Jahren. Hierdurch erhält die Kommission die Möglichkeit, sowohl den Prozess der Planerstellung als auch dessen Inhalte zu kommentieren. Inhaltlich soll sich die Rückkopplung an die Mitgliedstaaten darauf beziehen, ob die nationalen Strategien, Ziele und Maßnahmen anspruchsvoll genug sind, um das Erreichen der europäischen Vorgaben zu unterstützen. Ebenfalls bewertet werden die bestehenden sowie geplanten Maßnahmen in Bezug auf ihre Zielkonformität.²⁹ Gemäß Art. 28 des Verordnungsentwurfs haben die Mitgliedstaaten die Pflicht, die Empfehlungen der Europäischen Kommission bis aufs Äußerste zu berücksichtigen („utmost concern“), wenn sie im Anschluss an die Kommentierung die endgültige Version der Pläne erstellen. So muss ein Mitgliedstaat im Jahr nach einer Empfehlung Bericht erstatten, wie diese Empfehlung umgesetzt wurde, bzw. ist verpflichtet, Gründe darzulegen, sofern diese Empfehlung nicht aufgegriffen wurde.

Es sei hier angemerkt, dass die Beweisspflicht klar auf Seiten der Mitgliedstaaten eingerichtet wird, die in dem gegenwärtigen Acquis der Energie- und Klimaschutzpolitik bislang

27 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuss, den Ausschuss der Regionen und die Europäische Investitionsbank. Saubere Energie für alle Europäer, COM (2016) 860.

28 Nikolina Šajn: Revised Energy Efficiency Directive, European Parliamentary Research Service: Briefing. EU Legislation in Progress, PE 595.923.

29 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung über das Governance-System, 2016.

nicht existiert. Diese Pflicht stärkt deutlich den Einfluss der europäischen Ebene auf die nationalen Energie- und Klimaschutzpolitiken der Mitgliedstaaten.

Der mittelfristige Planungshorizont wird durch die Einrichtung einer Aktualisierung der Pläne in der Mitte des Zehnjahreszeitraums komplettiert. Die Mitgliedstaaten müssen zum 1. Januar 2024 bzw. den darauffolgenden zehn Jahren ihre Pläne aktualisieren und vorlegen. Auch dieser Aktualisierung ist ein Dialog mit der europäischen Ebene auf Basis der Planentwürfe vorgeschaltet. Diese Entwürfe sollen wiederum ein Jahr vorab zur Kommentierung eingereicht werden und führen zu Empfehlungen vonseiten der Europäischen Kommission.

Die zweite Säule der strategischen Energie- und Klimaplanung sind die NES. Sie nehmen einen Planungshorizont von 50 Jahren ein und fokussieren entsprechend klar auf das europäische Emissionsziel der Senkung der Treibhausgase in Höhe von 80 bis 95 Prozent bis 2050 bzw. die entsprechende europäische Verpflichtung im Rahmen des Abkommens von Paris. Neben den Klimaschutzerfordernissen dienen die Pläne gleichsam als wirtschaftspolitische Strategie für „grünes Wachstum“ in der EU,³⁰ indem ökonomische Transformationsprozesse, Wirtschaftswachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen berücksichtigt werden. Hierdurch erfolgt eine enge Anbindung an die makroökonomische Koordinierung des Europäischen Semesters. Die Governance-Verordnung definiert die NES als Instrumente einer rollierenden Planung. Die Pläne müssen der Kommission zum 1. Januar 2020 und darauffolgend alle zehn Jahre vorgelegt werden. Eine Evaluierung bzw. Kommentierung wie im Fall der iNEKP ist allerdings nicht vorgesehen. Zuletzt ergänzen sektorale Langfriststrategien die allgemeinen Planungs- und Steuerungsinstrumente der Governance-Verordnung.³¹

