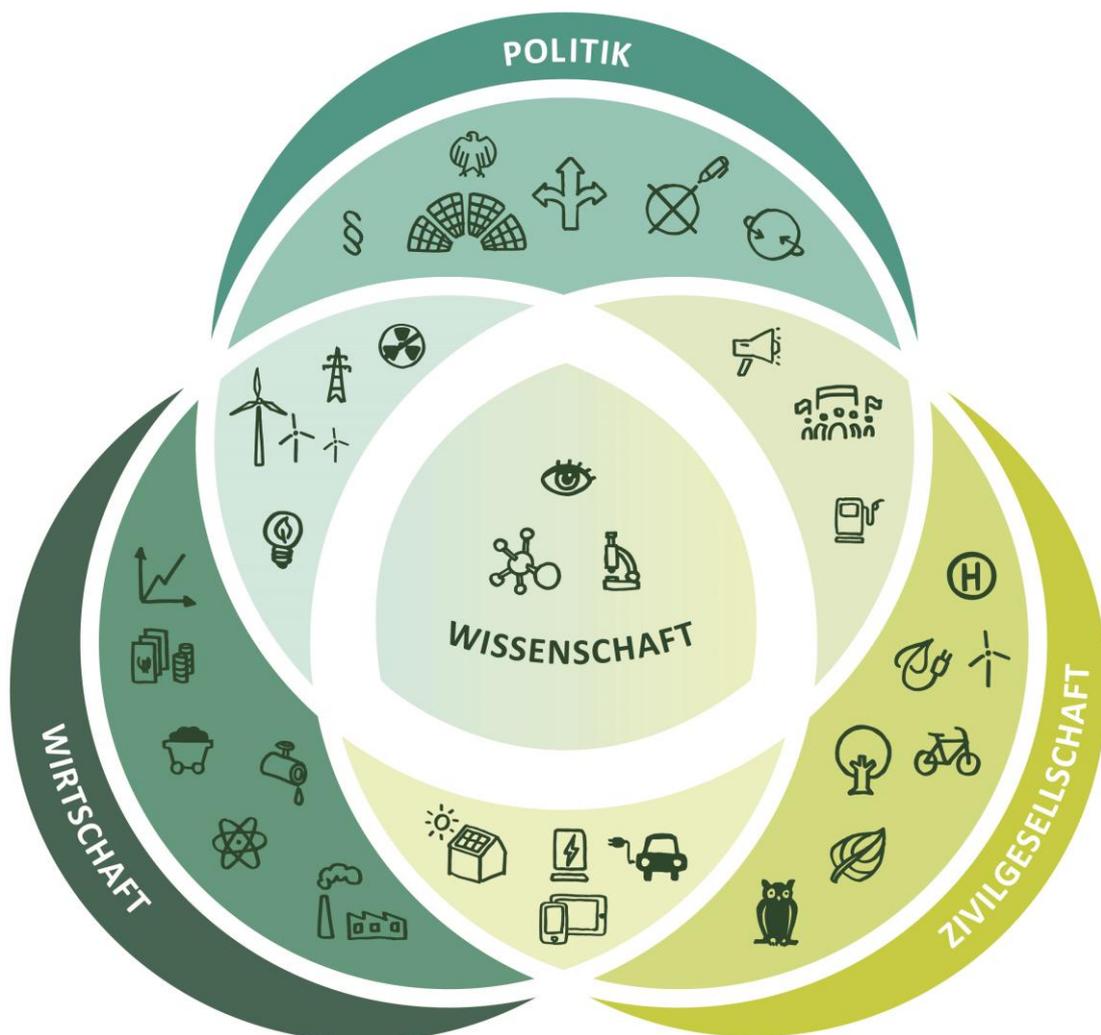


# Die Governance der europäischen Energieunion – zwischen nationalen Energiestrategien und Pariser Klimazielen

Prof. Dr. Gesine Schwan, Katja Treichel und Anne Höh



---

## Die Governance der europäischen Energieunion – zwischen nationalen Energiestrategien und Pariser Klimazielen

Prof. Dr. Gesine Schwan, Katja Treichel und Anne Höh

### Die HUMBOLDT-VIADRINA Governance Platform gGmbH

Die HUMBOLDT-VIADRINA Governance Platform gGmbH ist eine gemeinnützige Gesellschaft, die sich für die Förderung von demokratischen Prozessen und durchdachten Governance-Strategien in Deutschland, Europa und der Welt einsetzt. Unser Beitrag zu Good Governance konzentriert sich insbesondere auf die Grundprinzipien Transparenz und Partizipation. Mit unseren Multi-Stakeholder-Initiativen und Trialogen entwickeln wir Verfahren mit dem Anspruch, möglichst viele Perspektiven zu integrieren und sie transparent zu machen. Denn nur über Transparenz und Partizipation sind die Berücksichtigung aller Stakeholdergruppen und die daraus resultierende Stärkung von Vertrauen in politische Entscheidungsprozesse möglich.

### Über das Projekt

Im April 2013 haben acatech – Deutsche Akademie der Technikwissenschaften, die Nationale Akademie der Wissenschaften Leopoldina und die Union der deutschen Akademien der Wissenschaften das interdisziplinäre Projekt „Energiesysteme der Zukunft“ (ESYS) gestartet. Rund 100 Expertinnen und Experten aus Wissenschaft sowie unternehmensseitiger Forschung erarbeiten seitdem wissenschaftlich fundierte Handlungsoptionen für die Gestaltung einer sicheren, bezahlbaren und nachhaltigen Energieversorgung. Um die Positionen unterschiedlicher Stakeholder einbeziehen zu können, tauschen sich die ESYS-Arbeitsgruppen in verschiedenen Dialogformaten mit Vertreterinnen und Vertretern der Politik, Wirtschaft und organisierten Zivilgesellschaft aus. Die Trialoge der HUMBOLDT-VIADRINA Governance Platform werden dazu genutzt, neue Themen aus verschiedenen Perspektiven zu beleuchten und Fragestellungen im Hinblick auf ihre gesellschaftliche Anschlussfähigkeit zu schärfen.



Leopoldina  
Nationale Akademie  
der Wissenschaften



**Empfohlene Zitierweise:** HUMBOLDT-VIADRINA Governance Platform (2017): „Die Governance der europäischen Energieunion – zwischen nationalen Energiestrategien und Pariser Klimazielen“ Bericht ETR/02-2017 von Schwan, Gesine; Treichel, Katja; Höh, Anne zum Trialog vom 13.07.2017.

GEFÖRDERT VOM



Bundesministerium  
für Bildung  
und Forschung

## INHALTSVERZEICHNIS

EXECUTIVE SUMMARY .....	4
<b>1 Beschreibung der Trialog-Veranstaltung .....</b>	<b>9</b>
<b>1.1 Hintergrund .....</b>	<b>9</b>
<b>1.2 Ziele des Trialogs.....</b>	<b>10</b>
<b>1.3 Auswahl der Inputgebenden .....</b>	<b>11</b>
<b>2 Analyse des Trialogs .....</b>	<b>12</b>
<b>2.1 Auswertung und Überblick .....</b>	<b>12</b>
<b>2.2 Hintergrund zur Energieunion .....</b>	<b>13</b>
<b>2.3 Der Entwurf über das Governance-System der Energieunion .....</b>	<b>19</b>
2.3.1 Ziele des Governance-Systems der Energieunion .....	19
2.3.2 Energie- und Klimapläne als Herzstück der Verordnung.....	21
2.3.2 Vorgehen, wenn die Ziele der Energieunion verfehlt werden .....	26
2.3.3 Positionen der europäischen Institutionen .....	27
<i>Europäisches Parlament</i> .....	27
<i>Europäischer Rat/ Rat der Energieminister</i> .....	28
<b>2.4 Der Governance-Verordnungsentwurf in der Diskussion .....</b>	<b>29</b>
2.4.1 Governance – Lenkungswirkung oder nur ein diffuser Begriff?.....	29
2.4.2 Bewertung einzelner Aspekte der GOV-VO durch die Stakeholder .....	29
a) <i>Transparenz, Vergleichbarkeit und Effizienz</i> .....	30
b) <i>Zielerreichung durch den Kommunikations- und Dialogprozess</i> .....	32
c) <i>Verlässlichkeit und Kohärenz</i> .....	34
d) <i>Symbolwirkung nach innen und außen</i> .....	34
2.4.3 Sanfte Steuerung versus klare Sanktionen? .....	35
2.4.4 Partizipation in der Governance.....	40
<b>2.6 Fazit .....</b>	<b>46</b>
<b>3 Ausblick auf Folgeaktivitäten .....</b>	<b>49</b>
<b>4 Annex .....</b>	<b>i</b>
<b>Annex I: Konzept der Trialoge® .....</b>	<b>i</b>
<b>Annex II: Agenda.....</b>	<b>iii</b>
<b>Annex III: Stakeholderauswertung .....</b>	<b>iv</b>
<b>Annex IV: Impulspapier für den Trialog .....</b>	<b>viii</b>

## EXECUTIVE SUMMARY

### ***Thema und Hintergrund***

Am 13. Juli 2017 fand der sechste Trialog in Kooperation mit dem Projekt „Energiesysteme der Zukunft“ (ESYS) statt, der sich mit dem Thema „Die Governance der europäischen Energieunion – zwischen nationalen Energiestrategien und Pariser Klimazielen“ befasste. Die Teilnehmenden diskutierten, ob das von der Europäischen Kommission im Winterpaket vorgeschlagene Governance-System angemessen und effektiv ist, um die Energie- und Klimaziele der Europäischen Union zu erreichen.

Die Energieunion ist ein Projekt der Europäischen Union, das eine stärkere Bündelung der energie- und klimapolitischen Politiken in der EU vorsieht. Es umfasst fünf Dimensionen (Sicherheit der Energieversorgung, Energiebinnenmarkt, Energieeffizienz, Verringerung der CO<sub>2</sub>-Emissionen sowie Forschung, Innovation und Wettbewerbsfähigkeit). Im November 2016 stellte die Europäische Kommission ein umfassendes Gesetzespaket zur Energieunion vor, welches unter anderem auch einen neuen Verordnungsentwurf über ein Governance-System für die Energieunion umfasst. Bei der Erarbeitung des Verordnungsentwurfes stand die Europäische Kommission vor der Herausforderung, den Spagat zwischen begrenzten energiepolitischen Kompetenzen und dem Erreichen der europäischen Energie- und Klimaziele zu versuchen. Es ist im Vorfeld nicht gelungen, sich auf national verbindliche Energieziele zu einigen. Dieses Spannungsverhältnis zwischen Kompetenzen und Zielebenen möchte die Kommission mit dem Ansatz einer „sanften Steuerung“ auffangen: die Mitgliedstaaten entscheiden selbst, welchen Beitrag sie zur Erreichung der gesamteuropäischen Ziele leisten wollen. Die Kommission koordiniert und lenkt diese Beiträge ein Stück weit, um sicherzustellen, dass die EU-Ziele möglichst erreicht werden. Durch umfassende Berichtspflichten, vor allem durch die Pflicht zur Erstellung von integrierten nationalen Energie- und Klimaplänen (NKEP) sollen Anreize geschaffen werden, ambitionierte nationale Beiträge abzuliefern. Ebenfalls sind Dialog- und Kommunikationsprozesse vorgesehen, die die Debatte um die zukünftige Energie- und Klimapolitik innerhalb der Mitgliedstaaten, aber auch zwischen den Mitgliedstaaten und Kommission anregen sollen.

Ziel des Trialogs war es, gemeinsam mit den Stakeholdern aus Politik und Verwaltung, organisierter Zivilgesellschaft und Wissenschaft zu eruieren, ob die sanfte Form der Steuerung geeignet ist, die angestrebten Ziele zu erreichen. Es sollten Unklarheiten und offene Fragen zum Verordnungsentwurf besprochen werden. Die Anregungen aus der Diskussion sollen dann in den weiteren Arbeitsprozess zur Erstellung einer Stellungnahme durch die wissenschaftliche ESYS-Arbeitsgruppe „Governance für eine europäische Energieunion“ eingespeist werden.

Ausgangspunkt für die Diskussion bildeten ein Impulspapier sowie drei Leitfragen der ESYS-Arbeitsgruppe, die hier zusammengefasst sind:

- Reichen die bereits festgelegten Zielsetzungen der EU (Ausbau erneuerbarer Energien und die Steigerung der Energieeffizienz bis 2020 auf bzw. um 20 % und bis 2030 auf bzw. um 27 %) aus, um den in Paris vereinbarten völkerrechtlichen Verpflichtungen nachzukommen?
- Können die Pariser Klimaziele mit dem “Winterpaket” effektiv erreicht werden? Verfügt die Europäische Union über ausreichende energiepolitische und -rechtliche Kompetenzen? Sind die vorgeschlagenen Governance-Maßnahmen und Instrumente geeignet, um die Dekarbonisierung des Energiesystems zu erlangen?
- Welche konkreten Hürden und Blockaden bestehen in den einzelnen Mitgliedstaaten, sowohl in technischer und wirtschaftlicher, aber auch in sozialer Hinsicht? Wie könnte eine gerechte Aufgabenverteilung im europäischen Mehrebenensystem aussehen? Und welche Rolle spielen die einzelnen Stakeholdergruppen – die europäische Privatwirtschaft, die EU-Zivilgesellschaft, Politik und Verwaltung?

### ***Teilnehmende***

An der Trialog-Veranstaltung im Allianz Forum in Berlin nahmen insgesamt 56 Vertreterinnen und Vertreter aus Politik und Verwaltung, Unternehmenssektor, organisierter Zivilgesellschaft sowie Wissenschaft und Medien teil. Durch die Einbettung des Trialogs in das wissenschaftliche Projekt ESYS war die Wissenschaft mit 18 Personen stark vertreten. Darunter waren mehrere Mitglieder der ESYS-AG zur Energieunion – von der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster, der Universität Osnabrück, der TU Darmstadt und der Hochschule für Wirtschaft und Umwelt Geislingen.

Einen fast ebenso großen Anteil stellte bei diesem Trialog die Stakeholdergruppe Wirtschaft. Vertreten waren große Unternehmen aus den Bereichen Energieversorgung (EnBW), Energieerzeugung (STEAG), Energieverbraucher (Aurubis) und Energieübertragung (TransnetBW) sowie diverse Wirtschaftsverbände wie der Verband der Industriellen Energie- und Kraftwirtschaft (VIK), die Deutsche Unternehmensinitiative DENEFF und der Bundesverband der Deutschen Industrie.

Die organisierte Zivilgesellschaft wurde u.a. durch die Deutsche Umwelthilfe, die Verbraucherzentrale Bundesverband, Climate Transparency und die Stiftung Mercator mit insgesamt 11 Personen vertreten. Aus dem politischen Bereich kamen 7 Vertreterinnen und Vertreter mehrerer Ministerien auf Bundes- und Landesebene (Auswärtiges Amt, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Ministerium für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern), von Energieagenturen (dena und EnergieAgentur NRW) sowie von der Europäischen

Kommission. Die Medien waren durch eine freie Journalistin und Fachmedien wie Energie und Management sowie Neue Energie vertreten. Ein Inputgeber kam aus der europäischen Kommission und eine Inputgeberin aus Polen.

### **Ergebnisse**

Unter Berücksichtigung der schwierigen Ausgangslage der Europäischen Kommission wurde der Verordnungsentwurf von den Teilnehmenden des Trialogs überwiegend positiv bewertet. Dabei wurde berücksichtigt, dass national verbindliche Ziele mit entsprechend verbindlichen Rechtsfolgen derzeit vermutlich keine Mehrheit im europäischen Gesetzgebungsprozess finden würden. Mit dem Verordnungsentwurf in seiner jetzigen Fassung würde dennoch eine Prozessverbindlichkeit geschaffen. Weiterhin wurden „sanfte Formen der Steuerung“ also die Steuerung über positive Anreize, über Berichtspflichten und über das Anregen von Diskussionsprozessen im derzeitigen europäischen Setting mitunter zielführender bewertet als harte Sanktionen. Insbesondere die einheitlichen Darstellungspflichten der NEKP sowie die Konsultationspflichten wurden befürwortet, da diese einerseits einen innerstaatlichen Dialogprozess mit Akteuren aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft anstoßen, andererseits die energie- und klimapolitischen Strategien der Mitgliedstaaten vergleichbarer und transparenter machen. Das wiederum kann Abstimmungserfordernisse erleichtern und neue Formen der Zusammenarbeit mit sich bringen. Bspw. könnten sich große Chancen für den gegenseitigen, grenzüberschreitenden Aufbau von Knowhow durch den Austausch auf Verwaltungsebene und mit Akteuren aus Zivilgesellschaft und Wirtschaft ergeben. Die Pflicht, integrierte – also alle energie- und klimapolitischen Bereiche abdeckende – Pläne sowie langfristige Niedrig-Emissionsstrategien zu erstellen, kann die Formulierung und Umsetzung kohärenter Politiken über alle fünf Dimensionen voranbringen. Da die Nationalstaaten selbst ihre Ziele festlegen, haben sie die Freiheit, im demokratischen Dialog selbst zu entscheiden, auf welchem Weg sie einen Beitrag zu den europäischen Zielen leisten wollen und können dabei auch Aspekte wie Wirtschaftlichkeit, Umweltverträglichkeit, soziale Aspekte oder Versorgungssicherheit individuell priorisieren.

