

Die Energieunion – rechtliche und politische Gehalte einer neuen europäischen Spezialunion –

Michael Rodi und Agnes Behm*

Inhalt	
A. Einleitung	178
B. Ausgangsbefund	179
I. Die Entstehungsgeschichte der Energieunion	179
1. Europäische Gemeinschaft für Erneuerbare Energien (ERENE)	179
2. Europäische Energiegemeinschaft	180
3. „Unionsmethode“ am Beispiel der Energiepolitik	181
4. Die Energieunion nach Donald Tusk	182
5. Die Energieunion auf dem Weg in die europäischen Institutionen	182
II. Spezialunionen der Union	185
1. Die Wirtschaftsunion	186
2. Die Währungsunion – auf dem Weg zu einer Fiskalunion?	188
3. Bausteine einer Finanzunion	190
C. Eine Funktionsbestimmung des Begriffs der Energieunion	192
I. Außerrechtliche Funktionen des Begriffs Energieunion	193
1. Die Bedeutung des Unionsbegriffs	193
2. Die „Unionsmethode“	194
3. Selbstbindung	195
II. Energieunion als Rechtsbegriff?	196
1. Europäisches Primär- und Sekundärrecht	196
2. Rechtsbindung im Sinne von „soft law“	198
III. Ergebnis der versuchten Annäherung	199
D. Ausblick – Das Vorhaben der Energieunion und die Grenzen der EU als europäische Rechtsgemeinschaft	199

* Prof. Dr. Michael Rodi ist Direktor des Instituts für Klimaschutz, Energie und Mobilität (IKEM) in Berlin sowie Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Finanzrecht, Umwelt- und Energierecht an der Universität Greifswald; Agnes Behm, ehemalige wissenschaftliche Referentin am IKEM und Referentin im Ministerium der Justiz und für Europa und Verbraucherschutz des Landes Brandenburg, promoviert am Lehrstuhl von Prof. Rodi zum Thema „Perspektiven einer vollharmonisierten Förderung erneuerbarer Energien in der EU“. Sie gibt ausschließlich ihre persönliche Auffassung wieder.

A. Einleitung

Mit der Energieunion hat eine weitere Spezialunion die europäische Bühne betreten. Im Gegensatz zu anderen Spezialunionen der Europäischen Union (EU) wie etwa der Zollunion, der Wirtschafts- und Währungsunion, der Bankenunion hat sie bisher weder einen primär- noch einen sekundärrechtlichen Niederschlag gefunden. An den Begriff werden jedoch von europäischen Institutionen und Nationalstaaten große Hoffnungen geknüpft. Die Energieunion soll im Folgenden zum Anlass genommen werden, sich über die politischen und rechtlichen Funktionen der Energieunion als Spezialunion zu vergewissern; dabei soll ein besonderes Augenmerk auf die Geschichte der Begriffsbildung und der mit ihr transportierten Erwartungen gelegt werden.

Grundlage der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und Ausgangspunkt für die weitere europäische Integration war zunächst die Zollunion, die – nunmehr in Art. 28 Abs. 1 und Art. 30 ff. des Vertrages zur Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) geregelt – auf die Abschaffung der Ein- und Ausfuhrzölle und Abgaben gleicher Wirkung zwischen den Mitgliedstaaten sowie auf die Einführung eines Gemeinsamen Zolltarifs gegenüber dritten Ländern gerichtet war und ist. Durch den Vertrag von Maastricht wurde sodann die Wirtschafts- und Währungsunion eingeführt, die später in Art. 119 ff. AEUV verankert wurde.¹ Im Zuge der im Jahr 2007 beginnenden Finanzmarkt-, Haushalts-, Währungs- und Wirtschaftskrise ist die Wirtschafts- und Währungsunion durch Maßnahmenpakete und neue supranationale und intergouvernementale Strukturen ergänzt worden, zu denen beispielsweise die Banken- und die Kapitalmarktunion zählen. Als eine weitere Spezialunion der EU hat sich in jüngerer Zeit das Vorhaben der Energieunion auf die politische Tagesordnung gedrängt. Im Rahmen seiner Strategischen Agenda für die Union in Zeiten des Wandels hat der Europäische Rat auf seiner Tagung am 26./27. Juni 2014 die Errichtung einer Energieunion zu einer der fünf übergeordneten Prioritäten für die nächsten fünf Jahre erklärt.²

Das verhältnismäßig junge Vorhaben der Energieunion wirft diverse Fragen auf. Welchen Ursprung und Bedeutungsgehalt hat der Begriff der Energieunion? Erfüllt der Begriff der Energieunion eine Funktion, losgelöst von oder wegweisend für die konkrete Ausgestaltung und Umsetzung durch die anderen Unionsorgane und die Mitgliedstaaten? Wie ist das Vorhaben vor dem Hintergrund der Ziele des Vertrags von Lissabon zu bewerten? Wird durch die Energieunion eine Entwicklung der EU fortgesetzt, die sich zu einem Komplex aus verschiedenen Spezialunionen mit unterschiedlichen Legitimationsstrukturen und unterschiedlichen Integrationsstufen hinbewegt? Und wie schließlich ist all dies rechtlich zu bewerten? Diesen Fragen soll im Folgenden nachgegangen werden.

1 Historisch betrachtet ging die Wirtschafts- und Währungsunion insbesondere aus einem Bericht des früheren Kommissionspräsidenten *Jacques Delors* von 1989 hervor, der zur Weiterentwicklung des Europäischen Währungssystems die Verwirklichung einer Wirtschafts- und Währungsunion vorsah.

2 Europäischer Rat, Schlussfolgerungen v. 26./27.6.2014, EUCO 79/14, Anlage I, S. 18.

B. Ausgangsbefund

I. Die Entstehungsgeschichte der Energieunion

Der Ursprung und die Entstehungsgeschichte der Energieunion ließen sich kurz und prägnant zusammenfassen, würde der am 21. April 2014 in der *Financial Times* erschienene Beitrag zur Energieunion von *Donald Tusk*, dem früheren Ministerpräsidenten Polens und heutigen Präsidenten des Europäischen Rates, als Geburtsstunde der Energieunion angesehen. Bei näherer Betrachtung der zugrundeliegenden Idee für ein neues Konzept der europäischen Energiepolitik wandelt sich das vermeintlich eindeutige Bild jedoch in eine facetten- und farbenreiche Entstehungsgeschichte, nach der sich die Energieunion aus verschiedenen, teils gegensätzlichen Einflüssen heraus entwickelt hat. Die Beweggründe reichen vom Streben nach einer neuen Integrationsstufe in der europäischen Energiepolitik, von den allgemeinen Bedenken zur Zukunftsfähigkeit der EU im Lichte globaler Veränderungen über das Ziel der Umsetzung der Energiewende und der verstärkten gemeinsamen Nutzung erneuerbarer Energien bis hin zu einem Bedürfnis nach einer gemeinschaftlich garantierten Versorgungssicherheit. Alle Verfechter dieser Idee behandeln diese jedenfalls als ein langfristiges Vorhaben, dem sie eine grundsätzliche Bedeutung für die europäische Integration beimessen.

1. Europäische Gemeinschaft für Erneuerbare Energien (ERENE)

Bereits im Jahr 2008 wurde im Auftrag der Heinrich-Böll-Stiftung das Konzept einer Europäischen Gemeinschaft für Erneuerbare Energien (ERENE) erarbeitet.³ Entweder als neue Vertragsgemeinschaft in Analogie zur Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) oder zur Europäischen Atomgemeinschaft (EURATOM) oder als Gemeinschaft zur verstärkten Zusammenarbeit von Mitgliedstaaten unter dem Dach der EU⁴ soll ERENE die Kompetenzen erhalten, die Forschung auf dem Gebiet der erneuerbaren Energien und die Verbreitung von Innovationen durch Demonstrationsprojekte europaweit zu unterstützen, zur Errichtung eines gesamteuropäischen Stromverbundnetzes beizutragen, Investitionen in die Stromerzeugung aus erneuerbaren Energiequellen und das Funktionieren des europäischen Marktes für Strom aus erneuerbaren Energien zu fördern sowie die grenzüberschreitende Kooperation voranzubringen.⁵ Damit soll ERENE eine Säule der europäischen Gesamtstrategie für eine nachhaltige Energiepolitik bilden, neben den weiteren Pfeilern der En-

3 *Schreyer/Mez*, ERENE – Eine Europäische Gemeinschaft für Erneuerbare Energien, Machbarkeitsstudie im Auftrag der Heinrich-Böll-Stiftung, 2008.

4 Siehe zu den rechtlichen Ausgestaltungsmöglichkeiten *ibid.*, S. 79 ff.: In beiden Fällen (neue Vertragsgemeinschaft oder Gemeinschaft zur verstärkten Zusammenarbeit) ist es aus Sicht der Autoren rechtlich denkbar, dass sich ERENE der bereits bestehenden Institutionen der EU bedienen würde. Hinsichtlich der Zusammensetzung des Europäischen Parlaments könnten sich jedoch Probleme ergeben, wenn nicht alle Mitgliedstaaten an ERENE teilnehmen.

5 *Schreyer/Mez*, (Fn. 3), S. 7 f., 10.

ergieeinsparung und Energieeffizienz.⁶ Besonders im Rahmen der Europawahl 2009 ist das Ziel der Gründung einer Gemeinschaft für erneuerbare Energien von der Fraktion der Grünen im Europäischen Parlament aufgegriffen worden und zählt seither zu ihren zentralen Forderungen.⁷

2. Europäische Energiegemeinschaft

Wenig später wurde auf Initiative des ehemaligen Kommissionspräsidenten *Jacques Delors* das Konzept für eine umfassendere, nicht nur auf erneuerbare Energien beschränkte Europäische Energiegemeinschaft entwickelt. In der im März 2010 veröffentlichten Studie mit dem Titel „*Towards a European Energy Community: A Policy Proposal*“ entwarfen die Autoren *Sami Andoura*, *Leigh Hancher* und *Marc van der Woude* ein Konzept für die Idee einer Europäischen Energiegemeinschaft.⁸ Nach ihrer Auffassung soll das Ziel einer effektiven europäischen Energiepolitik langfristig durch die Schaffung der Europäischen Energiegemeinschaft erreicht werden können. Dabei soll die ambitionierte europäische Energiepolitik auf folgenden Grundelementen aufbauen: 1. einem funktionierenden Energiebinnenmarkt, 2. einer integrierten und intelligenten Energieinfrastruktur, 3. einem Eingriffsmechanismus zur Stabilisierung von Marktpreisen, 4. der Diversifizierung der Energiequellen, 5. eigenen finanziellen Mitteln einschließlich der Kompetenz zur Erhebung von Abgaben, 6. Krisenmanagementmechanismen und gemeinsamen strategischen Reserven mit gleichem Zugang für alle sowie 7. einer starken europäischen Energieaußenpolitik.⁹

Da nicht bei allen Mitgliedstaaten eine Bereitschaft zur Schaffung der Europäischen Energiegemeinschaft anzunehmen sei, schlagen die Autoren in ihrem Bericht eine schrittweise Errichtung vor, möglicherweise zunächst über das Instrument der verstärkten Zusammenarbeit und später durch einen neuen Vertrag zur Europäischen Energiegemeinschaft.¹⁰ Um eine Kohärenz mit der Energiepolitik nach dem Lissabon-Vertrag sicherzustellen, soll die Europäische Energiegemeinschaft – ähnlich wie EGKS, EURATOM und die Währungsunion – in den rechtlichen Rahmen und die institutionellen Strukturen des Lissabon-Vertrags eingebettet sein.