Neben der mittel- und langfristigen Planung sieht die Governance-Verordnung einen engmaschigen Zyklus von kurzfristiger Berichterstattung und Monitoring vor. Dies soll durch zwei verzahnte Instrumente geschehen: zum einen zweijährige (politische) Fortschrittsberichte sowie zum anderen eine jährliche Berichterstattung. Beide Berichtsstränge folgen dem Gedanken eines strukturierten Dialogs. Nach der Einreichung der Berichte durch die Mitgliedstaaten veröffentlicht die Europäische Kommission auch hier Empfehlungen, die von den Mitgliedstaaten jeweils im darauffolgenden Bericht aufzugreifen sind. Alle zwei Jahre wird die Berichterstattung in Form eines politischen Fortschrittsberichts über die Umsetzung von iNEKP und NES vorgelegt. In diesem Rahmen berichten die Mitgliedstaaten zum 15. März 2021 und anschließend alle zwei Jahre. Die jährliche Berichterstattung unterfüttert den Governance-Zyklus zusätzlich. Sie dient vorwiegend dem Monitoring der Einhaltung der europäischen bzw. internationalen Vorgaben. Fokus der jährlichen Berichterstattung ist klar die Entwicklung der Treibhausgase und der LULUCF-Inventare³², wie von der Berichterstattung im Rahmen der United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) vorgesehen. Die jährlichen Berichtspflichten

30 Marc Ringel/Barbara Schломann/Michael Krail/Clemens Rohde: Towards a green economy in Germany? The role of energy efficiency policies, in: Applied Energy 179/2016, S. 1293ff.

31 Jan Rosenow/Richard Cowart/Edith Bayer/Mariangiola Fabbri: Assessing the European Union's energy efficiency policy. Will the winter package deliver on 'Efficiency First?', in: Energy Research & Social Science 26/2017, S. 72ff.

32 LULUCF steht für Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft.

beginnen am 15. März 2021. Die Umweltagentur sowie die Gemeinsame Forschungsstelle der Kommission übernehmen die Betreuung der Berichterstattung.

Insgesamt ergibt sich damit ein engmaschiges Netz an Berichterstattung und Evaluierung, das in Tabelle 2 bis zum Jahr 2030 zusammengefasst wird. Hervorzuheben ist, dass es sich hierbei nur um die formellen Koordinierungsschritte handelt. Ergänzend bestehen weiterhin eine umfassende informelle Koordinierung, die parallel zu diesem Prozess in nahezu allen Politikfeldern existiert³³ sowie die ebenfalls formalen Koordinierungsmechanismen des Europäischen Semesters.

Tabelle 2: Übersicht über den vorgeschlagenen Governance-Prozess

	Mitgliedstaaten				Europäische Kommission	
	Strategische Planung		Berichterstattung		Überprüfung & Analyse	
	bis 1. Januar		bis 15. März		bis 31. Oktober	
	iNEKP	NES	Fortschritts- berichte	Jährliche Berichte	Empfeh- lung	Statusbericht Energieunion
2018	(X)				X	
2019	X					
2020		X				
2021			X	X	X	X
2022				X	X	X
2023	(X)		X	X	X X	X
2024	X			X	X	X
2025			X	X	X	X
2026 (Überprüfung der Verordnung)				X	X	X
2027			X	X		
2028	(X)			X	X	X
2029	X		X	X	X	X
2030		X		X	X	X

Legende: (X) = Entwurf; X = fertiggestellter Bericht.

Quelle: Eigene Zusammenstellung der Autoren.

33 Marc Ringel: Energy efficiency policy governance in a multi-level administration structure, in: Energy Efficiency 1/2016, S. 1ff.

Zusammengefasst greift die Governance-Verordnung damit auf weiche Steuerungsmechanismen zurück. Sie stattet jedoch die Kommission auch mit Befugnissen aus, die klar über die klassische Offene Methode der Koordinierung hinausgehen. Die Governance-Verordnung weist der Kommission dabei zwei Aufgabengebiete zu: zum einen die Evaluierung der Fortschritte der Mitgliedstaaten im Hinblick auf Zielerreichung und hierzu genutzter Maßnahmen. Diese sind:

- Die Herausgabe von jährlichen Statusberichten zur Lage der Energieunion. Hierin wird dem Europäischen Rat und dem Europäischen Parlament jeweils zum 31. Oktober jedes Jahres eine Analyse der Fortschritte der EU unterbreitet;
- Die zusammenfassende Einschätzung der Fortschrittsberichte der Mitgliedstaaten zum 31. Oktober 2021 bzw. in allen künftigen Zweijahresschritten;
- Individuelle Rückkopplungen zur Umsetzung einzelner sektoraler Richtlinien und Verordnungen im Energie- und Klimaschutzbereich.