Die Teilnehmenden des Trialogs nannten aber auch einige kritische Punkte, in denen sie sich eine größere Klarheit und Anpassungen im finalen Verordnungstext wünschten.

- Größere Klarheit über das Vorgehen und die Konsequenzen bei unzureichend ambitionierten Zielen der Einzelstaaten bzw. Nicht-Erreichung der Ziele.
- Konkretisierung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Ausweitung der Öffentlichkeitsbeteiligung auch auf die langfristigen Strategien zur

Emissionsminderung und die Fortschrittsberichte. Dabei sollte u.a. geklärt werden, wie mit den Anregungen der Stakeholder umgegangen werden muss und welche Rechtsschutzmöglichkeiten z.B. bei unterlassener oder unzureichender Beteiligung bestehen.

- Die national beschlossenen Strategien und Maßnahmen müssen regional und lokal umgesetzt werden. Es ist daher bedeutend, die regionale und die lokale Ebene aktiv zu beteiligen. In die Verordnung könnte eine Empfehlung zur Beteiligung von Regionen und lokalen Akteuren aufgenommen werden.

Die Teilnehmenden unterstützen mehrheitlich die Idee, die Energieunion mit einer geeigneten Governance aufzubauen. Allerdings gab es unterschiedliche Auffassungen über die differenzierte Ausgestaltung. Während einige Teilnehmende gerne mehr Verbindlichkeit und Konkretisierungen wünschten, plädierten andere eher für eine lockere Klammer, die die einzelnen nationalen Beiträge nur sanft koordiniert. Die Mitgliedstaaten verfolgen mitunter divergierende Interessen und nicht alle Ziele der Energieunion werden von allen Mitgliedstaaten uneingeschränkt geteilt. Einerseits wurde befürchtet, dass die Mitgliedstaaten ohne verpflichtende Ziele und entsprechende Rechtsfolgen möglicherweise nicht ausreichend ambitionierte Beiträge zur Zielerreichung liefern. Andererseits wurde eine Governance, die auf positive Anreize setzt, die Gestaltungsmöglichkeiten und Raum für Innovation lässt und auch die Zivilgesellschaft einbezieht, als eine Chance für Europa gesehen. Generell bestanden Unsicherheiten und Skepsis gegenüber „sanften Formen der politischen Steuerung“, und an die wissenschaftliche Arbeitsgruppe von ESYs wurde die Frage formuliert, was genau darunter zu fassen ist, welche Potentiale sie bieten und wo ggfs. auch ihre Grenzen sind.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Governance-Verordnung einerseits die Hauptverantwortung zur Umsetzung der europäischen Ziele in die Hände der Nationalstaaten gibt. Andererseits gibt sie der Kommission Einflussmöglichkeiten, diese nationalen Beiträge zu koordinieren und voranzubringen. In dem Zusammenwirken der Nationalstaaten durch den Dialog und in der Koordination durch die EU liegt auch eine Chance, die Debatte in den Ländern voranzubringen, in denen die Energiewende noch nicht so weit vorangeschritten ist, aber auch Lernprozesse zwischen den Mitgliedstaaten anzuregen.

### ***Trialoge***

Die Trialoge der HUMBOLDT-VIADRINA Governance Platform sind ganztägige Veranstaltungen. Sie organisieren eine gemeinwohlorientierte Verständigung von Stakeholdern aus Politik, Unternehmen und organisierter Zivilgesellschaft begleitet von Wissenschaft und Medien zu aktuellen gesellschaftspolitischen Themen. Die Trialoge bringen ein möglichst breites Spektrum an kontroversen gesellschaftlichen Positionen und Ideen zusammen. Mit der Chatham House Rule und einer fairen Moderation schaffen sie eine vertrauliche und zugleich offene Atmosphäre zwischen den Teilnehmenden. So können eine Vielzahl von Standpunkten und Ideen Eingang in die Diskussion finden – unabhängig von divergierenden Machtpositionen. Diese Perspektivenvielfalt bietet die Chance, breit getragene Grundkonsense zu ermitteln.

In den transdisziplinären Trialogen rückt die Wissenschaft stärker in den Mittelpunkt, da ihre Forschungsarbeit und jeweilige Implikationen den Fokus der Diskussion bilden. Die Wissenschaft erhält durch den Austausch mit gesellschaftlichen Akteuren eine Rückkopplung zu ihrer Arbeit und die Teilnehmenden aus den verschiedenen Stakeholdergruppen gewinnen neue Einsichten und Perspektiven. So wird durch das Zusammenbringen von wissenschaftlich-analytischer Forschung, gesellschaftlichem Erfahrungswissen und gesellschaftspolitischen Entscheidungs- und Problemlösungsanforderungen eine breite Basis der Erkenntnisse hergestellt, die Perspektivenwechsel und breitere Verständigungsprozesse ermöglicht. Dieses transdisziplinäre Dialogformat trägt langfristig zu einer gesteigerten gesellschaftlichen Anschlussfähigkeit der Forschungsergebnisse, robustem Gesellschaftswissen sowie besser informierten politischen Entscheidungen bei.

---

# 1 Beschreibung der Trialog-Veranstaltung

## 1.1 Hintergrund

Im April 2013 haben acatech – Deutsche Akademie der Technikwissenschaften, die Nationale Akademie der Wissenschaften Leopoldina und die Union der deutschen Akademien der Wissenschaften das **interdisziplinäre Projekt „Energiesysteme der Zukunft“ (ESYS)** gestartet. Rund 100 Expertinnen und Experten aus Wissenschaft sowie unternehmensseitiger Forschung erarbeiten seitdem wissenschaftlich fundierte Handlungsoptionen für die Gestaltung einer sicheren, bezahlbaren und nachhaltigen Energieversorgung. Um die Positionen unterschiedlicher Stakeholder einbeziehen zu können, tauschen sich die ESYS-Arbeitsgruppen in verschiedenen Dialogformaten mit Vertreterinnen und Vertretern der Politik, Wirtschaft und organisierten Zivilgesellschaft aus. Die Trialoge der HUMBOLDT-VIADRINA Governance Platform werden dazu genutzt, neue Themen aus verschiedenen Perspektiven zu beleuchten und Fragestellungen im Hinblick auf ihre gesellschaftliche Anschlussfähigkeit zu schärfen.

Die **Arbeitsgruppe „Governance für eine europäische Energieunion“** des ESYS-Projekts will Perspektiven und Handlungsoptionen für die Energieunion erarbeiten, die im Herbst 2018 in einer wissenschaftlichen Stellungnahme veröffentlicht werden sollen. Die interdisziplinär aufgestellte Arbeitsgruppe besteht derzeit aus 11 Mitgliedern. Ihre interdisziplinäre Zusammensetzung spiegelt sich auch in der **Leitung der AG** wider, die in der Verantwortung von Prof. Sabine Schlacke (Rechtswissenschaftlerin), Prof. Michèle Knodt (Politikwissenschaftlerin) und Herrn Prof. Christoph Böhringer (Ökonom) liegt. Die AG hat im Sommer 2017 ihre wissenschaftliche Arbeit aufgenommen und gleich zu Beginn der Arbeitsphase, am 13. Juli 2017 den transdisziplinären Austausch im Trialog gesucht. Der Trialog fand unter dem Titel „Die Governance der europäischen Energieunion – zwischen nationalen Energiestrategien und Pariser Klimazielen“ in Berlin statt.

Als inhaltliche Vorbereitung für den Trialog wurde allen Teilnehmenden ein Aufsatz der ESYS-AG Mitglieder Prof. Marc Ringel und Prof. Michèle Knodt zur Verfügung gestellt, in dem die wichtigsten Hintergründe und Elemente des Governance-Verordnungsvorschlags analysiert werden.<sup>1</sup> Zusätzlich dienten drei mit der Arbeitsgruppe abgestimmte **Fragen** als Leitfaden für die Diskussion:

- Reichen die bereits festgelegten Zielsetzungen der EU (Ausbau erneuerbarer Energien und die Steigerung der Energieeffizienz bis 2020

---

<sup>1</sup> Marc Ringel/ Michèle Knodt (2017): Governance der Energieunion: Weiche Steuerung mit harten Zügen?, in: *integration 2/2017*, S. 125-140. Im Annex IV ist eine Zusammenfassung des Beitrags verfügbar.

auf bzw. um 20 % und bis 2030 auf bzw. um 27 %) aus, um den in Paris vereinbarten völkerrechtlichen Verpflichtungen nachzukommen?

- Können die Pariser Klimaziele mit dem “Winterpaket” effektiv erreicht werden? Verfügt die Europäische Union über ausreichende energiepolitische und -rechtliche Kompetenzen? Sind die vorgeschlagenen Governance-Maßnahmen und Instrumente geeignet, um die Dekarbonisierung des Energiesystems zu erlangen?
- Welche konkreten Hürden und Blockaden bestehen in den einzelnen Mitgliedstaaten, sowohl in technischer und wirtschaftlicher, aber auch in sozialer Hinsicht? Wie könnte eine gerechte Aufgabenverteilung im europäischen Mehrebenensystem aussehen? Und welche Rolle spielen die einzelnen Stakeholdergruppen – die europäische Privatwirtschaft, die EU-Zivilgesellschaft, Politik und Verwaltung?

## 1.2 Ziele des Dialogs

Ziel des Dialogs war es, eine Diskussion über den Entwurf der Governance-Verordnung der Europäischen Kommission zu führen, den diese im November 2016 im Rahmen des sogenannten „Winterpaketes“ zur Energieunion vorgestellt hat. Der Dialog sollte einen Rahmen schaffen, in dem sich Akteure aus Wissenschaft und Gesellschaft auf Augenhöhe begegnen. All diese Akteure sind **Wissens- und Erfahrungsträger** und bringen zugleich ihre eigenen Logiken in die Diskussion ein. Die Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler der ESYS-AG „Energieunion“ konnten im Dialog zu einem sehr frühen Zeitpunkt in ihrer Arbeitsphase einen Überblick über die verschiedenen gesellschaftlichen Perspektiven und den Stand der gesellschaftlichen Diskussionen erhalten. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer aus den Stakeholdergruppen Politik und Verwaltung, Wirtschaft, organisierte Zivilgesellschaft und Medien bekamen einen Überblick über die wichtigsten Aspekte des Governance-Verordnungsentwurfes und erhielten die Möglichkeit, Anliegen, Interessen und Erfahrungen in die wissenschaftliche Debatte einzubringen. Dabei werden die Teilnehmerinnen und Teilnehmer auch angehalten, nicht nur ihre Positionen vorzutragen, sondern diese auch zu begründen. Der **transdisziplinäre Austausch** soll den Teilnehmenden dazu verhelfen, andere Perspektiven anzunehmen, was für eine echte Verständigung wichtig ist. Ein wichtiges Element dabei ist, eine gemeinsame, für alle verständliche Sprache zu finden.

*„Wir starten erst jetzt, das heißt wir haben noch keine Ergebnisse zu präsentieren, sondern wir nehmen dieses als Chance, um vielleicht auf den richtigen Pfad zu kommen oder jedenfalls unseren Pfad, den wir schon so grob skizziert haben, nochmal zu revidieren. Also das ist unser Ansatz und hierzu bietet der Dialog, nicht nur in interdisziplinärer Hinsicht, sondern vor allen Dingen auch in transdisziplinärer Hinsicht eine wunderbare Möglichkeit.“ | ESYS-AG MITGLIED*

Eine Wissenschaftlerin wies im Trialog darauf hin, dass wir eigentlich nur dann klug sind, wenn uns andere verstehen – nicht dann, wenn wir uns so kompliziert ausdrücken, dass nur ein kleiner Kreis folgen kann.

Im Ergebnis soll der Trialog die Anschlussfähigkeit der wissenschaftlichen Arbeit stärken, insbesondere bei der Formulierung der Analysen und Stellungnahmen zum Abschluss der Arbeitsprozesse der ESYS-AG. Der Austausch und die Verständigung der verschiedenen Stakeholder kann so zur **Akzeptanz der Ergebnisse** beitragen.

In der ganztägigen Veranstaltung sollten zunächst die **Hintergründe und die Entstehungsgeschichte des Legislativpakets zur Energieunion** im Allgemeinen und dem Entwurf der Governance-Verordnung im Besonderen vorgestellt werden. Es sollte eruiert werden, ob die Europäische Kommission über ausreichend Kompetenzen verfügt, um über die im Entwurf der Governance-Verordnung vorgesehenen nationalen Klima- und Energiepläne (NEKP), Verfahren und Empfehlungen, die europäische Klima- und Energiepolitik effektiv zu steuern. Ebenso sollte diskutiert werden, ob die in der Verordnung vorgesehenen Instrumente und Berichte ausreichen, um die Energie- und Klimaziele zu erreichen. Hier sollte unter anderem besprochen werden, welche Hürden und Blockaden bei einzelnen Mitgliedstaaten bestehen und wie diese effektiv überwunden werden können. Weiterhin sollten **Partizipationsmöglichkeiten in der Erstellung der NEKPs** für die europäische Privatwirtschaft, die EU-Zivilgesellschaft, Bürgerschaft und lokale und regionale staatliche Akteure bewertet werden. Schließlich sollten potentielle Diskussionshemmnisse und Differenzen zwischen den Teilnehmenden erörtert werden, die als Vorabinformation für die öffentliche Kommunikation der Projektergebnisse aufbereitet werden, um so Antworten auf mögliche kritische Punkte vorzubereiten.

Weiterführende Informationen zum Konzept der Trialoge und zum Akademienprojekt Energiesysteme der Zukunft finden Sie im Annex I.

### 1.3 Auswahl der Inputgebenden

Dem Trialog-Format entsprechend wurden die Inputgebenden entlang der Stakeholder-Zuordnung eingeladen. Es bestand nicht der Anspruch, dass die Inputgebenden alle vermeintlichen Gemeinwohlinteressen vertreten, sondern im Gegenteil, dass sie durchaus ihre Teilperspektiven vorstellen, die auch im Gegensatz zueinander oder zu den Positionen anderer Teilnehmerinnen und Teilnehmer stehen können. Überschneidungen zwischen den Sektorenvertretern sind möglich und auch erwünscht, um zu Grundkonsenskorridoren zu gelangen. Dieser ist wiederum essentiell, um das überparteiliche Ziel der Energiewende gemeinwohlorientiert und effektiv umzusetzen.

Die **Einführung** zum Verordnungsentwurf über das Governance-System der Energieunion und zum Hintergrund der wissenschaftlichen Arbeitsgruppe im Rahmen des Akademienprojekts „Energiesysteme der Zukunft“ gab Prof. Dr. Sabine Schlacke, eine der Co-Leiterinnen der Arbeitsgruppe zur Energieunion. Sie ist Geschäftsführende Direktorin des Instituts für Umwelt- und Planungsrecht an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster und Co-Vorsitzende des Wissenschaftlichen Beirats der Bundesregierung für Globale Umweltveränderungen (WBGU). Anschließend folgten Inputvorträge von Vertreterinnen und Vertretern der Stakeholdergruppen. Zu Beginn gab es **zwei Inputs aus Politik und Verwaltung** – zunächst von europäischer, dann von nationaler Ebene. Herr Johannes Schilling arbeitet bei der Europäischen Kommission in der Generaldirektion Energie im Referat zur Koordinierung der Energiepolitik. Herr Dieter Kunhenn leitet im Bundesministerium für Wirtschaft und Energie das Referat zur EU-Koordinierung. Beide gaben aus Sicht ihrer Institutionen eine Bewertung der Governance-Verordnung ab und erläuterten auch, welche Kompromisse im Rahmen ihres Stakeholder-Umfeldes möglich erscheinen. Als Vertreterin der **organisierten Zivilgesellschaft** sprach Frau Dr. Joanna Maćkowiak-Pandera, Präsidentin des polnischen Think-Tank Forum Energii. Sie gab einen Einblick in die Debatten, die in Polen über die Energiewende und die Energieunion aktuell geführt werden. Zuletzt skizzierte Herr Julian Schorpp, der bei der Deutschen Industrie- und Handelskammer das Referat für Europäische Energie- und Klimapolitik leitet, Positionen aus der deutschen **Wirtschaft** zum Verordnungsentwurf.

## 2 Analyse des Trialogs

### 2.1 Auswertung und Überblick

Die qualitative Auswertung der transkribierten Diskussion erfolgte angelehnt an die **dokumentarische Methode** nach Ralf Bohnsack<sup>2</sup>, eine etablierte Methode der qualitativen Sozialforschung, die insbesondere für die Auswertung von Gesprächen mit mehreren Personen angewandt wird. Mit diesem Verfahren kann eine tiefgehende Interpretation des Materials erreicht werden, als bei einer Interpretation ausschließlich entlang des Diskussionsverlaufs. Die diskutierten Themen können schließlich gebündelt dargestellt und prägnante Aussagen zitiert werden.