Aufbauend auf dieser Studie stellten *Jerzy Buzek*, damaliger Präsident des Europäischen Parlamentes, und *Jacques Delors* die Idee der Gründung einer Europäischen Energiegemeinschaft in einer gemeinsamen Erklärung am 5. Mai 2010 im Europäischen Parlament vor. In der Annahme, dass eine stärkere, umfassendere gemeinsame Energiepolitik notwendig ist, erklärten sie:

6 Ibid., S. 50.

7 European Green Party, Green Common Manifesto, European Elections 2014, S. 16. Vgl. auch Bündnis 90/Die Grünen, Europawahlprogramm 2009, S. 36 zum Ziel der Gemeinschaft für Erneuerbare Energien (EURONEW).

8 *Andoura/Hancher/Van der Woude*, *Towards A European Energy Community, A Policy Proposal* by Jacques Delors, *Notre Europe*, März 2010.

9 Ibid., S. 85 ff.

10 Ibid., S. 95 ff., zu ersten „pragmatischen“ Schritten der Umsetzung siehe S. 110 ff.

„Wir sind der Meinung, dass das nächste Kapitel in der Geschichte der europäischen Integration die Schaffung einer Europäischen Energiegemeinschaft, einer neuen EEG, umfassen muss, d.h. eine Gemeinschaft, die eine starke und effektive gemeinsame Energiepolitik verfolgen soll. Größere Fortschritte im europäischen Projekt können und, falls erforderlich, sollten von einer ersten Kerngruppe engagierter Mitgliedstaaten vollzogen werden, Staaten, die die verstärkte Zusammenarbeit nutzen können, um voran zu schreiben.“¹¹

Als wesentliche Bestandteile der Europäischen Energiegemeinschaft benannten sie in ihrer Erklärung die Vollendung der europäischen Energiemärkte durch verbesserte europaweite Energienetze, die Diversifizierung des Energiemixes, das zentrale Ziel der Energieeffizienz, eine gemeinsame Energieaußenpolitik mit einer Bündelung der Lieferkapazitäten, eine koordinierte Beschaffung und solidarisch verwaltete gemeinsame strategische Reserven.

3. „Unionsmethode“ am Beispiel der Energiepolitik

Die konzeptionelle Weiterentwicklung der europäischen Energiepolitik stellt auch für die deutsche Bundeskanzlerin *Angela Merkel* einen wichtigen Anknüpfungspunkt dar, um die Zukunftsfähigkeit der EU zu erhalten. Nach ihrer Auffassung kann im Bereich der Energiepolitik mehr erreicht werden, wenn die Entscheidungsmethoden verändert werden würden. Wie sie in einer Rede am 2. November 2010 vor dem Europa-Kolleg im belgischen Brügge erläuterte, bedarf es aus ihrer Sicht einer neuen Methode, „der Unionsmethode“, die, als eine Mischung aus der Gemeinschaftsmethode und koordinierendem Handeln der Mitgliedstaaten, in Zukunft Kompetenzstreitigkeiten zwischen den EU-Institutionen vermeiden soll. Am Beispiel der Energiepolitik beschrieb sie die Unionsmethode in ihrer Rede wie folgt:

„[...] wir müssen uns gemeinsame Ziele setzen und gemeinsame Strategien festlegen. Vielleicht können wir das ja dann gemeinsam so beschreiben: Abgestimmtes solidarisches Handeln – jeder in seiner Zuständigkeit, alle für das gleiche Ziel. Das ist für mich die neue „Unionsmethode“. [...] Ein Bereich, der in der letzten Zeit wieder Bedeutung gewonnen hat, ist die Energiepolitik. [...] Ich glaube, gerade in diesem Feld können wir über die Unionsmethode, wie ich sie eben vorgestellt habe, Neues und Besseres erreichen. [...] die schönsten europäischen Ziele nützen natürlich nichts, wenn wir nicht in diesem Sinne national handeln, sondern sie nützen nur, wenn sie national umgesetzt werden. Die Mitgliedstaaten müssen aber natürlich auch zeigen – genau das ist jetzt die Unionsmethode –, dass

11 Erklärung von *Jerzy Buzek* und *Jacques Delors* über die Gründung einer Europäischen Energiegemeinschaft, Brüssel am 5.5.2010, www.europarl.europa.eu/former_ep_presidents/president-buzek/de/press/press_release/2010/2010-May/press_release-2010-May-4.html (18.3.2016). Weitere Diskussionen zu diesem Vorschlag wurden im Europäischen Parlament in einer Sitzung am 7./8.6.2010 mit dem Titel „Towards a European Energy Community for the 21st Century?“ geführt. Im Januar 2015 veröffentlichten *Andoural Vinois* (Jaques Delors Instituts) eine weitere Studie mit dem Titel „Von der Europäischen Energiegemeinschaft zur Energieunion, ein kurz- und langfristiger Politikvorschlag“. Darin stellen sie Projekte und Mittel zur Schaffung der Energieunion dar.

sie diese Ziele ernsthaft verfolgen. Das heißt, erst muss es eine europäische Einigung geben und dann werden die Ziele umgesetzt.“¹²

4. Die Energieunion nach Donald Tusk

Der Begriff der Energieunion wurde schließlich von *Donald Tusk*, dem damaligen Ministerpräsidenten der Republik Polen, in die politische Diskussion eingebracht. In seinem Artikel „*A united Europe can end Russia’s energy stranglehold*“ vom 21. April 2014 in der *Financial Times* unterbreitete er den Vorschlag der Schaffung einer Energieunion.¹³ Im Schatten der Konflikte in der Ukraine und der angespannten Situation zwischen der EU und Russland erläutert er in seinem Beitrag die Notwendigkeit eines gemeinsamen europäischen Gaseinkaufs. Nach seinem Vorschlag soll die Energieunion auf dem gleichen Ansatz basieren wie die Bankenunion der EU und wie EURATOM und sie würde das – in seinen Worten – „*European project*“ (das europäische Projekt) zurück zu seinen Wurzeln bringen – der EGKS. Nach seiner Vorstellung soll sich die Energieunion auf Solidarität und gemeinsame wirtschaftliche Interessen sowie auf sechs weitere Grundbestandteile stützen. Erstens soll die Energieunion einen Mechanismus zur gemeinsamen Vertragsverhandlung mit Russland enthalten. Zweitens sollen Notfallmechanismen eingerichtet werden, die die Solidarität unter den Mitgliedstaaten gewährleisten, wenn die Gaszufuhr unterbrochen sein sollte. Drittens soll die EU den Bau angemessener Energieinfrastruktur besonders in den Mitgliedstaaten mit der geringsten Versorgungssicherheit unterstützen. Viertens soll die EU die vollständige Nutzung der verfügbaren fossilen Energiequellen einschließlich Kohle und Schiefergas ermöglichen. Fünftens sollen weitere Kooperationen mit internationalen Partnern und Möglichkeiten für Energieimporte erschlossen werden. Als letzter Grundbestandteil sollte schließlich die im Jahr 2005 gegründete Energiegemeinschaft der EU mit Südosteuropa durch die Energieunion gestärkt und ausgebaut werden.

5. Die Energieunion auf dem Weg in die europäischen Institutionen

Im Jahr 2014 wurde die Idee der Energieunion schließlich vom Europäischen Rat aufgegriffen. Wie bereits eingangs erwähnt, hat der Europäische Rat die Errichtung einer Energieunion im Rahmen seiner Strategischen Agenda für die Union in Zeiten des Wandels am 26./27. Juni 2014 zu einer der fünf übergeordneten Prioritäten für die nächsten fünf Jahre erklärt.¹⁴ Danach soll eine Energieunion mit dem Ziel erschwinglicher, sicherer und nachhaltiger Energie errichtet werden.¹⁵

12 Rede von Bundeskanzlerin *Merkel* anlässlich der Eröffnung des 61. akademischen Jahres des Europakollegs Brügge am 2.11.2010, www.coleurope.eu/content/news/Speeches/Rede%20Merkel%20Europakolleg%20Bruegge.pdf (18.3.2016).

13 *Tusk*, *A united Europe can end Russia’s energy stranglehold*, *Financial Times* v. 21.4.2014.

14 Europäischer Rat, (Fn. 2), Anlage I. Wenig später am 1.12.2014 trat *Donald Tusk* das Amt des Präsidenten des Europäischen Rates an.

15 Siehe Europäischer Rat, (Fn. 2), Anlage I, S. 18.

Am 24. Oktober 2014 untersetzte der Europäische Rat das Ziel der Errichtung einer Energieunion und stellte einen detaillierten politischen Rahmen für die Klima- und Energiepolitik bis 2030 auf.¹⁶ Der Europäische Rat verständigte sich auf das verbindliche Ziel der EU, die EU-internen Treibhausgasemissionen bis 2030 um mindestens 40 % im Vergleich zu 1990 zu reduzieren, und stellte detaillierte Vorgaben zu dessen Umsetzung auf.¹⁷ Für den Bereich der erneuerbaren Energien setzte der Europäische Rat ein EU-Ziel von mindestens 27 % bis 2030 fest und gab zur Verbesserung der Energieeffizienz bis 2030 gegenüber dem auf der Basis der derzeitigen Kriterien prognostizierten künftigen Energieverbrauch auf EU-Ebene ein indikatives Ziel von mindestens 27 % vor.¹⁸ Zugleich ist der Europäische Rat übereingekommen, dass ein zuverlässiges und transparentes Governance-System ohne unnötigen Verwaltungsaufwand entwickelt werden soll, das dazu beiträgt, dass die EU ihre energiepolitischen Ziele erreicht, wobei den Mitgliedstaaten die notwendige Flexibilität einzuräumen und ihre Freiheit zur Festlegung ihres Energiemixes uneingeschränkt zu achten ist.¹⁹ Das Governance-System soll sich nach den Vorgaben des Europäischen Rates auf die vorhandenen Bausteine wie die nationalen Klimaprogramme und die nationalen Pläne für erneuerbare Energien und Energieeffizienz stützen, jedoch mit zusammengeführten und gestrafften Planungs- und Berichterstattungspflichten, und es soll eine systematische Überwachung der Schlüsselindikatoren für ein erschwingliches, wettbewerbsfähiges, sicheres und nachhaltiges Energiesystem beinhalten.²⁰ Schließlich soll das Governance-System die Koordinierung der nationalen Energiepolitiken erleichtern und die regionale Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten fördern.²¹

Den Vorgaben des Europäischen Rates folgend steht die Realisierung der Energieunion bereits an dritter Stelle der politischen Prioritäten der amtierenden Europäischen Kommission unter Kommissionspräsident *Jean-Claude Juncker*. Wie dieser zuvor als Kandidat für das Amt des Kommissionspräsidenten in seiner Rede zu den politischen Leitlinien für die nächste Europäische Kommission und zur Eröffnung der ersten Plenartagung des Europäischen Parlaments am 15. Juli 2014 in Straßburg erläuterte, soll es eine der Prioritäten der Europäischen Kommission sein, die Energiepolitik der EU neu zu strukturieren und eine robuste Energieunion mit einer zu-