Zum anderen ermächtigt die Verordnung die Kommission, Pläne zu kommentieren und gegebenenfalls korrektive Maßnahmen einzuleiten, sofern eine Zielverfehlung absehbar wird. So ermöglicht die Verordnung der Kommission, korrektive Mittel („corrective action“) zu ergreifen, wenn in den iNEKP inkonsistente Vorgaben oder ein unzureichendes Ambitionsniveau vorliegen. Diese Mittel bestehen zunächst im Allgemeinen in Empfehlungen, die gemäß aktueller Formulierung im Verordnungsentwurf „verpflichtend“ von den Mitgliedstaaten aufzugreifen sind. Speziell im Fall der Energieeffizienz und der erneuerbaren Energien sieht der Verordnungsentwurf vor, dass im Falle der Zielverfehlung automatisch Korrekturmaßnahmen greifen. Hierbei handelt es sich im Fall der erneuerbaren Energien um einen sogenannten „Mechanismus zur Lückenfüllung“, durch den 2023 unter anderem der Anteil erneuerbarer Energien im Heiz- und Kühlbereich sowie im Verkehrsbe- reich angepasst würde bzw. komplementär zusätzliche finanzielle Mittel für Projekte im Bereich erneuerbare Energien von dem entsprechenden Mitgliedstaat zur Verfügung gestellt werden müssten.³⁴ Im Fall der Energieeffizienz wäre die Europäische Kommission be- fugt, eine Revision der Richtlinien für Energieeffizienz, Gebäudeeffizienz, der Vorgaben zu energieeffizienten Produkten („Ökodesign“) sowie im Transportbereich umzusetzen.³⁵

Bewertung der Governance-Verordnung: ökonomisch effizient und politisch effektiv?

An diesem Punkt stellt sich die Frage nach (Bürokratie-)Kosten und Nutzen – somit der „ökonomischen Effizienz“ – sowie nach der „politischen Effektivität“ der vorgeschlagenen Governance-Struktur. Auch wenn es sich bei der Verordnung zunächst nur um einen Ent- wurf handelt, können hierzu anhand der Folgenabschätzung und des „Fitness-Checks“ ers- te Schlussfolgerungen gezogen werden.

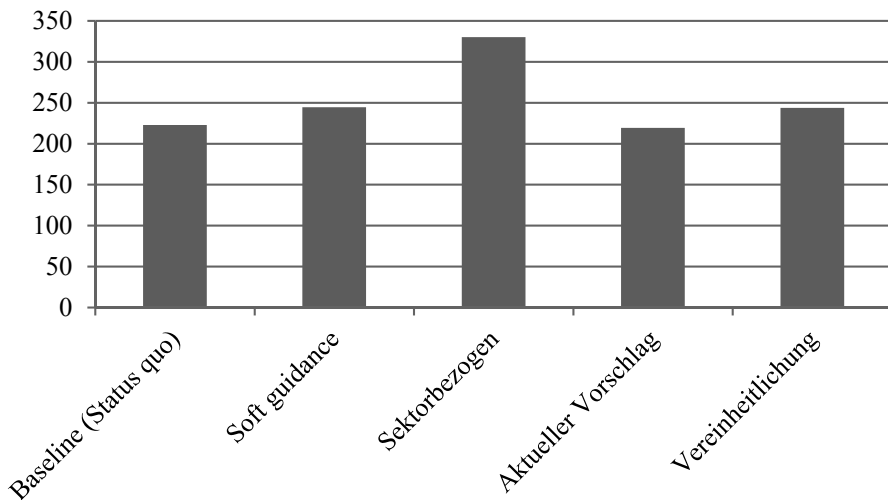
Ungeachtet der Streichung zahlreicher Berichtspflichten und möglicher Synergieeffekte durch eine standardisierte Berichterstattung bleibt der Governance-Prozess der Energie- union zeit- und ressourcenintensiv. Zur Abschätzung der Kosteneffizienz legt die Europä- ische Kommission in ihrer Folgenabschätzung zu dem Verordnungsentwurf einen Kosten- vergleich mit möglichen Alternativen vor. Darin werden die Bürokratiekosten der Mit-

34 Alex Benjamin Wilson: Governance of the Energy Union, European Parliamentary Research Service: Briefing, EU Legislation in Progress, PE 599.279.