Die vorliegende Analyse trägt die verschiedenen Aspekte, Verständnisse und Diskurse der Trialog-Veranstaltung systematisch zusammen und zeigt insbesondere die Bewertung des Governance-Verordnungsentwurfs durch die im Trialog vertretenden Stakeholder auf. Der

---

<sup>2</sup> Bohnsack, Ralf (2008): Rekonstruktive Sozialforschung, Einführung in qualitative Methoden, Opladen/Farmington Hills.

**Aufbau des Berichts** orientiert sich grob am Tagesverlauf des Dialogs und bezieht sich auf die im Dialog erläuterten und diskutierten Aspekte. Zunächst werden der Hintergrund, die Entstehungsgeschichte, die Ziele sowie die wichtigsten inhaltlichen Punkte zum Verordnungsentwurf über die Governance der Energieunion dargelegt. Danach folgen die im Dialog hervorgebrachten wichtigsten Änderungsvorschläge einiger europäischer Institutionen. Der Hauptteil der Analyse führt die Bewertung der im Dialog vertretenden Stakeholder zum Verordnungsentwurf über die Governance der Energieunion auf. Dabei bestimmten in der Auswertung des Transkripts **folgende Themenbereiche die Diskussion:**

- Governance – Lenkungswirkung oder nur ein diffuser Begriff?
- Transparenz, Vergleichbarkeit und Effizienz der nationalen Energie- und Klimapläne
- Kommunikations- und Dialogprozess des Governance-Verordnungsentwurfs
- Verlässlichkeit und Kohärenz durch langfristige Energie- und Klimapläne
- Sanfte Steuerung versus klare Sanktionen
- Partizipation in der Governance

Diese Themenbereiche werden mit den dazugehörigen Argumenten beleuchtet und ausgewertet. Aus den Ergebnissen kann ein Sachstand der Diskussion zwischen den vertretenen Stakeholdern dargelegt werden. Daraus lässt sich ein gesellschaftlicher Grundkonsenskorridor ableiten, aber auch Fragen und Gesichtspunkte, die der weiteren Vertiefung durch die Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler bedürfen. Die Ergebnisse zeigen die wichtigsten Punkte der gesellschaftlichen Debatte auf, die in den politischen Handlungsempfehlungen der Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler zum Thema berücksichtigt werden sollten. Zunächst soll kurz die Bedeutung transdisziplinärer Methoden für weitere Forschungsprozesse zum Thema erläutert werden, wie sie sich auch in der Veranstaltung zeigte.

## 2.2 Hintergrund zur Energieunion

Auf dem Dialog wurde die Entstehungsgeschichte<sup>3</sup> der Energieunion kurz erläutert: Die Energieunion greift die Idee einer europäischen Energiegemeinschaft auf, die schon 2010 vom Europäischen Parlament vorgebracht wurde. Der Begriff Energieunion selbst wurde erstmals von dem damaligen polnischen Ministerpräsidenten Donald Tusk aufgeworfen, der 2014 im Zuge der russisch-ukrainischen Gaskrise ein Konzept für eine Energieunion mit

---

<sup>3</sup> Für weitere Informationen siehe z.B.: Michael Rodi und Agnes Behm, Die Energieunion – rechtliche und politische Gehalte einer neuen europäischen Spezialunion –, ZEuS 2016, S. 177-201.

---

Fokus auf **Gasversorgungssicherheit** vorstellte. Gleichzeitig beschloss der Europäische Rat im Juni 2014 eine strategische Agenda, die ein **erschwingliches, sicheres und grünes Energiesystem** anvisierte. Die Idee der Energieunion wurde also sehr viel breiter aufgefasst als von Tusk vorgesehen und fokussierte stärker auf den Klimaschutz. Auch der Wunsch nach einer zuverlässigen und transparenten Governance, welche die Mitgliedstaaten verpflichtet, nationale Energie- und Klimapläne zu erstellen, geht zurück auf eine Forderung des Europäischen Rates im Oktober 2014, welche dann im Energierat im November 2015 weiter ausdifferenziert wurde.

Am 30.11.2016 stellte die Europäische Kommission das sogenannte Winterpaket zur Energieunion vor, ein Paket an Gesetzesvorhaben unter dem Titel „Saubere Energie für alle Europäer“. Die einzelnen Gesetzesvorhaben befinden sich derzeit im Mitentscheidungsverfahren. Berichterstatte des Europäischen Parlamentes haben Änderungsvorschläge zur Diskussion gestellt und auch der Europäische Rat hat schon zu einzelnen Aspekten Position bezogen. Die finalen Fassungen werden daher erst nach Ende der Trilog-Verhandlungen feststehen.<sup>4</sup>

Die Energieunion umfasst dabei fünf Dimensionen:

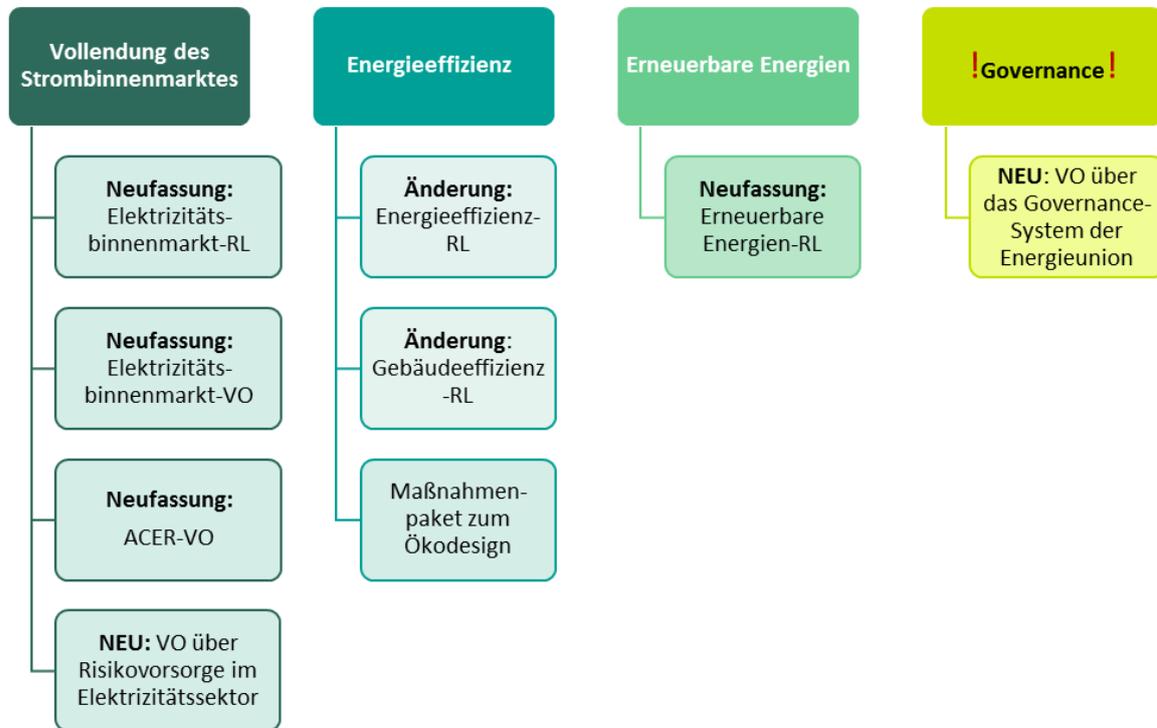
- Weiterentwicklung des Energie-Binnenmarktes
- Energieversorgungssicherheit
- Reduzierung Endenergieverbrauch/ Energieeffizienz
- Dekarbonisierung/ Reduzierung der Treibhausgasemissionen
- Forschung, Innovation, Wettbewerbsfähigkeit

Das unter dem Titel „Clean Energy for All Europeans“ veröffentlichte „Winterpaket“ beinhaltet insgesamt acht – teilweise geänderte, neu gefasste oder vollständig neu geschaffene – Rechtsakte, darunter vier Richtlinien und vier Verordnungen (siehe Überblick 1). Insgesamt umfassen die **verschiedenen Gesetzesvorhaben** über 4000 Seiten.

---

<sup>4</sup> Eine gute Übersicht über den Gesetzgebungsprozess zur Governance-Verordnung der Energieunion bietet der „Energy Train Schedule“ des Europäischen Parlamentes unter: [www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-resilient-energy-union-with-a-climate-change-policy/file-energy-union-governance-post-2020](http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-resilient-energy-union-with-a-climate-change-policy/file-energy-union-governance-post-2020)

## Überblick 1: Die Rechtsakte zur Energieunion im "Winterpaket"



Quelle: Präsentation von Frau Prof. Dr. Schlacke auf dem Trialog

Das Winterpaket zur Energieunion ist auch ein Ergebnis der **Kompetenzaufteilung zwischen den Mitgliedstaaten und der EU sowie innerhalb der Europäischen Kommission**. Gemäß Art. 194 Abs. 1 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) verfolgt die europäische Energiepolitik folgende Zielsetzungen: die Sicherstellung des Funktionierens des Energiemarktes, die Gewährleistung der Energieversorgungssicherheit in der Union, die Förderung der Energieeffizienz, von Energieeinsparungen sowie die Entwicklung neuer und erneuerbarer Energiequellen und letztlich die Förderung der Interkonnektoren der Energienetze. Die auf Art. 194 Abs. 2 UAbs. 1 AEUV gestützten Maßnahmen der EU berühren jedoch nicht das Recht eines Mitgliedstaats, die Bedingungen für die Nutzung seiner Energiere Ressourcen, seine Wahl zwischen verschiedenen Energiequellen und die allgemeine Struktur seiner Energieversorgung zu bestimmen (Art. 194 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV) – mit anderen Worten: den Mitgliedstaaten verbleibt die

„Wir haben in der europäischen Klimaschutz- und Energiepolitik eine Reihe von Diskrepanzen und Widersprüchlichkeiten und Ineffizienzen, die zum wesentlichen Teil darauf zurückzuführen sind, dass wir den Klimaschutz weitgehend europäisiert haben, während die Energiepolitik nach wie vor nationale Zuständigkeiten hat, obwohl beide Bereiche untrennbar miteinander verbunden sind.“ | WIRTSCHAFT

Hoheit über ihren „Energemix“. Für den Entwurf der Governance-Verordnung spielen darüber hinaus aufgrund des klimapolitischen Bezuges auch die umweltpolitischen Kompetenztitel (Art. 191, 192 AEUV) eine zentrale Rolle. In binnenorganisatorischer Hinsicht ist bedeutsam, dass neben der Generaldirektion Klima auch die Generaldirektion Energie der Europäischen Kommission mit Maßnahmen im energie- und klimapolitischen Bereich befasst ist.

Aber auch die Generaldirektion Wettbewerb greift mit ihren beihilferechtlichen Vorgaben in die Klima- und Energiepolitik ein. In diesem Spannungsverhältnis befinden sich die Entwicklungen der europäischen Energie- und Klimapolitik. Während der Klimaschutz weitgehend europäisiert ist, gibt es in der Energiepolitik nach wie vor viele nationale Zuständigkeiten, sodass Inkonsistenzen zwischen den nationalen und europäischen Strategien nicht ausbleiben, wie ein Teilnehmer betonte.

Im Trialog wurde von mehreren Vertretern aus der Politik betont, dass die Ziele der Energieunion nur sinnvoll erreicht werden können, wenn alle fünf Dimensionen zureichend berücksichtigt werden und die Zielstellungen der Dimensionen zueinander konsistent sind. Eine zielgerichtete Förderung der Erneuerbaren Energien kann möglicherweise mit der Vertiefung des Binnenmarktes im Konflikt stehen. Gleichzeitig können sich die Ziele auch gegenseitig bestärken: Wenn z.B. ein Staat durch eine hohe Energieeffizienz den Energieverbrauch reduziert, dann sind auch hohe Anteile an Erneuerbaren Energien einfacher zu erreichen und es werden positive Auswirkungen auf die Versorgungssicherheit erzielt.

Mit dem Gesetzespaket „Saubere Energie für alle Europäer“ sind die im Oktober 2014 vom Europäischen Rat vorgegebenen **Energie- und Klimaziele für die Zeit nach 2020** wieder in die Diskussion im politischen Entscheidungsprozess gerückt. Für das Klimaziel bis 2030 soll es über den Emissionshandel und die Entscheidung über die Lastenteilung (effort-sharing-decision) auch auf nationaler Ebene verbindlich Emissionsminderungsziele geben. Bezüglich der erneuerbaren Energien und Energieeffizienz gibt es aber über 2020 hinaus keine verbindlichen nationalen Ziele und im Entwurf über die Governance-Verordnung sind auch keine verpflichtenden Ziele vorgesehen. Hinsichtlich der Höhe der Ziele haben fordern sowohl der Europäische Rat als auch das Europäische Parlament teilweise ambitioniertere Ziele<sup>5</sup> (zu den Details siehe Kapitel 2.3.3).

*„Ich glaube, die Beobachtung ist hier schon vielfach geäußert worden, dass uns die Kraft zu gemeinsamen verbindlichen Zielen hier, wie in vielen Politikfeldern, zunehmend abhanden zu kommen scheint.“*

| WIRTSCHAFT

<sup>5</sup> Die zuständigen Berichterstatter M. Rivasi und C. Turmes des Europäischen Parlamentes haben in ihrem Bericht zum Governance-Verordnungsentwurfes vom Mai 2017 eine Anhebung des Ziels für

**Tabelle 1: Europäische Energie- und Klimaziele**

Energie- und Klimaziele der EU	Ziel	Zielwerte	verbindlich auf EU-Ebene	verbindliche nationale Ziele
Bis 2020	CO <sub>2</sub> -Reduktion	-20% (ggü. 1990)	✓	✓
	Anteil EE am Energieverbrauch	20%	✓	✓
	Steigerung Energieeffizienz	-20% (ggü. Projektionen)	✓	✓
Bis 2030	CO <sub>2</sub> -Reduktion	-40% (ggü. 1990)	✓	(×) <sup>6</sup>
	Anteil EE am Energieverbrauch	27%	✓	×
	Steigerung Energieeffizienz	-27% (ggü. Projektionen)	? <sup>7</sup>	×
Langfristig (bis 2050)	Mit der Ratifizierung des <b>Pariser Klimaabkommens</b> hat sich die EU verpflichtet, einen angemessenen Beitrag zur Begrenzung der weltweiten Klimaerwärmung bis 2050 auf deutlich unter 2°C zu leisten. Mittelfristig hat sie sich dazu dem 2030-Ziel von einer Emissionsminderung um 40% verpflichtet.			

Quelle: eigene Darstellung. Für nähere Informationen zu den Energie- und Klimazielen der EU siehe: [https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2030\\_en](https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2030_en)

erneuerbare Energien auf 45 Prozent und für Energieeffizienz um 40 Prozent bis 2030 gefordert. Außerdem setzen sie sich für verbindliche Ziele ein, siehe Draft Report 2016/0375 (COD):

[www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fNONGML%2bCOMPARL%2bPE-604.777%2b01%2bDOC%2bPDF%2bV0%2f%2fEN](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fNONGML%2bCOMPARL%2bPE-604.777%2b01%2bDOC%2bPDF%2bV0%2f%2fEN) Der Rat der Energieminister hat im Juni 2017 eine Anhebung des Energieeffizienz-Ziels auf 30% gefordert, allerdings ohne Einigung, ob es sich um ein verbindliches oder indikatives Ziel handeln soll, siehe: [www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/06/26-increased-energy-efficiency/](http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/06/26-increased-energy-efficiency/) Nähere Informationen zu den Positionen von Europäischem Parlament und Rat sind in Kapitel 2.3.3 dargestellt.

<sup>6</sup> Die Lastenteilungsentscheidung setzt nationale Emissionsminderungsziele bis 2020 für die Sektoren fest, die nicht vom Emissionshandel abgedeckt sind – also die Sektoren Gebäude, Verkehr und Landwirtschaft. In den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom Oktober 2014 wurde sich zudem auf ein Emissionsminderungsziel für diese Sektoren von 30% gegenüber 2005 bis 2030 geeinigt. Die Europäische Kommission hat im Sommer 2016 einen Vorschlag zur Aufteilung der nationalen Anteile vorgestellt, wozu das Europäische Parlament im Juni Änderungsvorschläge abgegeben hat. Stand Oktober 2017 ist noch keine verbindliche Entscheidung dazu getroffen worden. Zum Verlauf des Prozesses und den entsprechenden Dokumenten siehe: [www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-resilient-energy-union-with-a-climate-change-policy/file-effort-sharing-regulation](http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-resilient-energy-union-with-a-climate-change-policy/file-effort-sharing-regulation)

<sup>7</sup> Im derzeitigen Entwurf der Energieeffizienz-Richtlinie sind verbindliche Ziele vorgesehen. Es ist jedoch noch offen, ob der Entwurf so verabschiedet wird. Siehe Europäische Kommission (2016): Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2012/27/EU zur Energieeffizienz (COM/216/761), abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:52016PC0761>

Mit Fokus auf die Governance ist jedoch weniger die genaue Höhe der Ziele entscheidend, sondern eher die Frage, wie diese auf die nationale Ebene heruntergebrochen werden und ob es sich um verbindliche oder indikative Ziele handeln soll: **Verbindliche nationale Ziele würden die Governance deutlich vereinfachen.** So wären bei Verfehlung der Ziele durch einzelne Mitgliedstaaten Vertragsverletzungsverfahren denkbar. Ist das Ziel nur auf EU-Ebene verbindlich, lässt sich nur schwer bestimmen, was ein fairer Beitrag jedes einzelnen Mitgliedstaates wäre und auch die Rechtsfolgen einer Zielverfehlung sind unklar. In der generellen Debatte und auch im Trialog lag daher ein besonderer Schwerpunkt auf der Frage, welche Verfahren greifen, wenn die angestrebten EU-weiten Ziele verfehlt werden.