16 Europäischer Rat, Schlussfolgerungen der Tagung am 23./24.10.2014, EUCO 169/14.

17 Ibid., S. 1 ff.

18 Ibid., S. 5.

19 Ibid., S. 5, 9.

20 Ibid., S. 9.

21 Ibid., S. 9. Eine weitere Konkretisierung zur Ausgestaltung des Governance-Systems erfolgte am 26.11.2015 durch den Rat der EU. Siehe Rat der EU, Schlussfolgerungen der Tagung am 26.11.2015, 14459/15, ENER 403, CLIMA 139, S. 11. Die Mitgliedstaaten einigten sich im Rat u.a. darauf, dass das Governance-System eine frühzeitige Bewertung und Prognostizierung in Bezug auf die Erreichung der energiepolitischen Ziele der EU und die vereinbarten Klima- und Energieziele ermöglichen soll, so dass im Ergebnis frühzeitig gehandelt werden könnte, beispielsweise durch die Verbesserung oder Anpassung der Durchführung bestehender Politiken und Maßnahmen oder durch die Einführung zusätzlicher Politiken und Maßnahmen.

kunftsorientierten Klimaschutzpolitik zu schaffen.²² Um dem Ziel der Schaffung einer robusten Energieunion auch innerhalb der Europäischen Kommission ein besonderes Gewicht zu verleihen, führte der Kommissionspräsident im Zuge der Neuaufstellung der Europäischen Kommission zum 1. November 2014 das Amt eines Vizepräsidenten für die Energieunion ein, das für die fünfjährige Amtszeit von 2014 bis 2019 von *Maroš Šefčovič* wahrgenommen wird. Der Vizepräsident für die Energieunion wird durch ein Projektteam aus Kommissionsmitgliedern unterstützt, das für die Energieunion zuständig ist und dem, neben anderen Kommissionsmitgliedern, auch der Kommissar für Klima und Energie, *Miguel Arias Cañete*, angehört. Die Aufgabe des Vizepräsidenten ist es, den Politikbereich der Energieunion zu koordinieren und eine übergreifende, enge und flexible Zusammenarbeit zwischen den Kommissionsmitgliedern zu bewirken.²³

Als erster Schritt zur Umsetzung des Ziels der Energieunion erließ die Europäische Kommission im Februar 2015 das sogenannte Paket zur Energieunion.²⁴ In der darin enthaltenen „Rahmenstrategie für eine krisenfeste Energieunion mit einer zukunftsorientierten Klimaschutzstrategie“ erläutert sie die verschiedenen Dimensionen der Energieunion und die aus ihrer Sicht nächsten Schritte zur Verwirklichung der Energieunion. Zu den fünf Dimensionen der Energieunion zählen danach: 1. Energieversorgungssicherheit und Solidarität und Vertrauen, 2. ein vollständig integrierter europäischer Energiemarkt, 3. Energieeffizienz als Beitrag zur Senkung der Nachfrage, 4. Verringerung der CO₂-Emissionen der Wirtschaft und 5. Forschung, Innovation und Wettbewerbsfähigkeit. Des Weiteren geht die Europäische Kommission in ihrer Rahmenstrategie auf die zukünftige Lenkung der Energieunion ein und benennt die aus ihrer Sicht wichtigsten Ziele und Eckpunkte der Lenkung, wie zum Beispiel die Zusammenführung der energie- und klimapolitischen Maßnahmen, die Bündelung und Straffung der mitgliedstaatlichen Planungs- und Berichterstattungspflichten und die Gestaltung des Monitoring-Verfahrens auf der europäischen Ebene.²⁵

In seinen Schlussfolgerungen zur Energieunion vom 20. März 2015 bestätigte der Europäische Rat die in der Rahmenstrategie der Europäischen Kommission aufge-

22 *Juncker* als Kandidat für das Amt des Präsidenten der Europäischen Kommission, Ein neuer Start für Europa: Meine Agenda für Jobs, Wachstum, Fairness und demokratischen Wandel, Politische Leitlinien für die nächste Europäische Kommission und Rede zur Eröffnung der Plenartagung des Europäischen Parlaments, Straßburg am 15.7.2014, S. 6, 21.

23 Siehe auch den *Mission Letter* von Kommissionspräsident *Juncker* an den Vizepräsidenten für die Energieunion v. 1.11.2014, http://ec.europa.eu/commission/sites/cwt/files/commissioner_mission_letters/sefcovic_en.pdf (18.3.2016).

24 Mitteilung der Europäischen Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen und die Europäische Investitionsbank, Paket zur Energieunion, Rahmenstrategie für eine krisenfeste Energieunion mit einer zukunftsorientierten Klimaschutzstrategie, COM (2015) 80 v. 25.2.1015.

25 Siehe *ibid.*, S. 20f.

stellten fünf Dimensionen der Energieunion.²⁶ Zur Stärkung seiner Rolle betonte der Europäische Rat zudem, auch in Zukunft Leitlinien zur Schaffung der Energieunion vorzugeben.²⁷

Mit Blick auf das Europäische Parlament ist schließlich hervorzuheben, dass das Europäische Parlament in seiner Entschließung zur Energieunion von der Begründung eines neuen Energiemodells für Europa mit einer bereichsübergreifenden Rechtsgrundlage ausgeht.²⁸

II. Spezialunionen der Union

Das Vorhaben der Energieunion passt sich ein in das neuere Bild der EU, die in verschiedenen Bereichen der europäischen Integration vermehrt durch weitere Spezialunionen ergänzt wird. Nach dem hier zugrunde liegenden Verständnis liegt eine Spezialunion vor, wenn in einem Politikfeld normativ eine besondere, in der Tiefe über das allgemein Übliche hinausgehende Integration festgeschrieben wird. Diese besondere Form der Integration kann primärrechtlich erfolgen (einschließlich des vereinfachten Änderungsverfahrens nach Art. 48 EUV) oder völkerrechtlich *praeter constitutionem lata* oder aber auch im Rahmen der verstärkten Zusammenarbeit gemäß der Art. 326 ff. AEUV. Spezialunionen können (müssen aber nicht) auch dort angenommen werden, wo im Rahmen der Kompetenzen ein deutlich vertiefter Integrationsstand erreicht wird; darauf basiert wohl auch der (momentan) politische Gedanke der Energieunion.

Bislang haben die EU und die Mitgliedstaaten Spezialunionen im Bereich der Wirtschafts- und Währungspolitik geschaffen. Wie unter anderem auch im Fünf-Präsidenten-Bericht vom 22. Juni 2015 zur Vollendung der Wirtschafts- und Währungs-

26 Europäischer Rat, Schlussfolgerungen der Tagung v. 19./20.3.2015, EUCO 11/15, S. 2. Eine erste Zwischenbilanz zur Umsetzung der Energieunion hat die Europäische Kommission kurz danach in ihrem ersten Bericht zur Lage der Energieunion gezogen. Siehe Mitteilung der Europäischen Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen und die Europäische Investitionsbank, Bericht zur Lage der Energieunion, COM (2015) 572 v. 18.11.2015. Zum Monitoring-Verfahren zur Überprüfung des Fortschritts zur Erreichung der europäischen Energie- und Klimaziele siehe auch die Leitlinien für die integrierten nationalen Energie- und Klimapläne in Anhang 2 zur Mitteilung.

27 Europäischer Rat, (Fn. 26), S. 2.

28 Europäisches Parlament, Entschließung v. 15.12.2015, Auf dem Weg zu einer europäischen Energieunion, (2015/2113(INI)), siehe Erwägung F. Siehe außerdem auch die Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, den Ausschuss der Regionen und die Europäische Investitionsbank – Rahmenstrategie für eine krisenfeste Energieunion mit einer zukunftsorientierten Klimaschutzstrategie (COM (2015) 80 final) und der Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat – Erreichung des Stromverbundziels von 10 % – Vorbereitung des europäischen Stromnetzes auf 2020 (COM (2015) 82 final), ABl. C 383 v. 17.11.2015, S. 84; Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses, Entwicklung des im Rahmen der Klima- und Energiepolitik bis 2030 vorgeschlagenen Governance-Systems, ABl. C 291 v. 4.9.2015, S. 8.

union angedeutet, besteht darüber hinaus die Vision „einer Politischen Union, die mit wahrer politischer Rechenschaftspflicht, Legitimität und einer Stärkung der Institutionen die Grundlagen für die anderen drei Unionen“²⁹ schaffen soll. Wie im Folgenden dargestellt, weisen die bereits eingerichteten Spezialunionen im Einzelnen hinsichtlich ihrer rechtlichen Verankerung, Struktur und Funktion erhebliche Unterschiede auf. Am auffälligsten zeigt sich dies bei der rechtlichen Verankerung: Der zweigliedrige Begriff der Wirtschafts- und Währungsunion ist im Primärrecht zwar nicht legal definiert, aber zumindest rechtlich verankert (siehe zum Beispiel Art. 3 Abs. 4 EUV und Art. 121 Abs. 4 und Art. 136 Abs. 1 AEUV). Dagegen sind die Begriffe Fiskalunion, Finanzunion, Bankenunion und Kapitalmarktunion bislang vorwiegend der politischen Debatte zuzuordnen.³⁰ Vereinzelt haben jedoch auch sie bereits Eingang in Beschlussdokumente des Europäischen Rates und in Sekundärrechtsakte gefunden.

1. Die Wirtschaftsunion

Eng verbunden mit der Währungsunion stellt die Errichtung der Wirtschaftsunion ein zentrales Ziel der EU dar. Anders als der Begriff Wirtschaftsunion vermuten lässt, verfügt die EU im Bereich der Wirtschaftspolitik lediglich über eine koordinierende Zuständigkeit (Art. 5 Abs. 1 AEUV). Die Koordinierung und Überwachung der mitgliedstaatlichen Wirtschaftspolitiken auf der europäischen Ebene, die das gewählte Mittel zur Erreichung einer Wirtschaftsunion darstellen, bestimmt sich nach dem primärrechtlichen Rahmen der Art. 121 ff. AEUV.

Der hieraus resultierende wirtschaftspolitische Rahmen ist im Zuge der Finanz- und Haushaltskrise in der EU verstärkt und vertieft worden. Die wirtschaftspolitische Überwachung gemäß Art. 121 AEUV, beginnend mit den Grundzügen der Wirtschaftspolitik, die als integrierte Leitlinien erlassen werden und die den Bewertungsmaßstab für die nationalen Reform- und Konvergenzprogramme auf der europäischen Ebene bilden, wird seit 2010 zusammen mit der haushaltspolitischen Überwachung durch das sogenannte „Europäische Semester“ gebündelt.³¹ Die integrierten Leitlinien orientieren sich an der europäischen Wachstumsstrategie – der „Strategie Europa 2020“.³² Das Europäische Semester, das im Rahmen des sekundärrechtlichen Maß-

29 Europäische Kommission, Die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden, vorgelegt von *Jean-Claude Juncker* in enger Zusammenarbeit mit *Donald Tusk*, *Jeroen Dijsselbloem*, *Mario Draghi* und *Martin Schulz*, Brüssel am 22.6.2015, S. 5. Mit den anderen drei Unionen sind die Fiskalunion, die Finanzunion und die Wirtschaftsunion gemeint.