35 Art. 27 der Verordnung.

gliedstaaten (jährlich bzw. kumuliert) des Status quo („Baseline“) mit den Optionen „optimierte Berichterstattung“ (die im Wesentlichen dem aktuellen Verordnungsentwurf entspricht), „soft guidance“ (Unterstützung bei der weiterhin getrennten Berichterstattung), einer zunehmend sektororientierten Berichterstattung sowie einer ausschließlichen Zusammenfassung der Berichtspflichten für alle Akteure und Politikfelder ohne zusätzliche Rationalisierung verglichen. Abbildung 1 und Abbildung 2 fassen die Ergebnisse der Kostenabschätzungen der einzelnen Optionen grafisch zusammen.

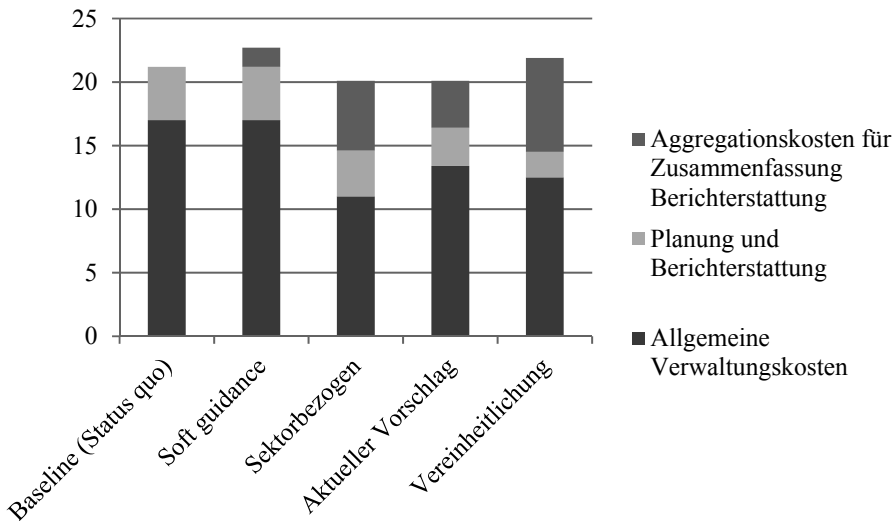
Abbildung 1: Bürokratiekosten verschiedener Berichtsoptionen (kumuliert 2021-2030 in Mio. Euro)³⁶



Laut Aussagen der Folgenabschätzung belaufen sich die kumulativen Kosten für die gegenwärtige Berichterstattung auf 222,7 Mio. Euro für die Jahre 2021 bis 2030. Durch eine Rationalisierung der Berichtspflichten gemäß dem aktuellen Verordnungsentwurf könnten diese Kosten so gesenkt werden, dass die zusätzlich entstehenden Kosten kompensiert bzw. überkompensiert werden und kumulative Bürokratiekosten in Höhe von 219,3 Mio. Euro entstünden. Damit wäre der aktuelle Vorschlag rund 3,4 Mio. Euro günstiger als der Status quo und damit die ökonomisch effektivste Option. Details der Kostenabschätzung finden sich in zwei Hintergrundstudien, welche die Generaldirektionen für Energie und Klima in Auftrag gegeben hatten.³⁷

³⁶ Eigene Darstellung auf Basis von Europäische Kommission: Impact Assessment, 2016.