*„2014 waren ganz andere Themen auf der Tagesordnung, wir hatten Gaskrisen etc. Und das hat dazu geführt, dass man den starken Fokus auf Klima so nicht mehr hinbekommen konnte [...] es gibt nur ein auf EU-Ebene verbindliches Ziel, aber keine national verbindlichen Ziele für die Mitgliedstaaten. Dies nun in Rechtsakte zu gießen, ist sicher eine Herausforderung, aber das ändert nichts daran, dass es ein großer Erfolg war, wenn man bedenkt, wie das Meinungsspektrum zu der Zeit aussah.“ | POLITIK*

In Bezug auf die Zieldiskussion wiesen einige Teilnehmende darauf hin, dass politische Entscheidungen auf EU-Ebene von akuten Herausforderungen, nationalen Begebenheiten und dem jeweiligen Zeitgeist beeinflusst werden. So beherrschten 2014 insbesondere die Gaskrise die energiepolitische Debatte sowie der Wunsch, gemeinsam mehr für die Energieversorgungssicherheit zu tun. Klimafragen rückten dabei in den Hintergrund. Nichtsdestotrotz wurden europäische Ziele zur Treibhausgasminde rung, zum Ausbau der erneuerbaren Energien und zur Energieeffizienz verabschiedet. Über den Ansatz des Verordnungsentwurfes zur Governance der Energieunion sollen diese Ziele durch nationale, aber auch solidarische, gemeinsame Anstrengungen erreicht werden. Dabei steht die EU vor einer „gigantischen Aufgabe der Koordination sehr unterschiedlicher und auch gegenläufiger Interessen und Machtpotenziale“, wie eine Vertreterin der Wissenschaft hervorhob.

Des Weiteren wurde die These aufgeworfen, dass **der Erfolg der Energieunion** über das Schicksal der europäischen Union mitentscheidet, denn die Umsetzung der Governance wird zeigen, „ob die Mitgliedstaaten willens und in der Lage sind, in Zukunft miteinander zusammen zu arbeiten und ob eine Akzeptanz der europäischen Energie- und Klimapolitik nicht nur bei den Mitgliedstaaten, sondern vor allen Dingen bei den Unionsbürgerinnen und -bürgern hergestellt werden kann“ (Wissenschaft). Hieran schloss sich die Frage an, wann die Energieunion als erfolgreich „errichtet“ gilt. Eine im Trialog eingebrachte Antwort war, dass die Energieunion mit dem Erreichen der Pariser Klimaziele vollendet ist. Für den umfassenden Ansatz der Energieunion greift dies aber zu kurz, da sie vier der fünf Dimensionen der Energieunion außer Acht lässt. Schließlich wurde

deutlich, dass die Energieunion bisher eher als „diffuses Konzept“ (Wissenschaft) wahrgenommen wird und ganz unterschiedliche Vorstellungen existieren. Entsprechend sei die These über den Erfolg der Energieunion und dem Schicksal der EU ohne einheitliche Zielvorstellung nicht haltbar.

Nichtdestotrotz wurde in diesem Zusammenhang auf die Bedeutung der Europäischen Union, der Energieunion sowie die historischen Bezüge hingewiesen. Die Energieunion sei nicht nur eine Gemeinschaft zur Steigerung der Kosteneffizienz in der Energie- und Klimapolitik, sondern symbolisiere **gemeinsame Werte und Ziele**. Auch die europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl als einer der Vorläufer der EU war mehr als nur ein europäischer Wirtschaftsverband, sondern sollte zur Sicherung des innereuropäischen Friedens beitragen. Die Trialog-Teilnehmenden betonten mehrheitlich, dass trotz aller Effizienz- und Kostendiskussionen diese Punkte nicht vergessen werden sollten.

Ein Vertreter der Wissenschaft fügte hinzu, dass die Transformation der Energiesysteme strukturelle Veränderungen mit sich bringe. Wenn Transformationsprozesse transnational vorangetrieben werden, müssten auch ihre Implikationen transnational besprochen und abgestimmt werden. Entsprechend sei der fünfdimensionale Ansatz der Energieunion zu begrüßen und zu fördern.

## 2.3 Der Entwurf über das Governance-System der Energieunion

### 2.3.1 Ziele des Governance-Systems der Energieunion

Der vorgeschlagene Entwurf zur einer Governance der Energieunion soll die verschiedenen europäischen klima- und energiepolitischen Rechtsakte im Rahmen der Energieunion verzahnen und ergänzen, so dass eine **Kohärenz der europäischen und der nationalen Energie- und Klimapolitik** ermöglicht wird. Instrument und Herzstück dafür sind **integrierte nationale Energie- und Klimapläne (NEKP)**, die von jedem Mitgliedstaat erstellt werden. Die auf zehn Jahre angelegten NEKP werden um **langfristige Strategien zur Emissionsminderung** mit einer Perspektive von 50 Jahren ergänzt. Der Verordnungsentwurf über das Governance-System der Energieunion nennt in Artikel 1 als **Ziele der Verordnung die Implementation der energie- und klimapolitischen Ziele bis 2030 und die Erfüllung internationaler Berichtspflichten**, insbesondere mit Blick auf das Pariser Klimaabkommen.

Im Trialog wurden von Vertretern der Politik folgende weitere Ziele des Governance-Verordnungsentwurfes dargelegt:

*„Diese Pläne ebnen aus unserer Sicht den Weg für einen integrierten Binnenmarkt, der zunehmend auf innovative Technologien wie Erneuerbare setzt, Wirtschaftswachstum, Arbeitsplätze schafft und saubere Energien für die Bürger zugänglich, erschwinglich macht. Das ist also nicht nur irgend so ein Berichtsding aus unserer Sicht.“ | POLITIK*

- **Transparenz** über nationale Energie- und Klimapolitik schaffen und Kohärenz der unterschiedlichen Politiken stärken, u.a. durch eine Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Erstellung der Pläne.
- **Gemeinsame analytische Grundlage** schaffen (Szenarien, Projektionen etc.).
- **Bürokratieabbau** durch Straffung der Planungs- und Berichtspflichten.
- **Investitionssicherheit** stärken: Regulatorische Risiken und somit Kosten senken.
- **Kostengünstige Erreichung des Klimaschutzes.** Der umfassende Blick über die fünf Dimensionen soll es ermöglichen, möglichst kostengünstig den Klimaschutz zu stärken. Eine Fokussierung auf den Energiebinnenmarkt wäre zu gering, da dadurch externe Kosten nicht ausreichend abgebildet wären.
- Öffnung von **Gestaltungsspielräumen** für die Mitgliedstaaten und Räumen für Innovation. Der Governance-Verordnungsentwurf legt lediglich Prozesse aber keine Maßnahmen fest.
- Robuster **(Dialog-)Prozess** zwischen Europäischer Kommission (KOM), den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (MS) und anderer Organe herstellen. Raum schaffen, für **Kooperation und „Voneinander lernen“**.
  - ➔ Als Vorbild wurde hier die Concerted Actions genannt (siehe auch Kap. 2.4.3), die u.a. im Rahmen der Energieeffizienz-Richtlinie ein Forum der Zusammenarbeit schufen. (Wissenschaft)

Im Trialog wurde auf zwei Aspekte aufmerksam gemacht, die die Bedeutung der NEKPs und der langfristigen Strategien der Emissionsminderung unterstreichen:

- Die Mitgliedstaaten werden durch die strengen Vorgaben der Berichtspflichten gezwungen, sich **kritisch mit den eigenen Politiken und Maßnahmen auseinanderzusetzen und eine gewisse Konsistenz zu schaffen**. Beispielsweise können keine ambitionierten Emissionsminderungsziele angestrebt werden, wenn diesen keine konkreten Ziele und Maßnahmen in den einzelnen Verbrauchssektoren gegenüberstehen. Auch intersektorale Implikationen lassen sich so leichter identifizieren.
- Die Mitgliedstaaten erhalten die Möglichkeit, sich **über die geplanten Ziele und Maßnahmen im Energie- und Klimabereich der Nachbarstaaten zu informieren**, den Dialog zu suchen und ggf. Unterziele und Maßnahmen anzupassen oder gemeinsam anzugehen.

---

### 2.3.2 Energie- und Klimapläne als Herzstück der Verordnung

Die NEKP sollen einen Zeitraum von zehn Jahren umfassen, der erste NEKP soll dabei den Zeitraum von 2021- 2030 abdecken. Im Verordnungsentwurf sind genaue Vorgaben über die Berichtspflichten in den fünf Dimensionen der Energieunion aufgeführt. Der Annex gibt eine detaillierte Vorlage zur Erstellung der NKEP. Teilweise werden auch konkrete Indikatoren vorgeschrieben.

Der unten aufgeführte Auszug aus dem Annex des Verordnungsentwurfes zeigt die generellen Anforderungen an die Pläne. In den einzelnen Dimensionen der Energieunion sind des weiteren Ziele sowie Strategien und Maßnahmen auszuführen. Für den Bereich erneuerbare Energien sollen bspw. sektorale Zielpfade und die entsprechenden Strategien und Maßnahmen erläutert werden, für den Bereich Versorgungssicherheit die Ziele zur Diversifizierung der Energiequellen und Strategien zu deren Verwirklichung.<sup>8</sup> Im Abschnitt B müssen die analytischen Grundlagen verdeutlicht werden – die aktuelle Lage und Prognosen in den einzelnen Dimensionen sowie Folgenabschätzungen der geplanten Strategien und Maßnahmen. Im Bereich der Folgenabschätzung muss auch auf ökonomische und soziale Fragen eingegangen werden.

Für die Ausgestaltung der langfristigen Strategien zur Emissionsminderung werden im Governance-Verordnungsentwurf in Artikel 14 nur grobe Vorgaben gemacht, beispielsweise müssen die Emissionsminderungsziele für die einzelnen Sektoren aufgeführt, aber nicht mit Instrumenten versehen werden. Auch für erneuerbare Energien und Energieeffizienz müssen keine Zielwerte definiert werden. Jedoch müssen die langfristigen Strategien zu Emissionsminderung im Einklang mit den NEKPs stehen.

Neben den Vorgaben zum Inhalt der Pläne sieht der Verordnungsentwurf einen **Dialog- und Beteiligungsprozess zur Aufstellung der integrierten Nationalen Energie- und Klimapläne** vor. Überblick 3 stellt den in der aktuellen Fassung der GOV-VO vorgesehenen Dialog- und Beteiligungsprozess zu den integrierten Energie- und Klimaplänen dar. Da eine Einigung zwischen den europäischen Gesetzgebungsinstitutionen erst 2018 erwartet wird, sind Änderungen am Zeitplan möglich. Die grün hinterlegten Felder im Überblick 4 legen den Dialog- und Kommunikationsprozess zur Erstellung der NEKP und deren Aktualisierungen

---

<sup>8</sup> Im Trialog fokussierte sich die Diskussion vorrangig auf die Ziele im Bereich erneuerbare Energien und Energieeffizienz. Dennoch werden auch in den anderen Dimensionen kleinteilige Vorgaben zur Berichterstattung gemacht. Für die Dimension der Energiesicherheit müssen beispielsweise Angaben zur Diversifizierung der Energiequellen, Ziele zur Verringerung der Energieimport-Abhängigkeit, Ziele zur Verbesserung des Umgangs mit Lieferengpässen und Ziele für den Einsatz heimischer Energiequellen (v.a. EE) genannt werden.

dar. Die blau hinterlegten Felder verdeutlichen den Prozess zur Überwachung der Fortschritte der Mitgliedstaaten.

**Überblick 2: Generelle Vorgaben des NEKPs nach Anhang I der GOV-VO<sup>9</sup>**

<b>ABSCHNITT A: NATIONALER PLAN</b>	
<b>1. ÜBERBLICK UND VERFAHREN FÜR DIE AUFSTELLUNG DES PLANS</b>	
<b>1.1. Zusammenfassung</b>	
i.	Politischer, wirtschaftlicher, umweltpolitischer und sozialer Kontext des Plans
ii.	Übergeordnete Strategie, die die fünf Dimensionen der Energieunion abdeckt
iii.	Übersichtstabelle mit den zentralen Zielen, Strategien und Maßnahmen des Plans
<b>1.2. Überblick über die aktuelle Lage der Politik</b>	
i.	Nationales und EU-Energiesystem und politischer Kontext des nationalen Plans
ii.	Derzeitige Strategien und Maßnahmen in den Bereichen Energie und Klima, die die fünf Dimensionen der Energieunion betreffen
iii.	Wesentliche Fragen von grenzübergreifender Bedeutung
iv.	Verwaltungsstrukturen zur Umsetzung der nationalen Energie- und Klimapolitik
<b>1.3. Konsultationen und Einbeziehung von nationalen und EU-Einrichtungen und deren Ergebnis</b>	
i.	Einbeziehung des Parlaments
ii.	Einbeziehung der lokalen und regionalen Behörden
iii.	Konsultation von Interessenträgern, einschließlich Sozialpartnern, und Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft
iv.	Konsultation anderer Mitgliedstaaten
v.	Iterativer Prozess mit der Europäischen Kommission
<b>1.4. Regionale Zusammenarbeit bei der Aufstellung des Plans</b>	
i.	Bestandteile, die Gegenstand einer gemeinsamen oder koordinierten Planung mit anderen Mitgliedstaaten sind
ii.	Erläuterung, wie die regionale Zusammenarbeit in dem Plan berücksichtigt wird

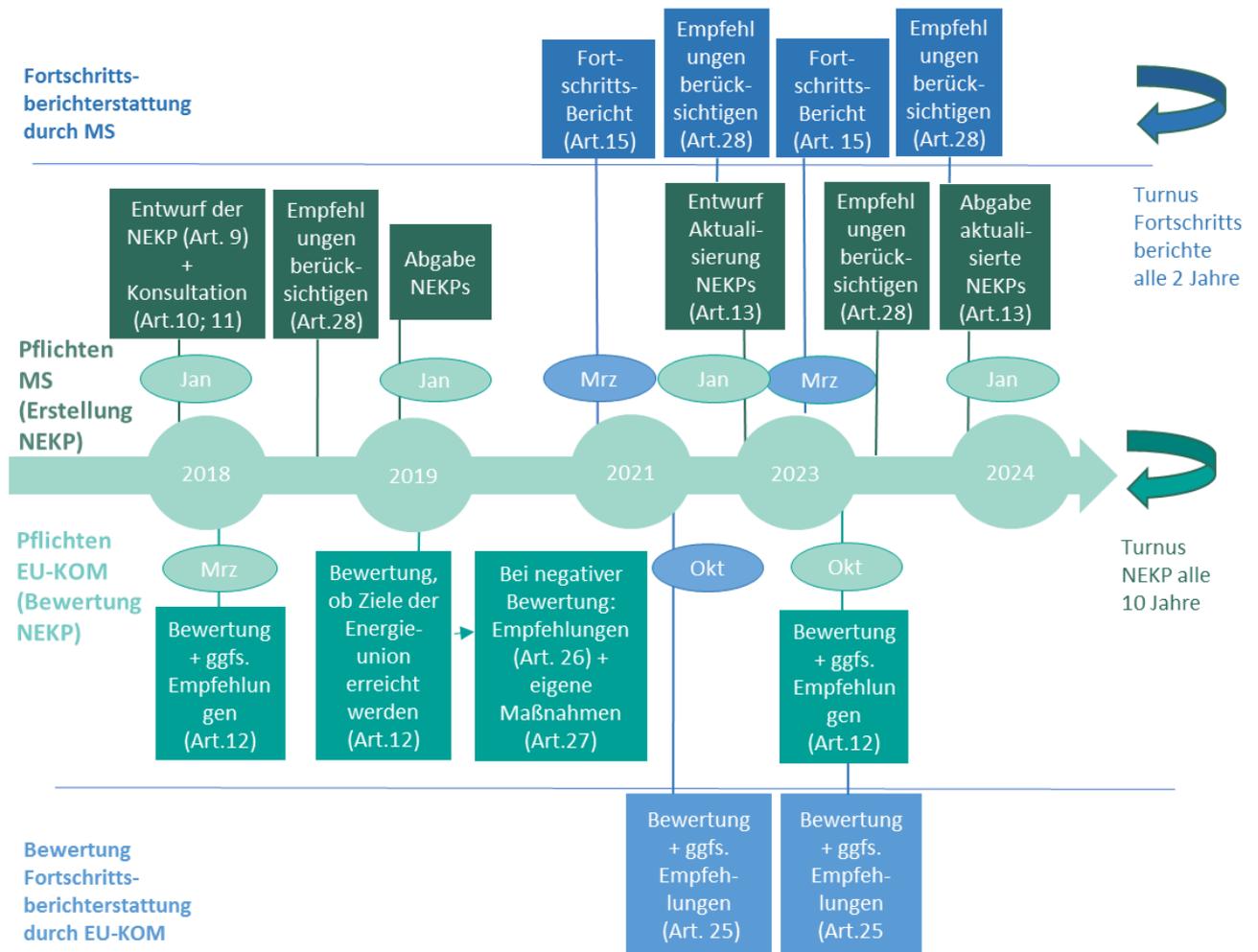
Quelle: Rat der Europäischen Union (2016): Anhänge des Vorschlags für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über das Governance-System der Energieunion, 2016/0375 (COD)

Dieser „enge Überwachungs- und Kommunikationsprozess mit der Europäischen Kommission“ (Wissenschaft) soll dafür Sorge tragen, dass die anvisierten Ziele auch tatsächlich

<sup>9</sup> abrufbar unter: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST\\_15090\\_2016\\_ADD\\_1\\_REV\\_1&rid=8](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_15090_2016_ADD_1_REV_1&rid=8)

erreicht werden. Wie sich der Darstellung entnehmen lässt, ist der erste Entwurf der NEKP bereits für Januar 2018 vorgesehen.