30 Bemerkenswert ist, dass diese europäischen Vorhaben von der Kommission unter Kommissionspräsident *Juncker* noch als „integrierter Finanzrahmen“, „integrierter Haushaltsrahmen“ und „integrierter wirtschaftspolitischer Rahmen“ bezeichnet wurden. Siehe dazu *van Rompuy*, Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion, Europäischer Rat am 26.6.2012, EUCO 120/12, S. 3.

31 Siehe Europäischer Rat, Schlussfolgerungen der Tagung am 17.6.2010, EUCO 13/10, S. 3, 5.

32 In der „Strategie Europa 2020“ hat der Europäische Rat die gemeinsamen Ziele zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung für einen Zeithorizont bis 2020 festgelegt. Siehe Europäischer Rat, (Fn. 31), Anlage I; Europäische Kommission, Mitteilung EUROPA 2020, Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, KOM (2010) 2020 v. 3.3.2010.

nahmenpakets mit dem Kurztitel *Six-Pack*³³ überarbeitet wurde, sieht ein zeitlich und sachlich abgestimmtes, zyklisch ablaufendes Verfahren zur haushalts- und wirtschaftspolitischen Überwachung vor und umfasst die Bereiche der Strukturreformen zur Erreichung der „Strategie Europa 2020“, der Fiskalpolitik und des Verfahrens zur Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte.^{34,35}

Um die Konvergenz zwischen den Eurostaaten weiter zu verstärken und die Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen, haben die Staats- und Regierungschefs der Eurostaaten und fünf weiterer EU-Mitgliedstaaten ferner im Jahr 2011 den „Pakt für den Euro – stärkere Koordinierung der Wirtschaftspolitik im Hinblick auf Wettbewerbsfähigkeit und Konvergenz“ vereinbart.³⁶ Hierbei handelt es sich im Wesentlichen um eine politische Verpflichtung der teilnehmenden Staats- und Regierungschefs zur Förderung von Reformen und Konvergenz, der sich weitere Mitgliedstaaten anschließen können.³⁷

Einen weiteren Bestandteil des wirtschaftspolitischen Rahmens stellen die Stabilitätsmechanismen dar, die seit dem Jahr 2010 auf zwischenstaatlicher Ebene eingerichtet wurden, um Mitgliedstaaten zu stützen, die im Zuge der Finanz- und Staatsschuldenkrise in Zahlungsschwierigkeiten geraten waren (sogenannte Rettungsschirme).³⁸ Zunächst richteten die Eurostaaten im Jahr 2010 den zeitlich befristeten Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM) einschließlich der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) ein.³⁹ Der EFSM wurde sekundärrechtlich auf der Grundlage des Art. 122 Abs. 2 AEUV errichtet und diente als Instrument zur Unionsbeteiligung an den Finanzhilfen, neben den Beiträgen des ESFS

33 Siehe hierzu ausführlicher die Erläuterungen und Nachweise im folgenden Abschnitt zur Währungsunion und dort Fn. 50.

34 Das Verfahren zur Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte dient dazu, bestehende oder drohende makroökonomische Ungleichgewichte zu identifizieren, die zu einer Gefährdung der Stabilität der Wirtschaft in dem betroffenen Mitgliedstaat, im Eurogebiet und in der EU als Ganzes führen oder führen könnten. Bestandteile des makroökonomischen Überwachungsverfahrens, das auf der Grundlage von Art. 121 Abs. 6 AEUV eingerichtet wurde, sind ein Frühwarnsystem, eine vertiefte Analyse und das Verfahren bei einem übermäßigen Ungleichgewicht. Siehe VO (EU) Nr. 1176/2011 des EP und des Rates v. 16.11.2011 über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte, ABL L 306 v. 23.11.2011, S. 25.

35 Siehe auch die Darstellung der Europäischen Kommission, Europäisches Semester in der Praxis, http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/index_de.htm (18.3.2016); ebenso auch die Darstellung des Europäischen Rates und des Rates der EU, www.consilium.europa.eu/de/policies/european-semester/ (18.3.2016).

36 Auch „Euro-Plus-Pakt“ genannt: Schlussfolgerungen der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebietes v. 11.3.2011; Europäischer Rat, Schlussfolgerungen zur Tagung am 24./25.3.2011, EUCO 10/1/11 REV 1.

37 Zur rechtlichen Einordnung siehe *Weber*, Europa- und völkerrechtliche Elemente der Gewährleistung von Haushaltsdisziplin in der Währungsunion, *EuR* 2013, S. 380.

38 Diese Maßnahmen sind der europäischen Wirtschaftspolitik und nicht der Währungspolitik zuzuordnen, wie der EuGH in Bezug auf den Europäischen Stabilitätsmechanismus in *EuGH, Rs. C-370/12, Pringle*, *EU:C:2012:756*, Rn. 60 festgestellt hat.

39 Zum politischen Zusammenhang siehe die Schlussfolgerungen des ECOFIN-Rates v. 9/10.5.2010, Rats-Dok. 9596/2010. Zur deutschen Umsetzung siehe das Stabilisierungsmechanismusgesetz v. 22.5.2010 (BGBl. 2010 I, 627), das zuletzt durch Art. 1 des Gesetzes v. 23.5.2012 (BGBl. 2012 I, 1166) geändert worden ist.

und des Internationalen Währungsfonds.⁴⁰ Zur Einrichtung der EFSF schlossen die Eurostaaten zusätzlich eine zwischenstaatliche Vereinbarung.⁴¹ Mit dem im Juli 2011 geschlossenen Vertrag zur Errichtung eines Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) haben die Eurostaaten später einen dauerhaften Schutz- und Nothilfemechanismus geschaffen und das bisherige Instrumentarium EFSM und EFSF abgelöst.⁴² Da das Unionsrecht zur Einrichtung des ESM keine ausreichende rechtliche Grundlage bereitstellte, schlossen die Eurostaaten auch diesen Vertrag auf zwischenstaatlicher Ebene.⁴³ Parallel dazu wurde im Wege des vereinfachten Verfahrens nach Art. 48 Abs. 6 AEUV die Bestimmung des Art. 136 AEUV um eine Ermächtigungsgrundlage zur Einrichtung eines Stabilitätsmechanismus erweitert.⁴⁴

2. Die Währungsunion – auf dem Weg zu einer Fiskalunion?

Während die EU im Bereich der Wirtschaftspolitik lediglich über koordinierende Kompetenzen verfügt, ist ihr im Bereich der Währungspolitik, für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, eine ausschließliche Zuständigkeit übertragen worden (Art. 3 Abs. 1 lit. c) AEUV). Die primärrechtlich in den Art. 127 ff. AEUV angelegte Währungsunion sieht den Euro als einheitliche Währung sowie die Festlegung und Durchführung einer einheitlichen Geld- sowie Wechselkurspolitik vor, die beide vorrangig das Ziel der Preisstabilität verfolgen und unbeschadet dieses Zieles die allgemeine Wirtschaftspolitik in Einklang mit dem Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb unterstützen sollen (Art. 119 Abs. 2 AEUV). Für die Eurogruppe sind auf der Ebene des Primärrechts zudem institutionelle Sonderregelungen für die Tagungen des Rates hinsichtlich Sitzungsformaten, Zusammensetzung,

40 Siehe VO (EU) Nr. 407/2010 des Rates v. 11.5.2010 zur Einführung eines europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus, ABl. L 118 v. 12.5.2010, S. 1.

41 Zum EFSF-Framework Agreement, ursprünglich v. 7.6.2010, www.efsf.europa.eu/attachments/20111019_efsf_framework_agreement_en.pdf (18.3.2016). Zur Durchführung der EFSF bedienten sich die Mitgliedstaaten einer zivilrechtlichen Zweckgesellschaft.

42 Vertrag zur Errichtung eines Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) v. 11.7.2011, BGBl. 2012 II, 981 (983 ff.).

43 Siehe hierzu vertiefend *Rodi*, Machtverschiebungen in der Europäischen Union im Rahmen der Finanzkrise und Fragen der demokratischen Legitimation, JZ 2015, S. 739 f.; *Nettesheim*, Europarechtskonformität des Europäischen Stabilitätsmechanismus, NJW 2013, S. 14; *Calliess*, Die Reform der Wirtschafts- und Währungsunion als Herausforderung für die Integrationsarchitektur der EU – Europa- und verfassungsrechtliche Überlegungen, DÖV 2013, S. 785; *Weber*, (Fn. 37), S. 375; *Repasi*, Völkervertragliche Freiräume für EU-Mitgliedstaaten, EuR 2013, S. 45.

44 Beschl. 2011/199/EU des Europäischen Rates v. 25.3.2011 zur Änderung des Artikels 136 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union hinsichtlich eines Stabilitätsmechanismus für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, ABl. L 91 v. 6.4.2011, S. 1. Siehe nunmehr Art. 136 Abs. 3 AEUV.

Stimmberechtigung vorgesehen.⁴⁵ Auch die Rolle der Europäischen Zentralbank ist aus institutioneller Sicht zu betonen (vgl. Art. 282 f. AEUV).⁴⁶

Nach anfänglich elf Mitgliedstaaten sind nun 19 Mitgliedstaaten Teil der Währungsunion. Voraussetzung zur Teilnahme an der Währungsunion ist die Erfüllung der Konvergenzkriterien, mit denen, gemessen an der Preisstabilität, der Höhe der langfristigen Zinsen, der Haushaltsdisziplin und der Wechselkursstabilität, die Stabilität des jeweiligen Landes bewertet wird.⁴⁷ Ferner ist im Jahr 1997 auf der Grundlage der primärrechtlichen Bestimmungen zur multilateralen Überwachung (nun Art. 121 AEUV) und zum Verfahren bei einem übermäßigen Defizit (nun Art. 126 AEUV)⁴⁸ der Stabilitäts- und Wachstumspakt vereinbart worden.⁴⁹ Das darin enthaltene System aus überwiegend sekundärrechtlichen Regeln zur haushaltspolitischen Überwachung wurde im Zuge der Finanz- und Staatsschuldenkrise in den Jahren 2011 und 2013 durch zwei sekundärrechtliche Maßnahmenpakete, das sogenannte *Six-Pack*⁵⁰ und das sogenannte *Two-Pack*,⁵¹ reformiert und verschärft.

45 Siehe Art. 136 ff. und Protokoll Nr. 14 zum AEUV betreffend die Eurogruppe. Mit Beschluss der Eurogruppe v. 8.11.2011 wurde zudem vereinbart, zweimal pro Jahr einen Euro-Gipfel durchzuführen, nur unter Teilnahme der Eurostaaten. Siehe Erklärung des Gipfels v. 8.11.2011, SN 3993/5/11 REV 5, Anlage, Ziffer 1, S. 11.

46 Siehe zum Machtzuwachs der EZB im Rahmen der Finanzkrise *Rodi*, (Fn. 43), S. 741 f.

47 Die Konvergenzkriterien wurden mit dem Maastricht-Vertrag eingeführt und sind nun in Art. 140 AEUV und Protokoll Nr. 13 über die Konvergenzkriterien geregelt.

48 Das Protokoll Nr. 12 zum AEUV über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit definiert die in Art. 126 AEUV genannten Referenzwerte für die Beurteilung der Einhaltung der nationalen Haushaltsdisziplin.