³⁷ Amec Foster Wheeler Environment & Infrastructure UK Limited et al.: Possible streamlining of climate and energy reporting requirements in areas with interlinkages, Juli 2016, abrufbar unter: <https://publications.europa.eu/de/publication-detail/-/publication/ce377b17-f4e1-11e6-8a35-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF> (letzter Zugriff: 3.3.2017); Trinomics: 1) Preparatory study for the Commission's Fitness Check Evaluation of Planning and Reporting Obligations in the EU Energy acquis 2) Support for an Impact Assessment in view of legislative proposals on streamlining of Planning, Reporting and Monitoring for the Energy Union (Energy Union Governance). Final report, 18. Juni 2016, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/final_report_-_fitness_check_evaluation_and_ia_18072016_final.pdf (letzter Zugriff: 3.3.2017).

Abbildung 2: Jährliche Bürokratiekosten nach Ausgabenbereichen (Mio. Euro)³⁸

Kritisch bleibt dennoch zu hinterfragen, warum der Optionen-katalog nicht auch die Option des Status quo abzüglich der gestrichenen Berichtspflichten berechnet, was erwartungsgemäß zu erheblichen Einsparungen an Bürokratiekosten führen würde. Demgegenüber ist allerdings auch anzumerken, dass die Quantifizierung ausschließlich die direkten Kosten erfasst, nicht aber den zusätzlichen Nutzen einer erhöhten und rationalisierten Koordinierung.³⁹

In einem nächsten Schritt stellt sich die Frage nach der politischen Effektivität des Governance-Vorschlags. Gemäß dem Kriterium der „Effektivität“ soll die Berichts- und Monitoringstruktur bzw. der damit verbundene Prozess dazu führen, dass die Erreichung der europäischen Energie- und Klimaschutzziele erfüllt werden. Hierbei sollen die strategischen Dokumente (iNEKP bzw. NES) dazu führen, dass ein Austausch an „best practices“ zwischen den Mitgliedstaaten ermöglicht und eine Auswahl geeigneter Maßnahmen getroffen wird. Die Europäische Kommission versucht somit letztlich, mit weichen Maßnahmen eine europäische Zielerreichung auf nationaler Ebene zu steuern, ohne klar über die entsprechenden Kompetenzen zu verfügen.

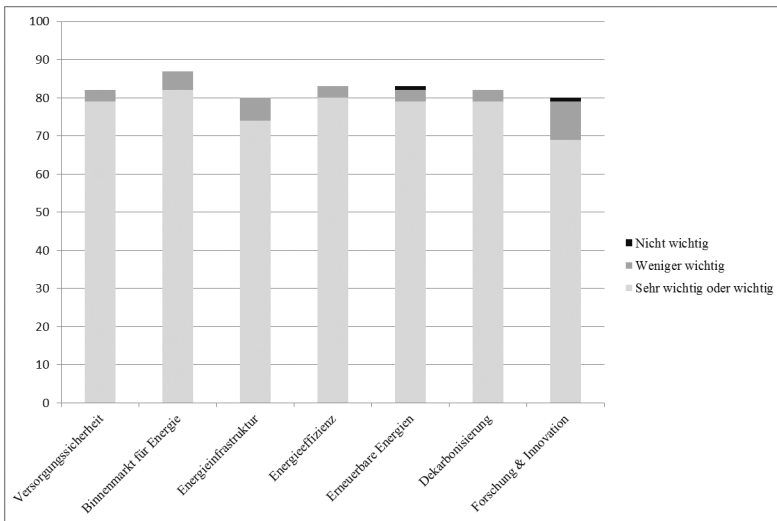
Die in der aktuellen Verordnung vorgesehenen Governance-Maßnahmen basieren auf den Erfahrungen der sektoralen Koordinierung der Energie- und Klimapolitiken sowie dem Abstimmungsprozess des Europäischen Semesters. Gemäß der für den Verordnungsentwurf beauftragten Evaluierung haben 65 Prozent der Befragten in den mitgliedstaatlichen Behörden einen positiven Einfluss der Berichts- und Monitoringpflichten auf die

³⁸ Eigene Darstellung auf Basis von Europäische Kommission: Impact Assessment, 2016.