**Überblick 3: Von der aktuellen Version der GOV-VO vorgesehener Dialog- und Kommunikationsprozess zur Erstellung und Umsetzung der NEKP**



Quelle: eigene Darstellung, basierend auf Zusammenstellung von Knodt/Ringel (siehe Annex IV)

Obwohl die Governance-Verordnung noch nicht verabschiedet ist, arbeiten nach Angaben eines politischen Vertreters im Trialog die meisten Mitgliedstaaten an einem politischen Prozess zur Definition der NEKPs. In der Hälfte der Mitgliedstaaten werden bereits öffentliche Konsultationen durchgeführt, bestehen Arbeitsgruppen auf ministerieller Ebene oder es werden analytische Grundlagen für die Pläne erarbeitet. Etwa ein Drittel der Mitgliedstaaten sei zudem bereits jetzt im regionalen Austausch. Ein wichtiges Format hierbei ist die technische Arbeitsgruppe, in der sich Vertreterinnen und Vertreter der Mitgliedstaaten sowie der Europäischen Kommission austauschen.

Wie in der Übersicht dargestellt, besteht der erste Arbeitsschritt für die Mitgliedstaaten in der Erstellung eines Entwurfs ihres NEKP, wobei sie gemäß Art. 10 des Verordnungsentwurfes frühzeitige und wirksam die **Öffentlichkeit beteiligen** müssen. Auch benachbarte und interessierte Mitgliedstaaten müssen beteiligt werden (Art. 11 GOV-VO). Die Europäische Kommission kann bei Bedarf bis März 2018 Empfehlungen ggü. den Mitgliedstaaten aussprechen, die diesen Empfehlungen „umfassend Rechnung tragen müssen“ (Art. 28 GOV-VO). Die Empfehlungen sind gemäß Art. 288 AEUV nicht rechtlich bindend, allerdings müssen Abweichungen begründet werden und die Rechtfertigungslast liegt somit bei den Mitgliedstaaten. Bis Januar 2019 müssen die finalen NEKPs eingereicht werden. Kommt die Europäische Kommission dann aufgrund ihrer **Bewertung** der NEKPs zum Schluss, dass die nationalen Ziele insgesamt nicht hoch genug angesetzt sind und somit die gemeinsamen Ziele der Energieunion nicht erreicht werden, kann sie gemäß Art. 27 der GOV-VO auf Unionsebene Maßnahmen ergreifen. Im Verordnungsentwurf werden dazu keine näheren Angaben gemacht.

## § GOV-VO

### Artikel 28

#### **Empfehlungen der Kommission an die Mitgliedstaaten**

- (1) Die Kommission spricht den Mitgliedstaaten gegebenenfalls Empfehlungen aus, um die Verwirklichung der Ziele der Energieunion sicherzustellen.
- (2) Wird in dieser Verordnung auf diesen Artikel Bezug genommen, so gilt Folgendes:
  - (a) Der betreffende Mitgliedstaat trägt der Empfehlung im Geiste der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten untereinander sowie zwischen der Union und den Mitgliedstaaten umfassend Rechnung;
  - (b) der Mitgliedstaat erläutert in seinem integrierten nationalen energie- und klimabezogenen Fortschrittsbericht des Jahres, das auf das Jahr folgt, in dem die Empfehlung ausgesprochen wurde, in welcher Weise er der Empfehlung umfassend Rechnung getragen hat und wie er ihr nachgekommen ist oder ihr nachkommen will. Eine Abweichung davon muss er begründen.

2023 müssen dann Entwürfe für die Aktualisierung der NEKP eingereicht werden, ein Jahr später die finale Aktualisierung. Die NEKP decken einen Zeitraum von zehn Jahren ab, so dass sich dieser Dialog- und Kommunikationsprozess alle zehn Jahre wiederholt.

Darüber hinaus müssen die Mitgliedstaaten im zweijährigen Turnus **Fortschrittsberichte** übermitteln, in denen sie aufzeigen, wie weit sie mit der Umsetzung der nationalen Ziele vorangekommen sind. Wenn die Europäische Kommission nach der Bewertung der Fortschrittsberichte zu dem Schluss kommt, dass „die politischen Entwicklungen in einem Mitgliedsstaat Abweichungen von den übergeordneten Zielen der Energieunion erkennen lassen“, kann sie Empfehlungen aussprechen (Art. 25 GOV-VO), die wieder gemäß Art. 28 der Verordnung zu berücksichtigen sind. Zusätzlich kann sie, gemäß Art. 27 GOV-VO Maßnahmen ergreifen, wenn die Ziele der Energieunion (insbesondere die für Energieeffizienz und Erneuerbare Energien) verfehlt zu werden drohen.

Dieser Dialog- und Kommunikationsprozess wurde als ein Pledge & Review-Verfahren bezeichnet, bei dem die Beteiligten selbst ihre Ziele festlegen und diese – auch in Abstimmung mit anderen Akteuren – stetig erhöhen können und sollen. Unterstützt wird dieser Ansatz durch ein in Art. 13 der GOV-VO festgeschriebenes **Verschlechterungsverbot**,

wonach die aktualisierten bzw. neuen NEKP nicht hinter das Ambitionsniveau des bisherigen NEKP zurückfallen dürfen.

*„Die Governance-Verordnung legt in allererster Linie einen Prozess fest, der wiederum Basis eines politischen Dialogs ist. [...] Ich bin mir sicher, dass wir es durch den politischen Dialog schaffen werden, uns zu den europäischen Zielen hinzubewegen. Und gleichzeitig erlaubt dieser Prozess eben auch, und ich glaube der Vertreter [der Zivilgesellschaft] hatte das vorhin angesprochen, den Mitgliedstaaten Bewegungsfreiheit, Gestaltungsfreiheit und Raum für Innovation zu schaffen.“ | POLITIK*

Der Dialog- und Kommunikationsprozess findet vorrangig **zwischen Mitgliedsstaat und Europäischer Kommission** statt. Die Öffentlichkeitsbeteiligung ist lediglich alle 10 Jahre bei der Erstellung der NEKP vorgesehen, nicht jedoch bei deren Aktualisierung oder der Fortschrittsberichterstattung. Europäischer Rat und Europäisches Parlament werden von der Europäischen Kommission über den Stand der Energieunion informiert. Aktiv involviert werden sie nach dem aktuellen Verordnungsentwurf nur, wenn die Europäische Kommission von ihren im Verordnungsentwurf vorgesehenen Befugnissen Gebrauch macht, delegierte Rechtsakte zu Erlassen. Delegierte Rechtsakte ändern o-

der ergänzen „nicht wesentliche Punkte“ von Gesetzgebungsakten, so ist die Kommission beispielsweise nach Art. 3 Abs. 4 GOV-VO befugt, Änderungen an den im Anhang der Verordnung aufgeführten Inhalten der NEKP vorzunehmen.

Schließlich hat der Entwurf der Governance-Verordnung bereits einen Dialog über die analytischen Grundlagen angeregt, an dem u.a. die technische Arbeitsgruppe beteiligt ist. Dabei wird besprochen, wie Szenarien und Projektionen aussehen, welche Folgeabschätzungen von politischen Maßnahmen vorgenommen werden können und ähnliches. Hierbei steht die Governance auch in Verbindung mit verwandten Rechtsakten, wie der Emissionshandelsrichtlinie, die teilweise auf gemeinsame analytische Grundlagen zugreifen.

### 2.3.2 Vorgehen, wenn die Ziele der Energieunion verfehlt werden

Ein Schwerpunkt der Trialog-Diskussion konzentrierte sich auf die Frage, was geschieht, wenn die Ziele der Energieunion nicht erreicht werden. Grundsätzlich sind zwei Fällen denkbar, die das Erreichen der europäischen Zielstellungen gefährden:

#### 1.) Die Nationalen Beiträge sind nicht ausreichend zur Erreichung der EU-Ziele > Ambitionsücke

Sind die einzelnen nationalen Beiträge in ihrer Summe nicht ausreichend, um die EU-Ziele zu erreichen, käme der sogenannten Lückenfüller-Mechanismus (Gap-Filler) nach Art. 27, Abs. 1 GOV-VO zum Zug. Dieser ermächtigt die Europäische Kommission, Maßnahmen auf Unionsebene zu ergreifen.

#### 2.) Probleme in der Umsetzung der Ziele

Kommt die Kommission aufgrund ihrer Bewertung der Fortschrittsberichte im Jahr 2023 zum Schluss, dass die Ziele der Energieunion gefährdet sind, so kann die Europäische Kommission Empfehlungen aussprechen.

Bei **Umsetzungsproblemen im Bereich der Energieeffizienz** darf die Europäische Kommission zusätzlich europäische Maßnahmen ergreifen z.B. Verschärfung der Produktvorgaben wie der Ökodesign-Richtlinie, der Gebäudeeffizienz und im Verkehr.

Bei **Umsetzungslücken im Bereich der erneuerbaren Energien** müssen die Mitgliedstaaten nationale Maßnahmen ergreifen, wie z.B. Anpassung der sektoralen Anteile für Erneuerbare Energien oder Zahlungen an eine **Finanzierungsplattform** zur Unterstützung von Projekten für erneuerbare Energien in der gesamten Union (Art. 27, Abs. 4 GOV-VO).

Im Trialog bestanden Unsicherheiten über die Funktionsweise der vorgeschlagenen Finanzierungsplattform. Erwägungsgrund (35) GOV-VO legt dar, dass diese Finanzierungsplattform zwar von der Europäischen Kommission verwaltet werden soll, deren weitere Ausgestaltung ist jedoch offen. Gemäß Art. 27, Abs. 4 ist die Europäische Kommission befugt, delegierte Rechtsakte zur Funktionsweise der Finanzierungsplattform zu erlassen.

#### § GOV-VO

##### Artikel 27

#### **Vorgehen bei unzureichender Ambitioniertheit der integrierten nationalen Energie- und Klimapläne und unzureichenden Fortschritten bei den energie- und klimapolitischen Vorgaben und Zielen der Union**

- (1) Kommt die Kommission aufgrund ihrer Bewertung der integrierten nationalen Energie- und Klimapläne und ihrer Aktualisierungen gemäß Artikel 12 zu dem Schluss, dass die Vorgaben, Ziele und Beiträge der nationalen Pläne oder ihrer Aktualisierungen nicht hoch genug angesetzt sind, sodass die Ziele der Energieunion gemeinsam nicht erreicht werden können (für den ersten Zehnjahreszeitraum gilt dies insbesondere für die Ziele für erneuerbare Energien und Energieeffizienz bis 2030), ergreift sie auf Unionsebene Maßnahmen, um zu gewährleisten, dass diese Ziele und Vorgaben gemeinsam erreicht werden.

---

### 2.3.3 Positionen der europäischen Institutionen

Der Entwurf für ein Governance-System der Energieunion befindet sich derzeit im Mitentscheidungsverfahren mit dem Europäischen Rat und dem Europäischen Parlament. Beide Institutionen haben zum Entwurf der Verordnung bereits Stellung bezogen.

#### Europäisches Parlament

Die Berichterstatter des Europäischen Parlamentes Claude Turmes (für den Ausschuss Industrie, Forschung und Energie - ITRE) und Michèle Rivasi (für den Ausschuss Umweltfragen, öffentliche Gesundheit und Lebensmittelsicherheit - ENVI) haben im Mai 2017 einen Berichtsentwurf zum Governance-Verordnungsentwurf der Energieunion vorgelegt.<sup>10</sup> Darin fordern sie u.a. eine **Erhöhung des Zielwerts** für erneuerbare Energien auf 45% und die Steigerung der Energieeffizienz um 40% bis 2030 vor. Dies wird u.a. mit den Verpflichtungen des Pariser Klimaabkommens begründet. Die Berichterstatter schlagen außerdem makro-regionale Partnerschaften vor, die „erneuerbare-Energien-Projekte von Interesse für die Energieunion“ definieren können. Solche Projekte sollen unter anderem Finanzmittel aus der Finanzierungsplattform für erneuerbare Energien erhalten können. Weiterhin fordern die Berichterstatter die Stärkung und Konkretisierung der Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Erstellung der NEKPs und die Schaffung einer Mehrebenen-Dialogplattform.

Für die Dialog-Diskussion entscheidender war aber der Vorschlag der Berichterstatter, **verbindliche nationale Zielpfade** für die Mitgliedstaaten für die Treibhausgasreduktion, den Ausbau der erneuerbaren Energien und die Steigerung der Energieeffizienz einzuführen. Zwar entspricht die Position der Berichterstatter nicht zwangsläufig der tatsächlichen Position der Mehrheit des Europäischen Parlaments, und die Ausschüsse können noch Änderungsvorschläge einbringen, wie von den Teilnehmenden auch angemerkt wurde. Nichtsdestotrotz gibt es eine Tendenz, dass das Europäische Parlament verbindliche Ziele favorisiert. So werden auch in dem Bericht zur Neufassung der Erneuerbaren-Energien-Richtlinie vom Mai 2017, welchen der Berichterstatter José Blanco López aus dem Ausschuss für Industrie, Forschung und Energie verantwortet, verbindliche nationale Ziele

---

<sup>10</sup> European Parliament - Committee on the Environment, Public Health and Food Safety and Committee on Industry, Research and Energy (2017): Draft Report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the Governance of the Energy Union, 2016/0375(COD), abrufbar unter: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2F%2FEP%2F%2FNONGML%2BCOM-PARL%2BPE-604.777%2B01%2BDOC%2BPDF%2BV0%2F%2FEN>

für den Ausbau der erneuerbaren Energien und eine Anhebung des Erneuerbaren-Energien-Ziels gefordert.<sup>11</sup>

Die finale Abstimmung der Ausschüsse des Europäischen Parlamentes zum Berichtsentwurf zur Governance-Verordnung ist für Oktober 2017 vorgesehen.<sup>12</sup>

### Europäischer Rat/ Rat der Energieminister

Der Europäische Rat schuf mit seinen Schlussfolgerungen vom **Oktober 2014 die Grundbedingungen** für die Kommission zur Erarbeitung eines Governance-Systems für die Energieunion. Der Rat gibt darin europäisch verbindliche Ziele für Energieeffizienz und erneuerbare Energien vor, stellt aber klar, dass daraus keine national verbindlichen Ziele abgeleitet werden dürfen.<sup>13</sup>

Als Reaktion auf den Verordnungsentwurf zur Governance hat der Rat der Energieminister am 26. Juni 2017 empfohlen, das Ziel für **Energieeffizienz von 27% auf 30%** bis 2030 zu erhöhen.<sup>14</sup> Es wurde jedoch keine Einigung gefunden, ob es sich um ein verbindliches oder indikatives Ziel handeln soll.

Weiterhin schlägt der Rat die Änderung vor, dass die Mitgliedstaaten den Empfehlungen der Europäischen Kommission statt „umfassend“ nur noch „gebührend Rechnung tragen“ sollen. Auch die Rechtfertigungspflichten wurden durch den Rat revidiert in "Gründe, die benannt werden müssen", wenn von den Kommissionsempfehlungen abgewichen wird.