49 Zu den ursprünglichen Grundlagen des Stabilitäts- und Wachstumspakts siehe Europäischer Rat, Entschließung v. 17.6.1997 über den Stabilitätspakt aus Anlass der Annahme des Vertrags von Amsterdam; VO (EG) Nr. 1466/97 des Rates v. 7.7.1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und die Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken, ABl. L 209 v. 2.8.1997, S. 1; VO (EG) Nr. 1467/97 des Rates v. 7.7.1997 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit, ABl. L 209 v. 2.8.1997, S. 6.

50 VO (EU) Nr. 1173/2011 des EP und des Rates v. 16.11.2011 über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euro-Währungsgebiet; VO (EU) Nr. 1174/2011 des EP und des Rates v. 16.11.2011 über Durchsetzungsmaßnahmen zur Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte im Euro-Währungsgebiet; VO (EU) Nr. 1175/2011 des EP und des Rates v. 16.11.2011 zur Änderung der VO (EG) Nr. 1466/97 des Rates über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken; VO (EU) Nr. 1176/2011 des EP und des Rates v. 16.11.2011 über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte; VO (EU) Nr. 1177/2011 des Rates v. 8.11.2011 zur Änderung der VO (EG) Nr. 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit; RL 2011/85/EU des Rates v. 8.11.2011 über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten; alle in ABl. L 306 v. 23.11.2011, S. 1 ff.

51 VO (EG) Nr. 472/2013 des EP und des Rates v. 21.5.2013 über den Ausbau der wirtschafts- und haushaltspolitischen Überwachung von Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet, die von gravierenden Schwierigkeiten in Bezug auf ihre finanzielle Stabilität betroffen oder bedroht sind; VO (EU) Nr. 473/2013 des EP und des Rates v. 21.5.2013 über gemeinsame Bestimmungen für die Überwachung und Bewertung der Übersichten über die Haushaltsplanung und für die Gewährleistung der Korrektur übermäßiger Defizite der Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet; beide in ABl. L 140 v. 27.5.2013, S. 1 ff.

Einen nächsten Schritt zur Bekämpfung der Schuldenkrise gingen die Eurostaaten und weitere EU-Mitgliedstaaten schließlich, indem sie im März 2012 einen weiteren völkerrechtlichen Vertrag, den Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion, auch „Fiskalpakt“ genannt, schlossen.⁵² Mit diesem Vertrag, der grundsätzlich allen EU-Mitgliedstaaten offensteht, verpflichten sich die beteiligenden Staaten insbesondere, Schuldenbremsen in ihr nationales Recht aufzunehmen und die Stabilitätsvorgaben durch eine bessere Haushaltsdisziplin einzuhalten.⁵³

Die Finanz- und Staatsschuldenkrise und das Krisenmanagement der EU, der Eurogruppe und der EU-Mitgliedstaaten haben gezeigt, dass eine tragfähige und nachhaltige Haushaltspolitik für eine funktionierende Wirtschafts- und Währungsunion von entscheidender Bedeutung ist. Infolge dieser Erkenntnis wird ein noch stärkerer gemeinsamer EU-Rahmen zur fiskalpolitischen Steuerung angestrebt.⁵⁴ Welche politischen und rechtlichen Spielräume bestehen, die Währungsunion zu einer Fiskalunion weiterzuentwickeln, wird sich jedoch noch zeigen müssen.⁵⁵

3. Bausteine einer Finanzunion

Ebenfalls in Reaktion auf die Finanzkrise haben die EU und die EU-Mitgliedstaaten im Bereich des Bankensektors und des Kapitalmarktes eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, um die Finanzmärkte zu stabilisieren, ihre Integration zu intensivieren und die Wechselwirkungen mit den staatlichen Haushalten und der einheitlichen Geldpolitik zu steuern. Einer der ersten Reformansätze in Reaktion auf die Finanzkrise war die Schaffung eines Europäischen Finanzaufsichtssystems (*European System of Financial Supervision*, ESFS), mit dem ein neuer Ausschuss und drei neue Aufsichts-

52 Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung (Fiskalpakt), BGBl. 2012 II, 1006 (1008 ff.), am 2.3.2012 von 25 Mitgliedstaaten der EU unterzeichnet. Dieser Vertrag wurde völkerrechtlich ausgestaltet, da zur Annahme der verbindlichen Regeln im Rahmen der EU eine Änderung der Verträge erforderlich gewesen wäre, der sich aber einzelne Mitgliedstaaten (Großbritannien und Tschechien) widersetzen. Zur Einordnung als „Unionsvölkervertragsrecht“ siehe *Weber*, (Fn. 37), S. 382 ff.

53 Zur rechtlichen Einordnung und Bewertung der Stabilitätsmechanismen und der weiteren Maßnahmen im Rahmen der Währungsunion siehe *Rodi*, (Fn. 43), S. 739 m.w.N.; *Calliess*, (Fn. 43), S. 785 f. m.w.N.

54 Siehe zuletzt Europäische Kommission, (Fn. 29), S. 16 f.

55 Siehe zum Beispiel zur sog. „Fiskalkapazität“ *Calliess*, (Fn. 43), S. 789 f. Weitere Überlegungen der fünf Präsidenten sind eine einheitliche Vertretung der EU und der Euro-Staaten bei internationalen Finanzinstitutionen, die Einrichtung eines ständigen hauptamtlichen Vorsitzes der Euro-Gruppe und eines euroraumweiten Schatzamtes, siehe Europäische Kommission, (Fn. 29), S. 19 f.

behörden auf der europäischen Ebene eingerichtet wurden.⁵⁶ Weitere Bausteine zur angestrebten Finanzunion sind die Bankenunion und die Kapitalmarktunion.⁵⁷

Für das Vorhaben der Bankenunion ist zunächst ein sogenanntes „Einheitliches Regelwerk“ für den Finanzsektor geschaffen worden, das in allen Mitgliedstaaten der EU Geltung beansprucht. Das Regelwerk besteht aus einer Vielzahl von Vorschriften, die Eigenkapitalvorschriften für Banken, verstärkte Anlegerschutzvorschriften und Maßnahmen zur Prävention und Abwicklung von Banken vorsehen.⁵⁸

Darüber hinaus wurden zwischen den Mitgliedstaaten der Eurozone zur integrierten Zusammenarbeit bei der Aufsicht ein Einheitlicher Aufsichtsmechanismus (*Single Supervisory Mechanism*, SSM)⁵⁹ und ein Einheitlicher Abwicklungsmechanismus

56 VO (EU) Nr. 1092/2010 des EP und des Rates v. 24.11.2010 über die Finanzaufsicht der Europäischen Union auf Makroebene und zur Errichtung eines Europäischen Ausschusses für Systemrisiken; VO (EU) Nr. 1093/2010 des EP und des Rates v. 24.11.2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Bankenaufsichtsbehörde), zur Änderung des Beschl. 716/2009/EG und zur Aufhebung des Beschl. 2009/78/EG der Kommission; VO (EU) Nr. 1094/2010 des EP und des Rates v. 24.11.2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung), zur Änderung des Beschl. 716/2009/EG und zur Aufhebung des Beschl. 2009/79/EG der Kommission; VO (EU) Nr. 1095/2010 des EP und des Rates v. 24.11.2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde), zur Änderung des Beschl. 716/2009/EG und zur Aufhebung des Beschl. 2009/77/EG der Kommission; alle in ABl. L 331 v. 15.12.2010, S. 1 ff.

57 Siehe Europäische Kommission, (Fn. 29), S. 5.

58 Siehe z.B. RL 2013/36/EU des EP und des Rates v. 26.6.2013 über den Zugang zur Tätigkeit von Kreditinstituten und die Beaufsichtigung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen, zur Änderung der RL 2002/87/EG und zur Aufhebung der RL 2006/48/EG und 2006/49/EG, ABl. L 176 v. 27.6.2013, S. 338 ff.; VO (EU) Nr. 575/2013 des EP und des Rates v. 26.6.2013 über Aufsichtsanforderungen an Kreditinstitute und Wertpapierfirmen und zur Änderung der VO (EU) Nr. 646/2012, ABl. L 176 v. 27.6.2013, S. 1 ff.; RL 2014/49/EU des EP und des Rates v. 16.4.2014 über Einlagensicherungssysteme, ABl. L 173 v. 12.6.2014, S. 149 ff.; RL 2014/59/EU des EP und des Rates v. 15.5.2014 zur Festlegung eines Rahmens für die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen und zur Änderung der RL 82/891/EWG des Rates, der RL 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG, 2011/35/EU, 2012/30/EU und 2013/36/EU sowie der VO (EU) Nr. 1093/2010 und (EU) Nr. 648/2012 des EP und des Rates, ABl. L 173 v. 12.6.2014, S. 190 ff. Als Rechtsgrundlage wurden die primärrechtlichen Kompetenzen im Bereich des Niederlassungsrechts und der Binnenmarktharmonisierung herangezogen, insbesondere Art. 53 Abs. 1 und Art. 114 Abs. 1 AEUV.

59 Siehe VO (EU) Nr. 1024/2013 des Rates v. 15.10.2013 zur Übertragung besonderer Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über Kreditinstitute auf die Europäische Zentralbank, ABl. L 287 v. 29.10.2013, S. 63 ff. Siehe außerdem auch die VO (EU) Nr. 1022/2013 des EP und des Rates v. 22.10.2013 zur Änderung der VO (EU) Nr. 1093/2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Bankenaufsichtsbehörde) hinsichtlich der Übertragung besonderer Aufgaben auf die Europäische Zentralbank gemäß der VO (EU) Nr. 1024/2013, ABl. L 287 v. 29.10.2013, S. 5 ff., gestützt auf Art. 114 AEUV.

(*Single Resolution Mechanism, SRM*)⁶⁰ eingerichtet, wobei auch EU-Mitgliedstaaten außerhalb des Währungsgebietes ein freiwilliger Beitritt (*Opt-In*) möglich ist.⁶¹ Da der hinter dem Abwicklungsmechanismus stehende einheitliche Abwicklungsfonds durch Beiträge von Banken gespeist werden soll, die auf der nationalen Ebene erhoben und nach Übertragung auf die Unionsebene gemeinsam genutzt werden sollen, wurde für die Errichtung des Fonds ein zwischenstaatliches Übereinkommen für erforderlich erachtet.⁶² Zur Vollendung der Bankenunion wird ferner die Schaffung einer gemeinsamen Einlagensicherung angestrebt.⁶³

Das andere Vorhaben auf dem Weg zur Finanzunion ist die Errichtung einer Kapitalmarktunion. Mithilfe eines stärker integrierten Kapitalmarktes und einer einheitlichen europäischen Kapitalmarktaufsicht sollen die Stabilität der Finanzmärkte, eine grenzüberschreitende Risikoverteilung, eine Diversifizierung der Finanzierungsquellen für Unternehmen und eine Steigerung des Investitionsniveaus erreicht werden. Gemäß ihrem Grünbuch mit dem Titel „Schaffung einer Kapitalmarktunion“ schlägt die Europäische Kommission verschiedene Maßnahmen, wie zum Beispiel die Harmonisierung in verschiedenen Rechtsbereichen, wie dem Gesellschaftsrecht und dem Insolvenzrecht, vor, die für alle 28 Mitgliedstaaten gelten sollen.⁶⁴

C. Eine Funktionsbestimmung des Begriffs der Energieunion

In Anbetracht der Entstehungsgeschichte des Vorhabens der Energieunion und der parallelen Entwicklung weiterer Spezialunionen stellt sich die Frage nach der Funk-

60 Siehe insbesondere VO (EU) Nr. 806/2014 des EP und des Rates v. 15.7.2014 zur Festlegung einheitlicher Vorschriften und eines einheitlichen Verfahrens für die Abwicklung von Kreditinstituten und bestimmten Wertpapierfirmen im Rahmen eines einheitlichen Abwicklungsmechanismus und eines einheitlichen Abwicklungsfonds sowie zur Änderung der VO (EU) Nr. 1093/2010, ABl. L 225 v. 30.7.2014, S. 1 ff. Der Geltungsbereich dieser auf Art. 114 AEUV gestützten VO soll an den Geltungsbereich der VO (EU) Nr. 1024/2013 geknüpft sein und ist somit auf die am Einheitlichen Aufsichtsmechanismus teilnehmenden Mitgliedstaaten beschränkt, vgl. Erwägungsgrund 15.