³⁹ Vgl. für einen Überblick etwa Katharina Umpfenbach: Streamlining planning and reporting requirements in the EU Energy Union framework. Report for the European Climate Foundation, 8. November 2015, abrufbar unter: http://ecologic.eu/sites/files/publication/2015/planning_reporting_ecologic_institute_final_20150908_2.pdf (letzter Zugriff: 3.3.2017).

Ausgestaltung der jeweiligen Politikfelder bestätigt.⁴⁰ Dieser Einfluss wurde insbesondere in den Bereichen erneuerbare Energien und Energieeffizienz deutlich höher als im Befragungsdurchschnitt bewertet. Ähnliches gilt für das Monitoring des Energiebinnenmarkts.

Abbildung 3: Bewertung der Bedeutung strategischer Planung für einzelne Politikfelder (in Prozent)⁴¹



Allgemein zeigte sich im Rahmen einer Umfrage des Fitness-Checks,⁴² dass 39 Prozent der Stakeholder die EU-Verpflichtungen als wirksames Mittel ansahen, um die Ausgestaltung der Politiken deutlich zu beeinflussen. Weitere 32 Prozent schrieben der bisherigen Governance einen moderaten Einfluss zu. Bemerkenswert ist die Analyse der Europäischen Kommission, wonach sich „alte“ und „neue“ Mitgliedstaaten (also die Staaten, die der EU mit der Erweiterung 2004 beigetreten sind) in dieser Hinsicht unterscheiden. So arbeiteten bereits die überwiegende Mehrzahl der „alten“ Mitgliedstaaten mit ähnlichen Steuerungs-, Planungs- und Kontrollmechanismen, sodass der Mehrwert der EU-Maßnahmen in diesen Staaten geringer einzuschätzen sei als in den „neuen“ Mitgliedstaaten, die solche Mechanismen kaum anwendeten.⁴³ Eine Einschätzung der Effektivität der Governance für die einzelnen Politikfelder gibt Abbildung 3 wieder. Gemäß der Stakeholder-Konsultation wird einer angemessenen Governance-Struktur in allen Feldern eine sehr hohe bis hohe Bedeutung zugeschrieben.

Diese klare Zustimmung zur verpflichtenden Einrichtung koordinierender Governance-Strukturen findet sich auch in vielen Positionspapieren. Als Beispiele seien hier die Posi-

40 Trinomics: Preparatory study, 2016.

41 Eigene Darstellung auf Basis von Europäische Kommission: Impact Assessment, 2016; Trinomics: Preparatory study, 2016; Amec Foster Wheeler Environment & Infrastructure UK Limited et al.: Possible streamlining of climate and energy reporting requirements, 2016.

42 Europäische Kommission: Fitness Check, 2016.

43 Europäische Kommission: Impact Assessment, 2016.

tionen von European Environmental Bureau, Third Generation Environmentalism Ltd bzw. Eurelectric erwähnt.⁴⁴

Trotz der kumulierten Zustimmungsrate von 71 Prozent der Konsultationsteilnehmer, wonach die Governance-Strukturen angemessen für die Erreichung der Energie- und Klimaschutzziele der Europäischen Union für die Jahre 2030 und 2050 seien, kann an dieser Stelle kein abschließendes Fazit über die Erfüllung des Kriteriums „Effektivität“ gezogen werden. Hierfür bedarf es nicht allein der Einrichtung angemessener Governance-Strukturen und -Prozesse, sondern vielmehr auch des Einhaltens dieser Vorgaben durch die Mitgliedstaaten sowie des Greifens der „härteren“ Elemente der weichen Steuerung. Dies gilt sowohl hinsichtlich der Inhalte der Vorgaben als auch in Bezug auf die prozedurale Abfolge der Prozesse. Letztlich wird erst eine Zwischenevaluierung der Governance – aktuell vorgeesehen für das Jahr 2026 – klaren Aufschluss über die Erfüllung dieses Kriteriums bieten können. Dies schließt im Wesentlichen drei Aspekte ein:

- Lerneffekte über das optimale Zusammenspiel im Rahmen der Governance; dies gilt sowohl zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission als auch zwischen den unterschiedlichen Behörden und Akteuren innerhalb der Mitgliedstaaten.
- Klarheit über die Zielgrößen und Indikatoren: Auch wenn die vorgeschlagene Governance-Struktur sehr ausgefeilt und engmaschig angelegt ist, kann sie letztlich nur dann effektiv sein, wenn sie klare Ziele und Indikatoren beobachtet. Speziell bei den Energie- und Klimaschutzzielen für 2030, die sich aufgrund politischer Uneinigkeit der Mitgliedstaaten vorwiegend auf die europäische Ebene beziehen, ist im Sinne einer effektiven Governance eine klare Zuordnung auf die Mitgliedstaaten zu fordern.
- Klare Unterstützung der Governance durch alle europäischen und nationalen Akteure: Der aktuelle Vorschlag ermöglicht der Europäischen Kommission, die Ambition der ergriffenen Politikmaßnahmen in den Mitgliedstaaten zu kommentieren und eine Anpassung zu fordern. Mit fehlendem Ambitionsniveau kann die Kommission in den Fällen erneuerbare Energien und Energieeffizienz einen quasi-automatischen Prozess der Lückenfüllung initiieren, der weitere europäische Politikmaßnahmen auslöst. Da dies die klassische Methode der Offenen Koordinierung deutlich erweitert, bleibt abzuwarten, ob diese Regularien vom Rat akzeptiert werden. In extremis könnte dieser Passus als indirekter Einfluss auf die Zusammensetzung des Energieträgermixes der Mitgliedstaaten gedeutet werden, mithin als eine Überdehnung des Art. 194 Abs. 2 AEUV. Speziell der Bereitschaft des Rates bzw. der Mitgliedstaaten, eine derart neuartige Definition der Governance zu unterstützen, kommt daher eine erhebliche Bedeutung zu.

44 European Environmental Bureau (EEB): EU on thin ice with Winter Package, 30. November 2016, abrufbar unter: <http://www.eeb.org/index.cfm/news-events/news/eu-on-thin-ice-with-winter-package/> (letzter Zugriff: 4.3.2017); Third Generation Environmentalism Ltd (E3G): EU Clean Energy Package “Politically Cautious”, 30. November 2016, abrufbar unter: <https://www.e3g.org/news/media-room/eu-clean-energy-package-politically-cautious/> (letzter Zugriff: 4.3.2017); Eurelectric: Clean Energy Package stimulates market integration and cost-efficient renewables – lacks consistency on market design and consumer empowerment, 30. November 2016, abrufbar unter: <http://www.eurelectric.org/news/2016/clean-energy-package-stimulates-market-integration-and-cost-efficient-renewables-lacks-consistency-on-market-design-and-consumer-empowerment/> (letzter Zugriff: 4.3.2017).

Weiche Governance mit harten Zügen als wirksames Mittel der Zielerreichung einer effizienten und effektiven europäischen Energie-Governance?

Im Rahmen unserer Analyse der vorgeschlagenen Governance der Energieunion zeigte sich, dass die Auswahl geeigneter Strukturen und Prozesse von erheblicher Bedeutung für die Effizienz und Effektivität der europäischen Energie- und Klimapolitik ist. Im Rahmen der Verhandlungen über die Governance-Verordnung bleibt abzuwarten, ob die aktuelle Konstellation der fragmentierten und oft gegensätzlichen Interessen der Mitgliedstaaten im Rat zu einer Governance führen wird, die diesen Ansprüchen genügt. Denn klar ist letztlich, dass die Governance der Energieunion nur dann erfolgreich sein wird, wenn sie ökonomisch effizient und von der Substanz her politisch effektiv umgesetzt werden kann. Die Erfüllung der Kriterien „Effizienz“ und „Effektivität“ wird in den Verhandlungen im Rat zudem eine erhebliche Bedeutung haben, um die aktuell vielmals zu beobachtende Ost-West-Teilung in Bezug auf die Energie- und vor allem Klimaschutzpolitik zu überwinden.

In diesem Sinne ist der aktuelle Vorschlag der Rationalisierung der Berichtspflichten und der Versuch der Europäischen Kommission, möglichst viele Synergien zu parallel laufenden Politikprozessen zu erschließen, die europäischen Bemühungen international zu koppeln und tiefere Eingriffsrechte anzulegen, als sehr positiv zu werten.