---

<sup>11</sup> European Parliament – Committee on Industry, Research and Energy (2017): Draft Report on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on the promotion of the use of energy from renewable sources (recast), 2016/0382 (COD), abrufbar unter: [www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-597.755+01+DOC+PDF+V0//EN&language=EN](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-597.755+01+DOC+PDF+V0//EN&language=EN)

<sup>12</sup> Europäisches Parlament. Legislative Train Schedule. Resilient Energy Union with a Climate Change Policy. Zuletzt abgerufen am 09.10.2017 unter: [www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-resilient-energy-union-with-a-climate-change-policy/file-energy-union-governance-post-2020](http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-resilient-energy-union-with-a-climate-change-policy/file-energy-union-governance-post-2020)

<sup>13</sup> Europäischer Rat (2014): Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 24. Oktober 2014, abrufbar unter: [www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/de/ec/145424.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/145424.pdf)

<sup>14</sup> Europäischer Rat (2017): Pressemitteilung: Increased energy efficiency: ensuring progress towards EU's climate and energy goals, abrufbar unter: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/06/26/increased-energy-efficiency/>

## 2.4 Der Governance-Verordnungsentwurf in der Diskussion

### 2.4.1 Governance – Lenkungswirkung oder nur ein diffuser Begriff?

*„Wie kann man Governance als Lern- und Kommunikationsprozess so gestalten, dass es nicht völlig chaotisch ist, nicht anarchisch ist, dass es also eine Richtung gibt, dass aber so viel Freiraum gelassen wird, dass ausreichend freiwillige Partizipation stattfinden kann.“ | WISSENSCHAFT*

Zu Beginn des Dialogs wurde zunächst besprochen, was unter „Governance“ verstanden wird. Die Erfahrungen einiger anwesender Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler zeigen, dass Governance als Begriff **unterschiedliche Assoziationen** hervorruft. Einerseits wird Governance als ein **diffuser Begriff** abgelehnt, weil er zu unkonkret sei. Andererseits wird er gelobt, weil er **moderne Formen des Regierens und Steuerns** umschreibe. Er lässt die Frage nach Verfahren und Akteuren zunächst offen und ermöglicht so einen problemangepassten Prozess. „Governance als Politik leitet nicht ein sicheres Ergebnis axiomatisch her, sondern wägt konträre Anforderungen und Herausforderungen ab“ (Wissenschaft). Oft wird Governance

auf die Bedeutung von Steuerung reduziert. Sie ist aber viel mehr und umschließt ebenso **Lern- und Kommunikationsprozesse**. Auch in Bezug auf die europäische Zielerreichung wurde von einem Vertreter aus Politik und Verwaltung betont, dass die Governance mehr ist als ein „Lenkungsrahmen“. Zwar sind europäische Ziele vorgegeben, aber den Mitgliedstaaten ist weitgehend freigestellt, mit welchem Beitrag, Instrumenten und Maßnahmen sie dazu beitragen wollen. Somit gibt die Governance der europäischen Energieunion eher einen Rahmen zur europäischen Zielerreichung vor, in dem es auch Raum für Kooperation und Voneinanderlernen gibt (Politik). Sie bietet Möglichkeiten, über die Exekutivebene hinaus, Akteure in den Mitgliedstaaten zu beteiligen, was auch für die europäische Zivilgesellschaft eine Chance bedeutet. Eine bestimmte Governance kann aber auch nur funktionieren, wenn neben den Institutionen auch die Dynamiken innerhalb und zwischen den Gesellschaften mitbetrachtet werden. Dazu zählen unterschiedliche Interessenlagen, Verständnisse und Erfahrungen. Interessant zu hinterfragen ist an dieser Stelle, ob Solidarität – wie bspw. im Entwurf der Governance-Verordnung in Artikel 28 angemahnt – Voraussetzung oder Resultat einer erfolgreichen Governance sein muss bzw. kann.

### 2.4.2 Bewertung einzelner Aspekte der GOV-VO durch die Stakeholder

Grundsätzlich sind Zielvereinbarungen auf europäischer und internationaler Ebene wie Paris oder die Agenda 2030 ein wichtiger Schritt, um sich bei der Entwicklung nationaler Strategien und Maßnahmen politisch und rechtlich darauf berufen zu können. Aber deren **Umsetzung** und die entsprechende Governance sind mindestens genau so bedeutend und

herausfordernd. Vor diesem Hintergrund lobte eine Mehrzahl der Teilnehmenden den Ansatz des Governance-Verordnungsentwurfs. Jedoch wurden auch eine Reihe von Fragen und Kritikpunkten genannt.

So wurde beispielsweise im Trialog diskutiert, ob der jetzige GOV-VO-Entwurf ausreichend Verbindlichkeiten enthält, um die anvisierten Ziele zu erreichen. In Anbetracht der derzeitigen europapolitischen Realitäten erschien der Entwurf für viele Teilnehmerinnen und Teilnehmer insgesamt gut gelungen. Eine Teilnehmerin aus der Wirtschaft formulierte, dass die Kommission mit der Aufgabe den Klimaschutz ohne Verbindlichkeiten voranzubringen, vor der „Quadratur des Kreises“ gestanden habe. Hierbei sei zu bedenken, dass die

Kommission einen Entwurf vorlegen muss, der **die Chancen und Hindernisse der 28, mitunter sehr verschiedenen Mitgliedstaaten** beachtet. Andernfalls sind die Aussichten für die Verabschiedung und auch die Umsetzung einer auf Zusammenarbeit basierenden Verordnung eher mager. Es existiert also ein **Spannungsverhältnis zwischen dem Ambitionsniveau und der Durchsetzungschance** einer solchen Verordnung. Der Kommissionsentwurf hat dieses Spannungsverhältnis, nach Meinung einiger Teilnehmender, gut aufgefangen, um in der europäischen Klima- und Energiepolitik einen Weg nach vorn einzuschlagen.

*Die Kommission hatte eine verdammt harte Ausgangssituation [...] weil der Rat eigentlich ziemlich viel verboten hat. [...] insbesondere keine verbindlichen nationalen Ziele. Und wenn ich davorstehe und dann aber sage, ich möchte Paris und ich möchte Klima und ich möchte vorankommen, dann ist das eine harte Aufgabe.*  
| WIRTSCHAFT

#### a) **Transparenz, Vergleichbarkeit und Effizienz**

Der von der Europäischen Kommission gewählte Ansatz, durch strikte Berichtspflichten, vergleichbare Darstellungen und Dialog eine Dynamik hin zur Einhaltung von selbst-gesteckten Zielen zu erreichen, baut auf bereits bestehende Monitoring-Mechanismen (z.B. für Treibhausgasemissionen) auf. Hierzu wurde kurz angemerkt, dass eine Richtlinie möglicherweise das „ehrlichere“ Instrument gewesen wäre, da eine Verordnung ein hohes Maß an Verbindlichkeit signalisiere (Wissenschaft).<sup>15</sup> Von Vertretern aus Wissenschaft und Politik wurde jedoch übereinstimmend vermerkt, dass sich die tatsächliche **Vergleichbarkeit der strukturierten und komplexen NKEP** nur durch eine Verordnung gewährleisten ließe.

---

<sup>15</sup> Verordnungen der Europäischen Union sind direkt verbindliche Rechtsakte, die alle EU-Länder in vollem Umfang umsetzen müssen. Richtlinien hingegen geben verbindliche Ziele vor und die Mitgliedsstaaten haben die Wahl, welche nationalen Rechtsakte sie erlassen, um diese Ziele zu erreichen. Es bleiben also größere Freiheiten, auf nationale Besonderheiten einzugehen. Siehe: [https://europa.eu/european-union/eu-law/legal-acts\\_de#richtlinien](https://europa.eu/european-union/eu-law/legal-acts_de#richtlinien)

Die Erfahrungen mit den nationalen Energie-Effizienzplänen zeigten, dass eine klare Vorgabe nötig sei, um Vergleichbarkeit und Vollständigkeit der Informationen sicherzustellen.

Die Teilnehmenden sahen drei große Chancen durch die Berichtspflichten:

- **Anregung der energie- und klimapolitischen Diskussion innerhalb einzelner Mitgliedstaaten.** Eine Reihe von Mitgliedstaaten hat bisher keine **energie- und klimapolitischen Langfriststrategien** verfasst. Diese Mitgliedstaaten sind somit erstmals gezwungen,

*Ich glaube auch, dass die Governance und solches Transparentmachen von Prozessen [...] Klimaschutzpläne, Energiepläne für Jahrzehnte einmal aufzuschreiben, helfen können. Das hat ja die Hälfte der Mitgliedstaaten nicht. Es kann zumindest ein Stück weit zu Ehrlichkeit und Konsistenz beitragen. | WIRTSCHAFT*

über 2030 hinaus energie- und klimapolitische Entwicklungsziele zu definieren. Von der Wissenschaft wurde betont, dass die Energiewende auch immer eine Verteilungsfrage sei, die Gewinner und Verlierer produziere. Ein gesellschaftlicher Diskurs und demokratischer Aushandlungsprozess auf nationaler Ebene sei dabei unerlässlich. Im Trialog wurde **Polen als ein Beispielstaat** vorgestellt, in dem die Notwendigkeit eines gesellschaftlichen Diskurses über eine langfristige Strategie für die nationale Energie- und Klimapolitik besteht. In den nächsten Jahren müssen zahlreiche Kohlekraftwerke aufgrund von strikteren Umweltvorschriften vom Netz genommen werden. Dabei

steht die polnische Regierung vor der Aufgabe, verschiedene Interessenlagen abzuwägen. Einerseits soll die Versorgungssicherheit mit teurer heimischer Kohle gedeckt werden, sodass sogar der Aufschluss neuer Braunkohle-Tagebaue zur Diskussion steht. Gleichzeitig soll die Diversifikation der Gasversorgung erhöht werden, sodass ein Ausbau der Gasinfrastruktur vorgesehen ist. Schließlich müssen die Treibhausgasemissionen reduziert werden, wobei Polen auf ein großes noch unerschlossenes Potential von Wind- und Solarenergie zugreifen könne (Zivilgesellschaft). Auch in **Deutschland** muss der gesellschaftliche und politische Diskurs im Zuge der Erstellung der NEKP erweitert werden: Die Diskussionen dürfen sich nicht nur auf die Erneuerbaren oder die Energieeffizienz beschränken, sondern auch die weiteren Dimensionen der Energieunion im Blick behalten, wie ein Wissenschaftler betonte. Dazu zählt auch, Positionen zur europäischen Versorgungssicherheit, zu Forschung und Innovation und zu einem vollendeten Binnenmarkt zu entwickeln.

- **Anregung der Diskussion mit anderen Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission.** Durch den Austausch und den Dialogprozess zu den Berichten wird besser erkennbar und verständlich, was andere Mitgliedstaaten im Rahmen der Energie- und Klimapolitik planen und umsetzen. Mitgliedstaaten können sich so Anregungen für eigene nationale Strategien und Maßnahmen holen. Dies eröffnet auch Chancen für horizontale Vernetzungen zwischen Akteuren aus den Mitgliedstaaten. Ein Wissenschaftler wies darauf hin, dass ein „Kreativitäts- und Kurationsprozess“ angestoßen

werden könne, wenn transparent werde, was die Nachbarstaaten machen. Somit können die Pläne auch einen Schritt zu mehr Integration darstellen, insbesondere wenn die Pläne tatsächlich auch zu regionaler Kooperation verhelfen. Artikel 11 der Governance-Verordnung sieht explizit eine Zusammenarbeit und eine Konsultation zu den Entwürfen der NEKP mit interessierten und benachbarten Mitgliedstaaten vor.

- **Straffung der Berichtspflichten.** Der Verordnungsentwurf bündelt eine Vielzahl von Berichtspflichten bestehender Rechtsakte wie der Erneuerbaren-Energien-Richtlinie, der Energieeffizienz-Richtlinie und der Richtlinie zum Emissionshandel etc., die nun in einem integrierten Energie- und Klimaplan dargelegt werden können. Ein Teilnehmender aus der Politik wies in diesem Zusammenhang allerdings darauf hin, dass die administrativen Effizienzgewinne nicht zu sehr auf Kosten der Inhalte gehen dürfen.

## § GOV-VO Artikel 11

### Regionale Zusammenarbeit

1. Die Mitgliedstaaten arbeiten auf regionaler Ebene zusammen, um die Ziele, Vorgaben und Beiträge ihres integrierten nationalen Energie- und Klimaplan zu verwirklichen.
2. Bevor die Mitgliedstaaten den Entwurf ihres integrierten nationalen Energie- und Klimaplan der Kommission gemäß Artikel 9 Absatz 1 vorlegen, ermitteln sie Möglichkeiten für die regionale Zusammenarbeit und konsultieren die benachbarten Mitgliedstaaten und die übrigen Mitgliedstaaten, die Interesse bekunden. In ihrem integrierten nationalen Energie- und Klimaplan erläutern die Mitgliedstaaten die Ergebnisse dieser regionalen Konsultationen, gegebenenfalls unter der Angabe, wie Anmerkungen berücksichtigt wurden.

### b) Zielerreichung durch den Kommunikations- und Dialogprozess

Der **iterative Prozess** mit Empfehlungen zwischen Kommission und Mitgliedstaaten wurde von der Mehrheit der Teilnehmenden gelobt. Auch in Zeiten einer zunehmenden Renationalisierung der Energiepolitiken bietet die Governance eine Chance, mit Nachbarstaaten ins Gespräch zu kommen. Von der Politik wurde die Überzeugung geäußert, dass es durch diesen politischen Dialog gelingen könne, sich zu den europäischen Zielen hinzubewegen.

Es wurde weiterhin angemerkt, dass national verbindliche Ziele nicht notwendigerweise demokratischer seien. Durch den politischen Dialog zu den Empfehlungen der Kommission und die Anforderung an die Mitgliedstaaten, sich erklären zu müssen, könne es zu einem zielorientierten demokratischen Austausch kommen

*„Sie haben plötzlich eine Transparenz, und zwar in vergleichbarer Form, über die Politik der 28, vielleicht 27 Mitgliedstaaten der Europäischen Union. So etwas hat es so noch nie gegeben und das ist etwas was ganz viele Diskussionen in Gang setzen wird, sicher auch kritische, was unseren Weg in Deutschland aber auch den Weg in Polen angeht. Und manche Dinge sind da vielleicht auch durch diese Transparenz voran zu bringen.“*

| POLITIK

(Politik). Statt die Debatte darüber zu führen, ob Sanktionen oder Verbindlichkeiten effektiver sind, verwies ein Teilnehmer aus der Politik darauf, dass die NEKP einen großen Mehrwert für die Transparenz und den Dialog schaffen werden. "Es muss nicht unbedingt eine Sanktion folgen, wenn jemand das, was er angekündigt hat, freiwillig zu tun, am Ende nicht schafft".

Die Debatte um den Kommunikations- und Dialogprozess einerseits und Verbindlichkeiten und Sanktionen andererseits spaltete die Teilnehmergruppe etwas: so gab es einige Teilnehmerinnen und Teilnehmer, die ausschließlich auf die positiven Implikationen des Dialogprozesses setzten und verbindliche nationale Ziele ablehnten. Andere Teilnehmer begrüßten zwar ebenso den vorgeschlagenen Dialogprozess, wünschten sich aber mehr Verbindlichkeiten in den Zielen. Die Umsetzungsspielräume für die Nationalstaaten wiederum wurden auch als positiv hervorgehoben. Somit blieben auch Freiheiten für Staaten, die vorangehen wollen oder einen weniger marktorientierten Ansatz wählen wollen als andere Mitgliedstaaten (Zivilgesellschaft).

Weiterhin werden auch Chancen durch den Dialogprozess für die **regionale Kooperation** gesehen ist, da neben technischen Abstimmungsnotwendigkeiten wie zum Binnenmarkt auch gemeinsame Programme bspw. zum Strukturwandel in Kohleregionen anstoßen werden können. Möglicherweise können dadurch auch gewisse innereuropäische Konfrontationsstellungen in der Energie- und Klimapolitik gemildert werden – insbesondere zwischen Ost- und Westeuropa. Auch könnten Mitgliedstaaten mit vermeintlich gegensätzlichen Interessen Kooperationsmöglichkeiten eruieren oder entdecken. Als Beispiel wurde dazu das Interesse Deutschlands und Polens genannt, ihre Energiesysteme jeweils stärker zu flexibilisieren. Die Initiative der „elektrischen Nachbarn“ des Staatssekretärs Rainer Baake im Bundeswirtschaftsministerium hat hier einen guten Impuls geliefert, der weiterverfolgt werden sollte (Zivilgesellschaft). Eine weitere große Chance der regionalen Zusammenarbeit wurde im **Kapazitätsaufbau** gesehen. Die Mitgliedstaaten müssen umfassende Berichtspflichten erfüllen und möglicherweise auch Daten liefern, die so noch nicht systematisch erfasst wurden. Hier könnte ein strukturierter Austausch zu einem Kapazitätsaufbau auf Fachebene beitragen. Aus der Zivilgesellschaft wurde die Hoffnung geäußert, dass die Kommission eine Rolle als objektiver Monitoring-Partner, als Vermittler, einnehmen könne, um die Mitgliedstaaten zusammenzubringen und eine Dominanz von nationalstaatlichen Politiken zu vermeiden.

Aus rechtlicher Perspektive wurde eine zukünftig „supranational verordnete Kooperation“ durch den Entwurf der Governance-Verordnung allerdings auch kritisch gesehen, insbesondere in Fällen, in denen die Mitgliedstaaten derzeit offenkundig gegeneinander vorgehen anstatt einen konstruktiven Dialog zu suchen (Wirtschaft).