61 Siehe zu diesen Kernelementen auch Europäische Kommission, Mitteilung Fahrplan für eine Bankenunion, COM (2012) 510.

62 Siehe Gesetz zu dem Übereinkommen v. 21.5.2014 über die Übertragung von Beiträgen auf den einheitlichen Abwicklungsfonds und über die gemeinsame Nutzung dieser Beiträge, BGBl. 2014 II, 1298. An der zwischenstaatlichen Vereinbarung zur Übertragung von Beiträgen auf den einheitlichen Abwicklungsfonds sowie deren Nutzung haben sich 26 Mitgliedstaaten beteiligt. Zu Begründung und Regelungszusammenhang siehe auch Erwägungsgrund 19 f. der VO (EU) Nr. 806/2014: Während sich die teilnehmenden Mitgliedstaaten in dem zwischenstaatlichen Übereinkommen zur Erhebung und Übertragung der Beiträge verpflichten, sind die Modalitäten für die Inanspruchnahme des Fonds und die Kriterien zur Bestimmung der Höhe und Berechnung der Beiträge in den unionsrechtlichen Vorschriften festgelegt.

63 Europäische Kommission, (Fn. 29), S. 13. Siehe auch ihren Vorschlag für eine VO des EP und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 806/2014 im Hinblick auf die Schaffung eines europäischen Einlagenversicherungssystems, COM (2015) 586.

64 Europäische Kommission, Grünbuch, Schaffung einer Kapitalmarktunion, COM (2015) 63 v. 18.2.2015; zum Geltungsbereich der angestrebten Kapitalmarktunion, siehe dort S. 2.

tion des Begriffes der Energieunion. Neben einer möglichen politischen Funktion könnte dem Begriff eine rechtliche Bedeutung zugeschrieben werden.

I. Außerrechtliche Funktionen des Begriffs Energieunion

Es fällt auf, dass seit der Präsidentschaft von Kommissionspräsident *Jean-Claude Juncker* die Bedeutung von Spezialunionen deutlich zugenommen hat.⁶⁵ Das deutet auf eine politische Funktion dieser Wortwahl hin.

1. Die Bedeutung des Unionsbegriffs

Ein Grund dafür dürfte bereits in der Bedeutung des Unionsbegriffs liegen. Markant kommt im Übergang von der Europäischen Gemeinschaft zur Europäischen Union durch den Vertrag von Maastricht 1992 zum Ausdruck, dass damit ein deutlich höheres Maß an Vergemeinschaftung verstanden wird, also ein Kompetenzzuwachs der europäischen Zentralebene. Wie sich aus der Präambel ergibt, soll damit ein Prozess der Schaffung einer immer engeren Union der Völker Europas weitergeführt werden.

Zugleich wurde die Einführung einer Wirtschafts- und Währungsunion normiert (etwa in Art. 2, 3a oder 109c Abs. 1 EGV, heute Art. 3 Abs. 4 EUV). Auch hier steht der Unionsbegriff für eine deutlich vertiefte Integration. Evident ist das für die Währungsunion, mit der die Währungspolitik auf der Grundlage einer ausschließlichen Kompetenz (Art. 3 Abs. 1 lit. c) AEUV) gemäß Art. 127 ff. AEUV vollständig vergemeinschaftet wird. Die von der Wirtschaftsunion erfasste Wirtschaftspolitik bleibt zwar gemäß Art. 120 ff. AEUV weitgehend in den Händen der Mitgliedstaaten. Trotz dieser strukturellen „Inkongruenz“ steht auch hier der Begriff für den Wunsch verstärkten gemeinsamen Vorgehens. Dies ergibt sich schon daraus, dass die Einführung des Euros zu den Zielen der EU zählt (Art. 3 Abs. 4 EUV) und allen Beteiligten von Anfang an klar war, dass dies auf Dauer nur im Rahmen einer verstärkten wirtschaftspolitischen Integration funktionieren kann.

Die Verwendung der Bezeichnung eines Politikbereiches als Spezialunion ist in erster Linie als Appell zu einer vertieften Integration zu verstehen; so führt die Europäische Kommission in ihrem Paket zur Energieunion⁶⁶ aus:

„Die Europäische Union verfügt heute über EU-weite Energievorschriften, in der Praxis existieren jedoch 28 nationale Regulierungsrahmen. Dies muss sich ändern. Wir brauchen einen integrierten Energiemarkt, um mehr Wettbewerb, eine höhere Markteffizienz durch bessere Nutzung der Energieerzeugungsanlagen in der EU und erschwingliche Preise für die Verbraucher zu erreichen.“

Darüber hinausgehend bleibt das in dem Begriff der Energieunion zum Ausdruck kommende Ziel der weiteren Vergemeinschaftung der Energiepolitik jedoch vage. Bereits die Ausführungen von *Donald Tusk*, in denen er sowohl Bezüge zur Banken-

⁶⁵ Siehe auch Fn. 29.

⁶⁶ COM (2015) 80, S. 3.

union als auch zu EURATOM und zur EGKS herstellt, weisen ein breites Spektrum verschiedener Integrationsstufen auf. Auch der Vergleich der Verwendung des Unionsbegriffs bei den dargestellten Spezialunionen zeigt, dass der Unionsbegriff im Allgemeinen nicht als Synonym für ein bestimmtes Maß der Vergemeinschaftung verwendet wird. Der Begriff drückt vielmehr einen Prozess des Strebens nach Vergemeinschaftung aus als ein konkret und unveränderlich zu erreichendes Ziel.⁶⁷ Der weitere Blick auf die Entstehungsgeschichte der Energieunion bestätigt dies: die früheren Vorschläge zur Weiterentwicklung der europäischen Energiepolitik beinhalten wesentlich konkretere Bezeichnungen und Konzepte wie die „Europäische Energiegemeinschaft“ und die „Europäische Gemeinschaft für Erneuerbare Energien“. Das bei diesen Vorschlägen offener zutage tretende Spannungsverhältnis zwischen dem angestrebten Kompetenzzuwachs der europäischen Zentralebene und der im Energiebereich weiterhin bestehenden Souveränitätsvorbehalte bleibt bei dem weiten Begriff der Energieunion im Dunkeln. Ähnlich wie bei dem Ziel der Wirtschaftsunion wird die Konkretisierung also bewusst dem politischen Prozess überlassen und eine möglicherweise einschränkende Definition vermieden.

Neben dem Appell zur vertieften Integration dürfte zudem auch in der Außenwirkung eine politische Funktion des Begriffs der Energieunion liegen. Wie von den europäischen Organen vorgesehen, umfasst die Energieunion die Dimension der Versorgungssicherheit und berührt damit bedeutende außenpolitische Aspekte. Die Stärkung der Rolle der EU auf der internationalen Ebene ist eine weitere der fünf übergeordneten Prioritäten, die der Europäische Rat in seiner Strategischen Agenda für die Union in Zeiten des Wandels festgelegt hat.⁶⁸ Besonders deutlich wird diese außenpolitische Zwecksetzung vor dem Hintergrund des erwähnten Beitrags von *Donald Tusk* in der *Financial Times* „*A united Europe can end Russia's energy stranglehold*“. Doch auch unabhängig von den energiepolitischen Beziehungen zwischen der EU und Russland dürfte das Vorhaben einer europäischen Energieunion in den globalen energiepolitischen Zusammenhängen Wirkung entfalten.

2. Die „Unionsmethode“

Die durch die Bankenkrise ausgelöste Wirtschafts- und Finanzkrise hat schmerzlich verdeutlicht, dass die Harmonisierung der Wirtschafts- und Finanzpolitik bis dahin nicht in dem Maße erfolgt ist, wie das in einem einheitlichen Währungsraum notwendig wäre.⁶⁹ Angesichts der bescheidenen Kompetenzen der EU im Bereich der Wirtschaftspolitik (Art. 119 ff. AEUV) erwies sich dazu selbst die Möglichkeit einer ver-

67 Siehe zum Begriffsverständnis der Wirtschafts- und Währungsunion auch *Glöckler*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, *Europäisches Unionsrecht*, 7. Aufl. 2015, Vorbemerkung zu Art. 119-144 AEUV, Rn. 2 ff.

68 Europäischer Rat, (Fn. 2), Anlage I, S. 20.

69 Vgl. dazu näher *Rodi/Stäsche*, *Kompetenzverschiebungen zwischen Europäischer Union und Mitgliedstaaten als Folge der Finanz- und Staatsschuldenkrise – Auslegung und Anwendung einschlägiger Kompetenzgrundlagen des AEUV im Lichte des Grundsatzes der praktischen Konkordanz*, EuR 2016 (im Erscheinen).

stärkten Zusammenarbeit von Mitgliedstaaten gemäß Art. 20 EUV als nicht ausreichend. In der Folge flüchteten die Mitgliedstaaten, angestoßen durch den Europäischen Rat, in den Modus eines intergouvernementalen Handelns, der von der deutschen Bundeskanzlerin *Angela Merkel* als „Unionsmethode“ bezeichnet wurde; fehlende unionale Kompetenzen wurden so durch parallele völkerrechtliche Verträge kompensiert.⁷⁰

Theoretisch wäre es denkbar, dass der Begriff der Energieunion auf diese Unionsmethode verweisen soll; dies wäre dann als Aufruf zu verstehen, die bestehenden Defizite in der Energie- und Klimapolitik durch ein Ausweichen auf den Modus intergouvernementalen Handelns zu lösen. Das hat zumindest die Europäische Kommission jedoch nicht so verstanden; in ihrer „Rahmenstrategie für eine krisen-feste Energieunion mit einer zukunftsorientierten Klimaschutzstrategie“⁷¹ strebt sie eine Realisierung der Energieunion im Wege der Gemeinschaftsmethode, also innerhalb des von EUV und AEUV entfaltenen institutionellen Rahmens, an.

3. Selbstbindung

Eine bedeutende außerrechtliche Funktion der Sprechweise von der Energieunion dürfte im Aspekt der politischen Selbstbindung liegen.⁷² Indem der Europäische Rat in seiner Rolle als Impulsgeber und Organ zur Festlegung der allgemeinen politischen Richtlinien die Errichtung einer Energieunion zu einer der fünf übergeordneten Prioritäten für die Jahre 2014 bis 2019 erklärt hat,⁷³ haben sich dessen Mitglieder – die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten, der Präsident des Europäischen Rates und der Präsident der Europäischen Kommission (Art. 15 Abs. 2 Satz 1 EUV)⁷⁴ – einer entsprechenden politischen Selbstbindung unterworfen. Auch die weiteren Organe der EU sind durch die politischen Ziel- und Prioritätensetzungen des Europäischen Rates gebunden, sind sie doch gemäß Art. 13 Abs. 2 EUV zur loyalen Zusammenarbeit verpflichtet.