Allerdings bleibt festzuhalten, dass auch der aktuelle Vorschlag mit seiner engmaschigen Abstimmung erhebliche Ressourcen binden wird. Zudem bleibt abzuwarten, welche Eingriffstiefe die Mitgliedstaaten zulassen werden, um effektive Maßnahmen zur europäischen Zielerreichung zu ergreifen. Der aktuelle Vorschlag einer „härteren“ Governance, die auch den Review von „Ambitionsniveau“ und „fehlender Umsetzung“ beinhaltet, schlägt an dieser Stelle neue Wege ein und stellt speziell im Bereich erneuerbare Energien und Energieeffizienz eine vergleichsweise eingriffsintensive Koordinierung dar. Der Vorschlag bewegt sich damit auf einem schmalen Grad. Aus der Erfahrung, dass die klassische weiche Governance anhand der Offenen Methode der Koordinierung nicht notwendigerweise zu einem hohen Ausmaß an Befolgung führt, sind die Bedenken der Kommission nachvollziehbar; mangelnde Befolgung bedeutet in diesem Fall das Verfehlen der europäischen Energie- und Klimaschutzziele bzw. des europäischen Beitrags im Rahmen des Pariser Abkommens. Da klare nationale Klima- und Energieziele zurzeit politisch nicht erreichbar scheinen, scheint diese „härtere“ weiche Steuerung die einzige Möglichkeit zur Zielerreichung im Rahmen der europäischen Energieunion. Politisch wird jedoch genau diese härtere Gangart Diskussionen hervorrufen. An dieser Stelle wird ein Detail der Verordnung noch Bedeutung erlangen. Die Kommission stützt ihre Governance-Verordnung sowohl auf Art. 194 als auch Art. 191 und 192 AEUV, ohne dies näher zu begründen oder artikelweise zuzuordnen. Dieser Zugriff sowohl auf die energie- als auch umweltpolitischen Rechtsgrundlagen ist für die Frage des Einverständnisses der Mitgliedstaaten bedeutend. Denn die vorgenommene Doppelabstützung lässt den Rückgriff sowohl auf das ordentliche Gesetzgebungsverfahren als auch auf das besondere Gesetzgebungsverfahren mit Einstimmigkeitserfordernis im Rat zu. Letzteres könnte durch Art. 192 Abs. 2 AEUV zur Anwendung kommen, wenn es sich bei dem Rechtsakt um eine Maßnahme handeln würde, die die Wahl eines Mitgliedstaats zwischen verschiedenen Energiequellen und die allgemeine Struktur seiner Energieversorgung erheblich berührt. Einstimmigkeit würde sicher das ein oder andere Veto bei härteren Elementen in der weichen Steuerung nach sich ziehen.

Speziell im Zuge der Zielerreichung erstaunt zuletzt, dass trotz einer intensiven Governance die lokale Ebene völlig außer Acht gelassen wird – ganz entgegen des Beitrags von Städten und Regionen zur Energie- und Klimaschutzpolitik.⁴⁵ Letztlich hängt das Erreichen der 2030-Ziele und der Energieunion in den meisten Bereichen von einer Umsetzung auf dieser Ebene ab. Der Governance-Vorschlag bezieht aktuell bestehende Elemente wie die lokalen Energie- und Klima-Aktionspläne (Sustainable Energy and Climate Action Plans, SECAP) nicht ein. Die Verhandlungen mit dem Rat, aber auch speziell mit dem Europäischen Parlament bieten die Gelegenheit, diese Lücke zu schließen.

45 Knodt: Die Energiepolitik der Europäischen Union und Städte, 2016; Marc Ringel: Der Beitrag von Städten zur europäischen Energiepolitik. Das Beispiel Energieeffizienz, in: Jörg Kemmerzell/Michèle Knodt/Anne Tews (Hrsg.): Städte und Energiepolitik im europäischen Mehrebenensystem. Zwischen Energiesicherheit, Nachhaltigkeit und Wettbewerb, Baden-Baden 2016, S. 71ff.