### c) Verlässlichkeit und Kohärenz

Mehrere Vertreter der Politik hielten die NEKP in Verbindung mit den langfristigen Strategien zur Emissionsminderung für ein geeignetes Instrument, um die Ziele des Klimaschutzes **kostengünstig** zu erreichen. So würden die Pläne und damit einhergehende Kohärenz der Politiken, **Investitionssicherheit** schaffen und das regulatorische Risiko senken. Investiti-

*Ein reformierter Binnenmarkt, der energiewendefreundlich ist, hat unserer Auffassung deshalb mehr das Potenzial, erneuerbare Energien in Europa voranzubringen, als der krampfhafteste Versuch über eine komplexe Governance eine Pseudoverbindlichkeit der Ziele nach 2020 herzustellen.* | WIRTSCHAFT

onssicherheit ist wiederum wichtig, um innovative Technologien voranzutreiben, Wirtschaftswachstum und Arbeitsplätze zu schaffen sowie saubere Energie für die Bürger zugänglich und erschwinglich zu machen. Auch aus der Wirtschaft wurde eine stärkere Verbindlichkeit mit positivem Einfluss auf die Investitionssicherheit begrüßt. Gleichzeitig bedeutet das nicht, dass alle Wirtschaftsvertreter national verbindliche Ziele fordern, sondern auch eine starke und klare Governance kann dazu beitragen, Investitionsentscheidungen auf Basis der iNKEP zu erleichtern.

Ein Vertreter der Wirtschaft merkte dazu an, dass mit dem Emissionshandelssystem und der Effort-Sharing-Decision (Lastenteilungsentscheidung), die Instrumente zur Errei-

chung der Klimaziele theoretisch bereits geschaffen seien. Es sei aber aus verschiedenen Gründen (Vollendung des Binnenmarktes, Versorgungssicherheit) sinnvoll, diese Instrumente durch eine Governance zu ergänzen. Entsprechend sollte es nicht um ein Entweder-Oder von Governance-Verordnung und Emissionshandel gehen, sondern beide Instrumente müssen nebeneinander gestärkt werden, vor allem weil sich eine Reform des Emissionshandels weiterhin als extrem schwierig erweist und derzeit das Instrument daher kaum zum Klimaschutz beiträgt. Ein Wissenschaftler hob hervor, dass auch bei den langfristigen Plänen eine dialogische Abstimmung zwischen Kommission und Mitgliedstaaten wichtig sei und darauf geachtet werden sollte, dass die Langfristpläne im Einklang mit den Pariser Klimazielen stehen und beispielsweise ein fossiler Lock-In vermieden wird.

### d) Symbolwirkung nach innen und außen

Die Umsetzung der Energie- und Klimaziele der EU bestimmt auch die **Glaubwürdigkeit Europas beim Kampf gegen den Klimawandel**. Insofern ist die Verabschiedung und Implementierung des Winterpakets und des Verordnungsentwurfs für eine Governance ein wichtiger Faktor, der auch international beobachtet wird (Politik).

Ein Teilnehmer aus der Wirtschaft begrüßte, dass mit dem Verordnungsentwurf der Versuch unternommen werde, den Renationalisierungstendenzen entgegenzuwirken. Gleichzeitig kritisierte er, dass mit der Governance eine „Pseudoverbindlichkeit für die Ziele

nach 2020“ geschaffen werden sollte, wo doch in Europa keineswegs eine Einigkeit über die energie- und klimapolitische Stoßrichtung vorherrsche: "Es ist also nicht angemessen, der Kommission Überwachungspflichten zu übertragen, wenn die **gemeinsam verfolgten Ziele nicht eindeutig definiert** sind." Das Governance-System sollte sich daher auf die Bereiche beschränken, in denen die EU tatsächlich die Kompetenz besitzt und zumindest ein Grundkonsens bestehe. Dazu gehören in erster Linie Reformen zugunsten eines energiewendefreundlichen Binnenmarkts. Diese Auffassung steht im Gegensatz zu der in der Politik vertretenen Meinung, dass der Mehrwert des Governance-Systems gerade in der umfassenden Berichterstattung über alle Dimensionen hinweg bestehe, die die Nationalstaaten zusammenführe. Dadurch müssten in der Planentwicklung sowie im anschließenden Dialogprozess auch umweltpolitische Perspektiven und externe Kosten berücksichtigt werden, die bei einer reinen Fokussierung auf den Energiemarkt zu kurz kämen.

### 2.4.3 Sanfte Steuerung versus klare Sanktionen?

Ein großer Teil der Trialog-Diskussion widmete sich in der Folge der Frage, ob verbindliche, mit Sanktionen bewehrte nationale Ziele für die Mitgliedstaaten eher geeignet seien, die Ziele der Energieunion zu erreichen, als weiche Formen der Steuerung.

Hierzu sollen drei Überlegungen vorangestellt werden, die von der Mehrheit der Teilnehmenden geteilt wurden:

- 1) In der aktuellen politischen Situation sind **verbindliche nationale Ziele nicht sehr wahrscheinlich**. Eine weitere Erhöhung der Verbindlichkeit im Vergleich zum aktuellen Governance-Entwurf der Kommission läuft Gefahr, im Europäischen Rat zu scheitern.
- 2) **Die Europäische Union mit ihrer teilweise supranationalen Arbeitsweise wird nicht durchweg als positiver Schiedsrichter gesehen**. Dies muss bei der Auswahl von Sanktions- / oder Anreizsystemen berücksichtigt werden. Es ist nicht ausreichend, zu prüfen, welches Instrument rein technokratisch das effizienteste ist. Für langfristige Erfolge und den Zusammenhalt der Energieunion können Sanktionen auf EU-Ebene auch kontraproduktive Ergebnisse erzielen.
- 3) Auf den ersten Blick erscheint das vorgesehene Governance-System als „**schwach**“: es besteht für die Europäische Kommission keine Möglichkeit, bei Zielverfehlung Vertragsverletzungsverfahren einzuleiten oder Sanktionen zu verhängen. Bei näherer Betrachtung **erhält die Kommission in dem Verordnungsentwurf neue Befugnisse**, die über eine rein koordinierende Rolle bei der Erreichung der Ziele der

*„Was bedeutet Verbindlichkeit? Auch das ist ja eine breite Diskussion, die man sehr unterschiedlich verstehen kann. Heißt Verbindlichkeit Strafen oder bedeutet Verbindlichkeit, dass man sich gegenseitig etwas verspricht und sich darüber austauscht?“*

| WISSENSCHAFT

Energieunion hinausgehen. Zum einen müssen die Mitgliedstaaten Abweichungen von den Empfehlungen der Kommission begründen und sind somit in der Rechtfertigungspflicht (auch wenn bei Nicht-Beachtung keine Rechtsfolgen vorgesehen sind). Zum anderen hat die Kommission bei Nichterreicherung der Ziele, die Befugnis der **Tertiärrechtssetzung, also delegierte Rechtsakte zu erlassen**. Sie kann bspw. neue Berichtspflichten schaffen oder die Finanzierungsplattform aufsetzen. Der Verordnungsentwurf setzt zwar keine verbindlichen Ziele, schafft aber eine **Prozessverbindlichkeit**.

Entsprechend wurde eine juristische Debatte geführt, ob die europäische Kommission überhaupt die Kompetenz hätte, ein stärker verbindliches Governance-System aufzusetzen. Hier wurde einerseits betont, dass die Spielräume der Europäischen Union begrenzt seien auf das, was die Mitgliedstaaten an Kompetenzen delegiert haben – in diesem Fall „stützt sich der Entwurf auf die energiepolitischen und umweltpolitischen Kompetenzen: eine Doppelabstützung, die an sich vermieden werden soll“ (Wissenschaft). Nach Auffassung einiger Stakeholder strebt der Governance-Entwurf über die Kompetenzen der Kommission hinaus. Andererseits bemerkte eine Wissenschaftlerin, dass die Kommission mit dem Entwurf den „**kompetenzrechtlichen Rahmen noch nicht ausgeschöpft**“ hätte. Ein Vertreter der Zivilgesellschaft hinterfragte, ob dieser überhaupt ausgeschöpft werden müsse oder dadurch nicht auch Innovationsspielräume der Mitgliedstaaten schrumpften.

Eine Vertreterin der Wirtschaft verwies auf das Beispiel der Milchquote. Hier konnte die Europäische Kommission bei Nichteinhaltung der Quote sanktionieren. Obwohl die Kom-

*„Manche denken, Governance ist umso effektiver in der Wirkung dessen, was erzielt werden soll, je mehr sanktionsbewehrt und je klarer und eindeutiger Zwangsmechanismen greifen. Da kann man fragen, ob das wirklich das effektivste ist. Aus der politikwissenschaftlichen Sicht kann man auch hinzufügen, es gibt andere Hebel, das wird ja auch hier verwendet: öffentliche Berichterstattung, Druck der Öffentlichkeit, damit auch Begründungszwänge. Das sind sanftere Zwänge aber möglicherweise effektivere, als Sanktionen, die nachher gar nicht so richtig im europäischen Rahmen bewehrt werden können.“*

| WISSENSCHAFT

mission in der Energie- und Klimapolitik über geringere Kompetenzen als in der Agrarpolitik verfügt, sei eine verbindliche Sanktionierung durch die Argumentation denkbar, dass die in den NEKP genannten Quoten und Ziele mit der Einreichung bei der Kommission verbindlich würden.

Eine weitere grundlegende Frage lautete: „**Welche Instrumente fallen unter ‚sanfte Formen der Steuerung‘?**“ Einigkeit bestand darüber, dass „positive Anreize“, wie beispielsweise Wettbewerbe zu den sanften Formen der Steuerung gehören. Ob aber alle Maßnahmen unterhalb des Ordnungsrechts, wie etwa finanzielle Anreize dazu zählen, wurde nicht abschließend geklärt. Die wissenschaftliche Arbeitsgruppe sollte in ihrer Stellungnahme eine klare Einordnung formulieren.

Die letzte grundlegende Frage, die in der Diskussion zu diesem Aspekt aufkam, war die Frage nach dem **Wesen**

**der Verbindlichkeit, nach dem Charakter von Zielen.** So warf ein Wissenschaftler die Frage auf, ob Verbindlichkeit immer Strafen nach sich ziehen müsse, oder ob Verbindlichkeit eben auch über Selbstverpflichtungen und den Austausch über deren Erreichung entstehen könne.

Es überwog die Einstellung, dass **Sanktionen nicht immer das bestgeeignete Mittel** sind, sondern positive Anreize stattdessen einen „positiven Verstärkungsprozess“ (Wissenschaft) anregen können. Eine Wissenschaftlerin verwies auf die Motivationspsychologie, die auch nach dem Charakter der Akteure differenziere. Es müsse beachtet werden, welche Akteure sich wie motivieren lassen. Im Bereich der Korruptionsbekämpfung habe sich z.B. das Mittel des Reputationsgewinns bewährt. Auch die Lebenserfahrung zeige, dass Druck alleine häufig nicht zielführend sei. Eine Teilnehmerin der Zivilgesellschaft betonte, dass Strafen abschreckend wirken und somit keine positive Wirkung auf die Energieunion entfalten könnten. Vor dem Hintergrund der derzeitigen europapolitischen Lage erscheinen positive Anreizmechanismen und ein Dialog zielführender.

Mehrfach wurden die Strukturfonds als positives Instrument genannt und angeregt, die Strukturförderung mit der Energie- und Klimapolitik zusammenzuführen. So sei es denkbar, Gelder der Strukturfonds zweckgebunden für Investitionen in Energieeffizienz oder erneuerbare Energien zu vergeben. Hier könne analog zu den NEKP der Ansatz eines „strukturierten Dialogs“ zielführend sein. Als Beispiel wurden die „Concerted Actions“ angeführt, die u.a. bei der Energieeffizienz-Richtlinie und der Erneuerbare-Energien-Richtlinie ein Forum der Zusammenarbeit auf der Fachebene zwischen Mitgliedstaaten und Kommission boten und somit auch zu einem Kapazitätsaufbau beitragen konnten. Die von der EU finanzierten Concerted Actions boten den Mitgliedstaaten die Gelegenheit, sich in Workshops und Panel-Diskussionen über die Umsetzung der Richtlinien auszutauschen, gute Umsetzungsbeispiele kennenzulernen und sich zu vernetzen.

In einem der Trialog-Workshops wurde angemerkt, dass mit der Governance allein die Ziele nicht zu erreichen seien, in einer Marktwirtschaft bedürfe es schon positiver Anreize. Von Seiten der Wirtschaft wurde kritisch angemerkt, dass die

**Methode der offenen Koordinierung**, die nun für die Governance der Energieunion vorgesehen ist, sich in anderen Bereichen nicht bewährt habe.

*„Die Mitgliedstaaten sitzen natürlich jederzeit im Rat zusammen, aber das heißt [...] noch längst nicht, dass hinterher auch die Fachpolitiken oder die einzelnen unterschiedlichen Ebenen miteinander kommunizieren. Wir haben es im Bereich Energieeffizienz gelernt über die Concerted Actions, die einen wahnsinnigen Kapazitätsaufbau, Verständnisaufbau ermöglicht haben. Von daher sehe ich diese Governance-Richtlinie durchaus auch als Möglichkeit, diesen Kapazitätsaufbau, sich zu vernetzen über Ländergrenzen hinweg, in die Zivilgesellschaft reinzutragen, also sehr viel breiter reinzutragen als bislang nur staatliche Akteure, Ministerien, Regierung, in Positionen miteinander abzustimmen.“ | WISSENSCHFT*

Mehrere Teilnehmende äußerten Bedauern darüber, dass es nicht gelungen sei, sich auf verbindliche Ziele zu einigen. Eine Wirtschaftsvertreterin brachte die Befürchtung ein, dass durch die Entwicklung der Energie- und Klimaziele und deren Verbindlichkeiten über die letzten 15 Jahre den Mitgliedstaaten das Gefühl suggeriert wird, sie hätten kaum **Verantwortung** zu tragen. In der alten Strom-Richtlinie von 2001<sup>16</sup> wurden nur indikative Ziele zum Ausbau der Erneuerbaren im Stromsektor festgelegt, die viele Mitgliedstaaten damals nicht erreichten. Das Verfehlen eines konkreten nationalen Ziels war aber nicht einklagbar. Allerdings vertrat die Kommission die Auffassung, dass den Mitgliedstaaten ein Unterlassen geeigneter Maßnahmen zur allgemeinen Zielerreichung vorgeworfen werden konnte. Es wurden mehrere Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet<sup>17</sup>, die allerdings am Ende nicht konsequent durchgeführt wurden mit Verweis auf die neue Richtlinie von 2009 mit verbindlichen Zielen. Nach Auffassung einer Wirtschaftsvertreterin bestünde die Gefahr, dass mit einer weiteren Unverbindlichkeit die Mitgliedstaaten keine Verantwortung übernehmen könnten. Aber nach dem VO-Entwurf liegt die Hauptverantwortung in der Zielerreichung im Kern bei den Mitgliedstaaten. Die EU-Kommission koordiniert und steuert lediglich nach.

Es wurden jedoch auch **Bedenken zu supranationalen Verbindlichkeiten** geäußert. Ein Wissenschaftler warf ein, dass die von vielen geforderten verbindlichen Ziele selbst für eher fortschrittliche Länder wie Deutschland nicht unproblematisch seien. So müsse einem bewusst sein, dass Empfehlungen aus Brüssel möglicherweise konträr laufen zu dem, was in Deutschland demokratisch beschlossen wurde. Das EEG stehe wegen der hohen Kosten schon länger in Brüssel in der Kritik. „Also, wir müssen uns auch einmal überlegen, wie viel Kompetenz wir eigentlich der Überprüfung durch die Kommission zugestehen und wie viel wir glauben, nationalstaatlich geregelt werden kann.“

---

<sup>16</sup> Europäisches Parlament und Europäischer Rat (2001): Richtlinie zur Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energiequellen im Elektrizitätsbinnenmarkt (2001/77/EG) abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex:32001L0077>

<sup>17</sup> Kahles, M.; Grabmayr, N. und Pause, F. (2016): Governance als Instrument zur Erreichung der klima- und energiepolitischen Ziele der EU im Jahr 2030 - Bestandsaufnahme und rechtliche Bewertung mit Blick auf die Zielerreichung im Bereich der erneuerbaren Energien, Würzburger Berichte zum Umweltenergie recht Nr. 18., abrufbar unter: [http://stiftung-umweltenergierecht.de/wp-content/uploads/2016/02/stiftungumweltenergierecht\\_WueBerichte\\_18\\_Energy-Union-Governance.pdf](http://stiftung-umweltenergierecht.de/wp-content/uploads/2016/02/stiftungumweltenergierecht_WueBerichte_18_Energy-Union-Governance.pdf)

## Offene Fragen

**Wie entscheidet die Europäische Kommission, ob die nationalen Ambitionen ausreichend sind?** Die Mehrheit der Teilnehmenden war sich unsicher darüber, wie die Kommission bewertet, ob die nationalen Ambitionen ausreichend sind. Der Verordnungsentwurf nennt keine expliziten Referenzwerte zur fairen Verteilung der Beiträge – "es zählt allein erstmal die nationale Ambition" (Wissenschaft), wobei von der Politik darauf hingewiesen wurde, dass in der Governance-Verordnung zumindest Hinweise gegeben werden, welche Gegebenheiten die Mitgliedstaaten bei der Festlegung ihrer nationalen Ziele berücksichtigen sollen.