Der Begriff der Energieunion umfasst sehr heterogene politische Agenden wie den Energiebinnenmarkt, die Klimaschutzpolitik mit dem Ziel einer Dekarbonisierung der Wirtschaft, die Preisgünstigkeit und Sicherheit der Energieversorgung mit bedeutenden außenpolitischen Aspekten. Alle diese Politikfelder sind von äußerst heterogene Interessen der Mitgliedstaaten, einem defizitären Integrationsgrad und teilweise sogar von einer Tendenz zur Renationalisierung geprägt. Von dem gemeinsamen Bekenntnis zur Energieunion erwartet sich nun jeder Mitgliedstaat etwas anderes im Sinne von Fortschritten in bestimmten Politikfeldern. Zugleich haben sich die Mitgliedstaaten politisch dazu verpflichtet, in der europäischen Energiepolitik langfristig

70 Vgl. dazu *Rodi*, (Fn. 43), S. 737 ff.

71 COM (2015) 80, (Fn. 24).

72 In diese Richtung auch *Fischer/Geden*, Die Grenzen der „Energieunion“, SWP-Aktuell 36, April 2015, S. 1, 4.

73 Siehe Europäischer Rat, (Fn. 2).

74 Der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik nimmt an den Arbeiten des Europäischen Rates teil, ist aber nicht Mitglied. Vgl. Art. 15 Abs. 2 Satz 2 EUV.

an einem Strang zu ziehen. Dies könnte die Europäische Kommission in die Lage versetzen, unter Berufung auf das politisch konsentrierte Ziel einer Energieunion rechtliche Fortschritte in den einzelnen Politikbereichen zu erreichen. Dieses Vorgehen ähnelt dem *package deal*, das in der Vergangenheit schon in vielen Bereichen der Europapolitik Stillstand und Blockaden auflösen konnte.⁷⁵

II. Energieunion als Rechtsbegriff?

Wie dargelegt ist das Bekenntnis zur Energieunion zunächst rein politisch zu verstehen. Bislang ist das Vorhaben der Energieunion in der Strategischen Agenda und in Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, in Schlussfolgerungen des Rates der EU, in der Arbeit des Europäischen Parlaments und in Mitteilungen und weiteren unverbindlichen Dokumenten der Europäischen Kommission aufgestellt, behandelt und konkretisiert worden.⁷⁶ Trotz dieser umfassenden politischen Arbeiten kann das Vorhaben der Energieunion bislang nicht als ein Rechtsbegriff oder als ein rechtlich verankertes Ziel betrachtet werden. Rechtlichen Charakter erlangen erst die Rechtsvorschriften, die unter Berufung auf das Ziel der Energieunion im Rahmen der Kompetenzen der EU nach dem AEUV und im Rahmen der dafür vorgesehenen Verfahren erlassen werden.⁷⁷

1. Europäisches Primär- und Sekundärrecht

Im Recht der EU, also insbesondere im europäischen Primär- und Sekundärrecht, ist der Begriff der Energieunion bislang nicht geregelt. In der Kompetenzbestimmung

75 In diese Richtung geht auch *Zachmann*, Die Europäische Energieunion: Schlagwort oder wichtiger Integrationsschritt?, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2015, S. 4. Mit den *package deals* ist das Schnüren von sektorübergreifenden Paketen durch die Staats- und Regierungschefs gemeint, die üblicherweise in besonders sensiblen Politikbereichen und bei Vertragsänderungen zur Entscheidungsfindung genutzt werden. Siehe dazu *Stäsche*, Die Entscheidungsproduktivität des Europäischen Rates, Rechtliche und empirische Untersuchung vom Europäischen Währungssystem bis zum Vertrag von Lissabon, 2011, S. 56 f.

76 Durch die Einrichtung des Amtes eines Vizepräsidenten für die Energieunion innerhalb der Europäischen Kommission wurde das politische Vorhaben zudem faktisch, im Rahmen der internen Organisationskompetenz des Kommissionspräsidenten, umgesetzt. Zur internen Organisationskompetenz des Kommissionspräsidenten siehe Art. 17 Abs. 6 lit. b) EUV sowie kritisch zu den neuen Vizepräsidenten *Brauneck*, EU-Kommission: Ist die neue Macht der Vizepräsidenten unionsrechtswidrig?, DöV 2015, S. 904 ff.

77 Anzumerken ist, dass der Europäische Rat nicht auf der Grundlage von Art. 15 EUV allgemein zum Erlass von rechtlich bindenden Beschlüssen ermächtigt ist. Zwar sind die Handlungen des Europäischen Rates mit Rechtswirkungen gegenüber Dritten seit dem Lissabon-Vertrag gemäß Art. 263 Abs. 1 Satz 1 AEUV durch den EuGH überprüfbar. Dennoch sprechen die zentrale Funktion des Europäischen Rates, die abschließende Aufzählung rechtlich bindender Beschlüsse des Europäischen Rates im Lissabon-Vertrag und die Terminologie „Konsens“ in Art. 15 Abs. 4 EUV gegen eine solche allgemeine Kompetenz. Siehe zu dieser Diskussion *Calliess*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 15 EUV, Rn. 14; *Lenski*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, (Fn. 67), Art. 15 EUV, Rn. 24 f.

des Art. 194 AEUV ist in dessen Abs. 1 vorgesehen, dass die EU im Geiste der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten im Rahmen der Verwirklichung oder des Funktionierens des Binnenmarkts und unter Berücksichtigung der Notwendigkeit der Erhaltung und Verbesserung der Umwelt die Ziele in Bezug auf den Energiemarkt, die Energieversorgungssicherheit, Energieeffizienz, Energieeinsparung und erneuerbare Energiequellen und die Interkonnektion der Energienetze verfolgt. Zur Erreichung dieser Ziele kann sie gemäß Art. 194 Abs. 2 und 3 AEUV die dafür erforderlichen Maßnahmen erlassen. Die Errichtung einer Energieunion als übergeordnetes Ziel ist in diesem Zusammenhang nicht genannt.

Soweit in jüngeren Gesetzgebungsvorschlägen der Europäischen Kommission auf die Energieunion Bezug genommen wird, erfolgt dies bislang lediglich durch allgemeine Bezugnahmen auf die oben genannten politischen Bekenntnisse in den Erwägungsgründen der vorgeschlagenen Rechtsakte.⁷⁸

Damit unterscheidet sich der Begriff der Energieunion insbesondere von der Wirtschafts- und Währungsunion, die ausdrücklich als Ziel im Primärrecht verankert ist (Art. 3 Abs. 4 EUV).⁷⁹ Durch die primärrechtlich festgehaltenen Grundsätze der Wirtschafts- und Währungspolitik (Art. 119 AEUV), durch die Formulierung des Ziels des Europäischen Systems der Zentralbanken mit dem Vorrang für Preisstabilität (Art. 127 AEUV), mit der Zuweisung der Geldpolitik an eine unabhängige Zentralbank (Art. 130 AEUV) und mit den weiteren primärrechtlichen Vorgaben ist der Begriff der Wirtschafts- und Währungsunion zudem in einen festen rechtlichen Rahmen gebettet.

78 Soweit ersichtlich, wird in den derzeit vorliegenden Gesetzgebungsvorschlägen keine Konkretisierung als Rechtsbegriff und keine Verankerung als rechtlich bindendes Ziel vorgenommen. Siehe (Stand 28.2.2016): Vorschlag für einen Beschl. des EP und des Rates zur Einrichtung eines Mechanismus für den Informationsaustausch über zwischenstaatliche Abkommen und nicht verbindliche Instrumente zwischen Mitgliedstaaten und Drittländern im Energiebereich und zur Aufhebung des Beschl. Nr. 994/2012/EU, COM/2016/053 final – 2016/031 (COD); Vorschlag für eine VO des EP und des Rates über Maßnahmen zur Gewährleistung der sicheren Gasversorgung und zur Aufhebung der VO (EU) Nr. 994/2010, COM/2016/052 final – 2016/030 (COD); Vorschlag für eine VO des EP und des Rates über europäische Erdgas- und Strompreisstatistiken und zur Aufhebung der RL 2008/92/EG des EP und des Rates zur Einführung eines gemeinschaftlichen Verfahrens zur Gewährleistung der Transparenz der vom industriellen Endverbraucher zu zahlenden Gas- und Strompreise, COM/2015/0496 final – 2015/0239 (COD); Vorschlag für eine RL des EP und des Rates zur Änderung der RL 2003/87/EG zwecks Verbesserung der Kosteneffizienz von Emissionsminderungsmaßnahmen und zur Förderung von Investitionen in CO₂-effiziente Technologien, COM/2015/0337 final/2 – 2015/0148 (COD); Vorschlag für eine VO des EP und des Rates zur Festlegung eines Rahmens für die Energieeffizienzkennzeichnung und zur Aufhebung der RL 2010/30/EU, COM/2015/0341 final – 2015/0149 (COD).

79 Im Unterschied zum Begriff der Bankenunion, der bislang „nur“ in den Erwägungsgründen verschiedener Rechtsvorschriften genannt ist, wird auf den Begriff der Kapitalmarktunion immerhin in einer Rechtsvorschrift ausdrücklich Bezug genommen. Siehe Art. 37 Abs. 2 Satz 1 der VO (EU) Nr. 2015/760 des EP und des Rates v. 29.4.2015 über europäische langfristige Investmentfonds, ABL. L 123 v. 19.5.2015, S. 98.

2. Rechtsbindung im Sinne von „soft law“

Zu erwägen wäre außerdem, ob die beschriebene politische Selbstbindung im Sinne von *soft law* auch eine gewisse Rechtsbindung enthalten könnte. Das wird ja gerade zu Entschliefungen der Organe (insbesondere auch des Europäischen Rates) sowie zu interinstitutionellen Vereinbarungen diskutiert.

Zur rechtlich umstrittenen Kategorie des *soft law* bestehen unterschiedliche Definitionsansätze. Teilweise wird *soft law* als Verhaltensregeln mit insgesamt reduzierter Geltungskraft bzw. als Regelungen dargestellt, die zwar nicht unmittelbare rechtliche Wirkung entfalten und als solche nicht durchsetzbar sind, aber dennoch eine gewisse rechtliche Bedeutung haben.⁸⁰ Wirkungsformen von *soft law* sind beispielsweise die Beeinflussung der Vorbereitung und Erarbeitung von Rechtsakten oder die Leitlinienfunktion bei der Auslegung des Rechts.⁸¹ *Soft law* wird schließlich auch beschrieben

„als sollensfinale Regel mit intrinsischer Gemeinwohlorientierung ohne Rechtsbindung, die zweitens mit einem spezifischen Bindungselement verknüpft ist oder werden kann, das drittens entweder Rechtswirkungen auslöst oder in seiner Wirkung (namentlich Verhaltenswirkung) derjenigen einer Rechtsbindung nahe- oder gleichkommt oder nahe- oder gleichkommen kann“.⁸²

Wendet man die genannten Definitionsansätze auf die bisherigen politischen Festlegungen zur Energieunion an, spricht Einiges dafür, dass es sich bei der Strategischen Agenda und bei den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates um *soft law* handelt.⁸³ Die Strategische Agenda und die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, in denen das Vorhaben der Errichtung der Energieunion als Ziel und politische Priorität der EU festgelegt wurde, sind als Handlungen einzuordnen, die zwar aufgrund ihrer politischen Natur keine unmittelbare rechtliche Wirkung entfalten und als solche nicht durchsetzbar sind, denen aber dennoch eine gewisse rechtliche Bedeutung beizumessen ist. Wie bereits im Zusammenhang mit der politischen Selbstbindung (C.I.3.) erläutert, beeinflusst der Europäische Rat in erheblichem Maße den politischen Entscheidungsspielraum der gesetzgebenden Organe und der Europäischen Kommission, indem er gemäß Art. 15 Abs. 1 EUV die politische Agenda bestimmt. Zu berücksichtigen ist dabei, dass sich aus den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates zur Energieunion eine indirekte Bindungswirkung für die Mitgliedstaaten und damit eine gewisse rechtliche Bedeutung ergeben könnte, soweit sich in den Schlussfolgerungen potentiell die in Art. 4 Abs. 3 EUV verankerte Pflicht zur loyalen Zu-

80 *Schwarze*, *Soft Law im Recht der Europäischen Union*, EuR 2011, S. 3, 5, zu weiteren Nachweisen siehe dort S. 6; siehe auch *Senden*, *Soft Law in European Community Law*, 2004, S. 112; *Peters*, *Typology, Utility and Legitimacy of European Soft Law*, in: Epiney/Haag/Heinemann (Hrsg.), *Die Herausforderungen von Grenzen, Le défi des frontières, Challenging boundaries*, Festschrift für Roland Bieber, 2007, S. 406 f.; mit umfangreichen Nachweisen auch *Stäsche*, (Fn. 75), S. 72 ff.

81 *Peters*, (Fn. 80), S. 420 f.

82 *Müller-Graff*, *Das „Soft Law“ der europäischen Organisationen*, EuR 2012, S. 22.

83 Siehe zur Einordnung der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates und des Rates der EU als *soft law* *Stäsche*, (Fn. 75), S. 80 f.; *Senden*, (Fn. 80), S. 193 ff.

sammenarbeit konkretisiert.⁸⁴ Ebenso dürfte sich eine indirekte Bindungswirkung für die weiteren Organe der EU über ihre Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit nach Art. 13 Abs. 2 EUV ergeben.

III. Ergebnis der versuchten Annäherung

Die Idee der Verwirklichung einer Energieunion ist im Grunde nicht neu. Ihr rascher Aufstieg zu einer der fünf übergeordneten Prioritäten auf der höchsten Ebene der EU ist jedoch bemerkenswert und veranlasst Fragen zu ihrer Funktion und konkreten Ausgestaltung. Sie fügt sich ein in eine Reihe von Spezialunionen, die seit der Präsidentschaft von Kommissionspräsident *Jean-Claude Juncker* einen erheblichen Bedeutungszuwachs erfahren haben. Entgegen dem ersten Eindruck durch den einheitlichen Wortlaut erschließt sich bei näherer Betrachtung, dass die Funktion und Ausgestaltung der Spezialunionen, einschließlich der Energieunion, variieren. Zwar ist in allen ein Appell zu einer vertieften Integration zu sehen, konkretere Vorgaben zu Form und Tiefe der Integration und zu Einzelaspekten wie dem supranationalen oder intergouvernementalen Entscheidungsmodus lassen sich dem Vorhaben der Energieunion aber nicht entnehmen und auch von den anderen Spezialunionen aufgrund ihrer Unterschiedlichkeit nicht ableiten. Die wesentliche Aufgabe des Vorhabens der Energieunion dürfte bislang in der politischen Selbstbindung liegen; eine Funktion als Rechtsbegriff oder als rechtlich verankertes Ziel lässt sich nach dem derzeitigen Stand nicht feststellen. Gleichwohl ist der politischen Selbstbindung zur Energieunion über die Strategische Agenda und die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates eine gewisse rechtliche Bedeutung im Sinne von *soft law* nicht abzuspochen, da die weiteren Organe der EU und die Mitgliedstaaten über die Pflichten zur loyalen Zusammenarbeit nach Art. 13 Abs. 2 und Art. 4 Abs. 3 AEUV zumindest mittelbar an das langfristige Vorhaben der Energieunion gebunden sind.

D. Ausblick – Das Vorhaben der Energieunion und die Grenzen der EU als europäische Rechtsgemeinschaft

Im Kern kündigt das langfristige Vorhaben der Energieunion, ebenso wie die weiteren Spezialunionen, den nächsten Entwicklungsschritt in dem von der Präambel genannten Prozess der Schaffung einer immer engeren Union der Völker Europas an. Der Appell zur vertieften Integration wird instrumentell mit einem Akt der politischen Selbstbindung und einer Stärkung des Solidaritätsprinzips verknüpft. Auf diese Weise könnte das Vorhaben der Energieunion einen Lösungsansatz zur Überwindung der Renationalisierungstendenzen und der starken Souveränitätsvorbehalte in der europäischen Energiepolitik bieten und einen wichtigen Impuls geben, um die erforderliche Kongruenz zwischen der politischen Integration und der bereits weit vorange-

84 Vgl. zu dieser Überlegung *Peters*, (Fn. 80), S. 413; im Zusammenhang mit Entschlüssen von *Bogdandy/Bast/Arndt*, Handlungsformen im Unionsrecht – Empirische Analysen und dogmatische Strukturen in einem vermeintlichen Dschungel, *ZaöRV* 2002, S. 122.

schrittenen Marktintegration und der tatsächlichen europäischen und internationalen Dimension der energie- und klimapolitischen Herausforderungen herzustellen.⁸⁵ Die Bedeutung der politischen und wirtschaftlichen Kongruenz und die Einsicht, dass eine fehlende politische Steuerung auf der europäischen Ebene letztlich zu Lasten aller Mitgliedstaaten gehen kann, sind schließlich gerade erst im Rahmen der Finanzkrise deutlich geworden.

In der Gesamtschau der angestrebten Spezialunionen stellt sich die Frage, welches Leitbild der EU am Ende des Prozesses der Schaffung einer immer engeren Union steht. Auch wenn die parallele Anwendung verschiedener Integrationsstufen und -ansätze in der EU keineswegs neu ist, so scheint sich in der Entwicklung eines Komplexes aus zahlreichen Spezialunionen mit unterschiedlichen Legitimationsstrukturen und Integrationsstufen sowie unklaren Verhältnissen der Politikbereiche zueinander eine zentrale Herausforderung zu verschärfen: die Verwirklichung einer Union, die von demokratischer Legitimation, Transparenz und Kontrolle und hoheitlicher Macht und Partizipation der Bürgerinnen und Bürger geprägt ist. Besonders mit Blick auf die Wirtschafts- und Währungsunion ist fraglich, ob die Ziele des Vertrags von Lissabon, die EU demokratischer, transparenter und effizienter werden zu lassen, in den letzten Jahren erfüllt wurden. Die dargestellte Flucht in den Modus eines intergouvernementalen Handelns dürfte hier besonders deutlich ins Auge stechen.⁸⁶

Welche Auswirkungen die Energieunion auf die demokratische Legitimation, Transparenz und Effizienz in der EU haben wird, lässt sich bislang kaum abschätzen. Sicher ist, dass die grundlegenden Entscheidungen zur Ausgestaltung der Energieunion einer größeren demokratischen Legitimation bedürfen als sie allein der Europäische Rat im Rahmen seiner Schlussfolgerungen vermitteln kann. In dem Bekenntnis zur Energieunion und der angestrebten übergreifenden Koordinierung energiepolitischer Maßnahmen liegt zugleich aber auch ein erster Schritt zu einer effektiveren und damit auch legitimeren Energiepolitik. Wie bereits angedeutet erscheint zweifelhaft, ob das Bewahren (vermeintlicher) energiepolitischer Souveränität der Mitgliedstaaten zu einer höheren demokratischen Legitimität führt, wenn die Interdependenzen im Energiebereich, beispielsweise mit Blick auf die Importabhängigkeit von Energieressourcen, eine autonome und effektive Energiepolitik der Mitgliedstaaten zunehmend konterkarieren.

Unklar bleibt zunächst auch, welche Rolle die mit dem Lissabon-Vertrag eingeführte Energiekompetenz gemäß Art. 194 AEUV bei der Entwicklung der Energieunion spielen wird. Festzustellen ist, dass das langfristige politische Ziel der Energieunion von den rechtlichen Kompetenzen für energiepolitische Maßnahmen nicht direkt berührt wird. Ihre Grenzen, insbesondere die Kompetenzschränke nach Art. 194 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV, könnten jedoch mittelfristig eine rechtliche und politische Hürde für einzelne Umsetzungsmaßnahmen darstellen. Denn zunächst einmal muss die Umsetzung der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates⁸⁷ im Rahmen

85 Vgl. auch *Andoura/Vinois*, Von der Europäischen Energiegemeinschaft zur Energieunion, ein kurz- und langfristiger Politikvorschlag, 2015, S. 11.

86 Siehe dazu die Ausführungen und Nachweise unter B.II.1. und 2. sowie C.I.2.

87 Zum Aspekt etwaiger „ultra-vires“-Handlungen bei *soft law* siehe *Peters*, (Fn. 80), S. 420.

der Verträge erfolgen, mit den geeigneten Mitteln und gemäß ihren Zuständigkeiten (Art. 3 Abs. 6 EUV). Auch das Instrument der verstärkten Zusammenarbeit nach den Art. 326 ff. AEUV muss die Grenzen des Unionsrechts beachten und kann nur im Rahmen der bestehenden Kompetenzen der EU genutzt werden. Zu hoffen bleibt, dass eine Überwindung primärrechtlicher Grenzen, soweit erforderlich, im Wege der vertraglich vorgesehenen Verfahren erfolgt (Art. 48 EUV). Lösungsversuche wie die Flucht in den Modus intergouvernementalen Handelns dürften die bereits bestehende und sich ausweitende Vertrauenskrise in der EU eher verstärken als bewältigen.

Der erste Schritt zur Verwirklichung der Energieunion ist die nun anstehende Umsetzung des klima- und energiepolitischen Rahmens bis 2030. Wenn, wie angekündigt, in naher Zukunft ein neuer und umfassender Steuerungsmechanismus (Governance-Rahmen) errichtet wird, werden die strukturellen Voraussetzungen für eine stärkere Vergemeinschaftung der Energiepolitik und eine stärkere Anwendung des Solidaritätsprinzips geschaffen. Inwieweit das Instrument der Koordinierung für die Erreichung der Ziele bis 2030 und für den langfristigen Prozess der Errichtung der Energieunion ausreicht, wird sich zeigen müssen. Die mangelnden Zielverpflichtungen der Mitgliedstaaten im Bereich der erneuerbaren Energien und der Energieeffizienz und die stark eingeschränkte Durchsetzbarkeit der Ziele des klima- und energiepolitischen Rahmens bis 2030 lassen allerdings Zweifel aufkommen, ob das Bekenntnis zur Energieunion die bisher bestehenden energiepolitischen Souveränitätsvorbehalte bei der Schaffung des ersten Schlüsselementes für die Schaffung einer krisenfesten Energieunion mit einer zukunftsorientierten Klimaschutzpolitik überwinden kann.