- ➔ Art. 5 der GOV-VO gibt vor, welche Gegebenheiten die Mitgliedstaaten bei der Festlegung des nationalen Beitrags im Bereich erneuerbaren Energien berücksichtigen sollen. Dazu gehören u.a die gleichmäßige Verteilung der erneuerbaren Energien in Europa, das Wirtschaftspotential, geographische Einschränkungen sowie der Grad des Stromverbundes zwischen den Mitgliedstaaten.
- ➔ Nach Art. 6 der GOV-VO sollen die Mitgliedstaaten folgende Gegebenheiten berücksichtigen, die den Primär- und Endenergieverbrauch beeinflussen: Potenzial für kostenwirksame Energieeinsparungen, Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts, Energieeinfuhren und -ausfuhren, Entwicklungen im Bereich erneuerbare Energien, Kernenergie und CO<sub>2</sub>-Abscheidung und Speicherung sowie „frühzeitig getroffene Maßnahmen“.

**Trotz der Hinweise fehlen konkrete Handlungsanweisungen für den Fall, dass die EU-Gesamtziele nicht erreicht werden.** Eine Herausforderung stellt dabei die Bewertung einzelner Leistungen und Vorleistungen von Mitgliedstaaten dar – wie werden diese berücksichtigt? Wie viel kann von Mitgliedstaaten erwartet werden, die bereits in der Vergangenheit sehr aktiv waren – müssen sie im gleichen Tempo voranschreiten? Was geschieht, wenn einige wenige Staaten sehr viel machen und andere Staaten sehr wenig und am Ende eine Ambitionsücke bleibt? Wie wird die Ambitionsücke aufgeteilt? Sind die Einzelbeiträge der Nationalstaaten tatsächlich nebensächlich solange das Kollektivziel erreicht wird – wie in einem Workshop behauptet wurde? Diese Fragen beschäftigten die Teilnehmenden. Ein Vertreter aus der Stakeholdergruppe Politik & Verwaltung wendete aber auch ein, dass insbesondere im Bereich der Erneuerbaren nicht davon auszugehen sei, dass eine „gigantische Lücke entsteht, weil das Ziel von 27 Prozent ja auch kein exorbitant hohes ist“ (Politik und Verwaltung).

**„Energieclub mit Drittstaaten“:** Weiterhin wurde vorgeschlagen, im Rahmen der Governance zu eruieren, ob es möglich und sinnvoll sei, **mit Staaten außerhalb der europäischen Union** zusammenzuarbeiten. So könne z.B. über den Austritt Großbritanniens aus der EU hinaus ein Anschluss an die britischen Offshore-Windenergieanlagen ermöglicht werden.

Hier blieb allerdings die Frage offen, ob es schon Konzepte für „so einen Energieclub mit Drittstaaten“ gibt oder wie eine solche Kooperation ausgestaltet sein könnte.

**Technische Fragen:** Es konnte nicht abschließend geklärt werden, welche Aufgaben genau auf die Mitgliedstaaten durch die Berichtspflichten zukommen. So wurde beispielsweise gefragt, welche Indikatoren zur Analyse in den Plänen genutzt werden sollten? Solche und weitere Fragen werden in der technischen Arbeitsgruppe zwischen den Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission besprochen.

**Soziale Folgen der Systemtransformation.** Ein tiefgreifender Wandel des Energiesystems wird auch Strukturwandel und soziale Verluste mit sich bringen. Wie können diese Wandlungsprozesse angemessen angegangen werden?

*„Wie gehen wir mit Wirtschaftsstrukturveränderungen um? Weil diese Frage immer die Arbeitsplätze beschäftigt und die Lebensumwelt und ob die Städte sterben oder auch nicht. Also, alle diese scheinbar sektoralen Themen betreffen wesentliche Sektoren des menschlichen Alltagslebens und das heißt, je mehr das auch noch transnational geschieht, desto mehr sind Notwendigkeiten der Abstimmung erforderlich.“* | WISSENSCHAFT

#### 2.4.4 Partizipation in der Governance

Der Verordnungsentwurf über die Governance der Energieunion sieht in Artikel 10 vor, dass der Öffentlichkeit „**früh und wirksam**“ die Möglichkeit zur Mitwirkung an der Ausarbeitung der NEKP gegeben werden muss. Die Mitgliedstaaten müssen über die Stellungnahmen der Öffentlichkeit berichten. Näher sind die Vorgaben zur Öffentlichkeitsbeteiligung im Verordnungsentwurf nicht ausgeführt.<sup>18</sup>

Die weiteren zwei Säulen der Aarhus-Konvention – Zugang zu Umweltinformationen und Zugang zu (Verwaltungs-)Gerichten (siehe Box) – werden im Verordnungsentwurf nicht präzisiert, sodass im Trialog angemerkt wurde, dass es einer weitergehenden rechtswissenschaftlichen Analyse bedürfe, ob und in welchem Umfang derartige Rechte vermittelt werden. So wurde angemerkt, dass es denkbar sei, die Konvention so auszulegen, dass den anerkannten Verbänden in den Mitgliedstaaten, z.B. Umweltverbänden ein Klagerecht zusteht, mit dem die NEKP gerichtlich überprüft werden können (z. B. bei fehlender/fehlerhafter Beteiligung, fehlerhaften Planinhalten etc.).

---

<sup>18</sup> Der Verordnungsentwurf verweist noch auf Richtlinie 2001/42/EG, wonach Konsultationen, die nach dem Verfahren dieser Richtlinie durchgeführt werden, als ausreichend gelten. Richtlinie 2001/42/EG umfasst die Strategische Umweltprüfung, welche bei der Aufstellung bestimmter Pläne und Programme (z.B. kommunale Bauleitpläne, Übertragungsnetzausbau) vorgeschrieben ist. Das Prüfverfahren soll die Auswirkungen auf die Umwelt und den Menschen frühzeitig ermitteln. Ein Verfahren zur Beteiligung der Öffentlichkeit ist vorgesehen.

Für die Akteure aus Zivilgesellschaft, Wirtschaft und Wissenschaft ist es daher sehr wichtig zu wissen, **wann sich Möglichkeiten der Partizipation bieten**, wann sie einen Input liefern können. In der Verordnung ist nicht geklärt, ob hier eine Pflicht zur Aufklärung durch die Politik besteht oder ob sich interessierte Akteure selbst informieren müssen.

Im Trialog wurden Fragen der Partizipation und Öffentlichkeitsbeteiligung besonders intensiv in zwei der Workshops am Nachmittag diskutiert. Die Teilnehmenden begrüßten, dass im Verordnungsentwurf überhaupt eine Öffentlichkeitsbeteiligung vorgesehen ist. Gleichzeitig bemängelten insbesondere Vertreter der Zivilgesellschaft die Ausführungen dazu als zu unkonkret.

Eine Wissenschaftlerin bemerkte, dass für die Entscheidung, wer wie im Rahmen der Governance zur Energieunion beteiligt werden sollte, zunächst die Frage gestellt werden sollte, was konkret und auf welcher politischen Ebene umgesetzt bzw. erreicht werden soll (z.B. welche Ebene muss die entsprechenden Informationen für die Berichtspflichten liefern?) Somit könnten verschiedene Governance-Prozesse für verschiedene Themen

### Hintergrund: Die Aarhus-Konvention

Das "Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten" wurde am 25. Juni 1998 im dänischen Aarhus von 35 Staaten und der Europäischen Union unterzeichnet. Seit der Umsetzung in nationales Recht und der Unterzeichnung der Ratifikationsurkunde ist Deutschland seit Januar 2007 offiziell Mitglied der Konvention.

**Die Aarhus-Konvention legt folgende Rechte für eine Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern im Umweltschutz fest:**

- **Zugang zu Umweltinformationen:** Behörden müssen der Öffentlichkeit auf Antrag Umweltinformationen zur Verfügung stellen.
- **Öffentlichkeitsbeteiligung im Umweltschutz:** Vor allem bei Vorhaben mit erheblichen Umweltauswirkungen (z.B. Infrastrukturmaßnahmen und Industrieanlagen) muss die Öffentlichkeit informiert und konsultiert werden.
- **Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten:** Die Aarhus-Konvention sieht Rechtsschutzmöglichkeiten für Einzelpersonen und Umweltverbände vor.

Die EU hat zur Anpassung des europäischen Rechts u.a. folgende Rechtsakte erlassen: Umwelteinformationsrichtlinie (2003/4/EG), die Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie (2003/35/EG), die Strategische Umweltprüfungsrichtlinie (2001/42/EG) und die Aarhus-Verordnung Nr. 1367/2006. Diese wurden in deutsches Recht u.a. mit dem Umweltinformationsgesetz, dem Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz und dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz umgesetzt.

Für weitere Informationen siehe: [www.bmub.bund.de/themen/umweltinformation-bildung/umweltinformation/aarhus-konvention/](http://www.bmub.bund.de/themen/umweltinformation-bildung/umweltinformation/aarhus-konvention/) und [www.aarhus-konvention.de/](http://www.aarhus-konvention.de/)

aufgesetzt werden. So ist beispielsweise eine Konsultation zur Erstellung der NEKPs vorgesehen, nicht zu den langfristigen Niedrigemissionsstrategien oder zu den Aktualisierungen der NEKPs.

Zur Beteiligung der Öffentlichkeit wurden einige Anregungen im Trialog formuliert:

- **Die Verfahren zur Öffentlichkeitsbeteiligung sollten präziser geregelt werden.** Z.B. sollte es Vorgaben geben, wie mit den Ergebnissen der Beteiligung umgegangen wird, und ob und wie die Vorschläge Eingang in die Pläne gefunden haben. Auch sollte aufgeführt werden, welche Zielgruppen beteiligt werden sollen. Denkbar sei z.B. eine exemplarische Liste von zu beteiligenden Akteuren im Annex der Verordnung.

→ Als ein Beispiel für ein mehrstufiges Partizipationsverfahren, bei dem auch nachvollziehbar war, wie die Anregungen der konsultierten Stakeholder aufgenommen wurden, war die Konsultation zu „Strom 2030“ des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie. Dies sei jedoch in den meisten Konsultationsverfahren nicht der Fall. Oftmals sei selbst bei sehr inklusiven und aufwändigen Partizipationsverfahren am Ende nicht nachvollziehbar, welche Anmerkungen wie Eingang in die Abschlussdokumente gefunden hätten. Auf nationaler Ebene sei in Deutschland hier eine sehr **unterschiedliche Partizipationskultur der Ministerien** feststellbar, sodass Vorgaben, wie mit den Ergebnissen der Konsultation umzugehen sei, durchaus hilfreich sein könnten.

#### § GOV-VO

##### Artikel 10

##### **Konsultation der Öffentlichkeit**

Unbeschadet anderer Rechtsvorschriften der Union gewährleisten die Mitgliedstaaten, dass der Öffentlichkeit früh und wirksam Gelegenheiten geboten werden, an der Ausarbeitung der Planentwürfe gemäß Artikel 9 mitzuwirken, und fügen dem Entwurf ihres integrierten nationalen Energie- und Klimaplan bei der Übermittlung an die Kommission eine Zusammenfassung der Stellungnahmen der Öffentlichkeit bei. Soweit die Richtlinie 2001/42/EG anwendbar ist, gelten mit den gemäß dieser Richtlinie durchgeführten Konsultationen auch die Verpflichtungen zur Konsultation der Öffentlichkeit gemäß der vorliegenden Verordnung als erfüllt.

- **Die Anforderung der Öffentlichkeitsbeteiligung sollte auch auf die langfristigen Strategien zur Emissionsminderung, die Aktualisierung der NKEP und die Fortschrittsberichte ausgeweitet werden.** Gerade die Langfriststrategien haben tiefgreifende Auswirkungen für nachfolgende Generationen. Diese Forderung stellen auch die Rapporteurs Turmes und Rivasi des Europäischen Parlaments.

- **Umfassende Veröffentlichung aller relevanter Informationen**, die die Erstellung des Plans beeinflusst haben (gemäß Aarhus-Konvention). Somit verfügen alle Akteure über den gleichen Sachstand und Einflüsse von bestimmten Akteuren werden eher erkennbar.
- **Rechtsschutzmöglichkeiten sicherstellen**. Dazu gehört v.a. ein Klagerecht für Verbände, um gegen die eigene nationale Regierung auf nationaler Ebene und beim Europäischen Gerichtshof Klage einreichen zu können. Auch das Handeln der Europäischen Kommission sollte rechtlich überprüfbar sein. → Hier bestand Unsicherheit, inwieweit die Aarhus-Konvention greift oder ob in Deutschland ggfs. eine Anpassung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes nötig wäre.
- **Partizipationsverfahren müssen stimmig in den politischen Prozess integriert werden**. Aus der Wissenschaft wurde angemerkt, dass es nicht sinnvoll sei, wenn Partizipationsverfahren falsche Erwartungen wecken oder wenn die dort verabschiedeten Vorschläge nicht kohärent sind mit allgemeinen politischen Entscheidungen.
- **Bürgerdialoge sind in diesem Rahmen wünschenswert**. Diese Dialoge sollten über die organisierte Zivilgesellschaft hinausgehen und auch bspw. Online-Konsultation oder Aktivitäten über Social Media einschließen, um auch Jugendliche zu erreichen.
  - Hierzu wurde angemerkt, dass es bereits die Möglichkeit gibt, sich über aktuelle Konsultationen der Europäischen Kommission zu bestimmten Themenbereichen informieren zu lassen. Diese Möglichkeit werde aber nur von wenigen Bürgerinnen und Bürger genutzt. Es sollte eruiert werden, ob es am fehlenden Interesse liegt oder daran, dass die Möglichkeit bisher unbekannt ist.
- **Arbeitsgruppe Beteiligung aufsetzen**. Es gibt eine technische Arbeitsgruppe zwischen den Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission, die sich mit den analytischen Grundlagen befasst. Eine derartige Arbeitsgruppe sollte auch zum Thema „Beteiligung“ aufgesetzt werden.

„Das A und O ist natürlich, dass man im Zweifelsfall seine Rechte auch einklagen kann. Rechte, die man nicht einklagen kann, sind Gnaden-Rechte und die stehen halt nur auf dem Papier.“

| ZIVILGESELLSCHAFT

### Lokale und regionale Ebene

Unabhängig von der generellen Beteiligung der Öffentlichkeit ist in Artikel 11 des Verordnungsentwurfes auch die Konsultation interessierter und benachbarter Mitgliedstaaten

vorgesehen. Eine Beteiligung der regionalen oder lokalen Ebene ist in dem Verordnungsentwurf nicht konkret genannt. Die Teilnehmenden des einen Workshops plädierten aber dafür, auch lokale bzw. regionale Akteure in den Beteiligungsprozess der Pläne einzubeziehen. Sie griffen damit auch das zuvor in der Diskussion genannte Argument auf, dass Gesellschaften vielfältiger und „bunter“ seien, als die Position der jeweiligen nationalen Exekutive.

Die im Bericht der Rapporteurs des Europäischen Parlaments, Turmes und Rivasi, vorgeschlagene **Mehrebenen-Energieplattform**, wäre eine solche Kommunikationsplattform zwischen verschiedenen Ebenen der Mitgliedstaaten wie Regierungen, lokalen und regionalen Akteuren sowie weiteren Stakeholdern aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft. Die konkrete Ausgestaltung wird in der vorgeschlagenen Ergänzung nicht weiter ausgeführt (siehe Auszug)<sup>19</sup>. Die Teilnehmenden des Workshops begrüßten eine solche Plattform.

Folgende Überlegungen kamen aus der Debatte in den Workshops zur Partizipation der lokalen und regionalen Ebene:

- Klimaschutzpläne werden auf nationaler bzw. europäischer Ebene erstellt, müssen aber auf lokaler Ebene umgesetzt werden: Die **Umsetzung gestaltet sich häufig einfacher, wenn die betroffenen Akteure bei der Ausarbeitung der Prozesse einbezogen werden.**
- Die Idee des „**Europa der Regionen**“ ist ein stärker bürgerorientiertes Konzept. Wie kann man es schaffen, Politik stärker erfahrbar zu machen und mehr Chancen der Teilhabe zu eröffnen? Ergibt sich also im Rahmen der Governance der

*Amendment*

*Draft Governance-Regulation*

**Article 10a**

**Multilevel Energy Dialogue Platform**

1. In a spirit of partnership, Member States shall establish a permanent Energy Dialogue to support active engagement of local authorities, civil society organisations, business community, investors, any other relevant stakeholders and the general public in managing the energy transition, including energy poverty.
2. Member States shall submit to this Energy Dialogue different options and scenarios envisaged for their short, medium and long-term energy and climate policies, together with a cost-benefit analysis for each option.
3. Member States shall ensure that the Energy Dialogue benefits from adequate human and financial resources.

---

<sup>19</sup> European Parliament - Committee on the Environment, Public Health and Food Safety and Committee on Industry, Research and Energy (2017): Draft Report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the Governance of the Energy Union, 2016/0375(COD), abrufbar unter: [www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2F%2FEP%2F%2FNONGML%2BCOMPARL%2BPE-604.777%2B01%2BDOC%2BPDF%2BV0%2F%2FEN](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2F%2FEP%2F%2FNONGML%2BCOMPARL%2BPE-604.777%2B01%2BDOC%2BPDF%2BV0%2F%2FEN)

---

europäischen Energieunion eine Chance, stärker bürgerorientierte Politik voranzubringen (Wissenschaft)?

- **Transnationale substaatliche Austauschformate stärken.** Substaatliche Verwaltungseinheiten wie Regionen oder Städte verfügen über Kompetenzen und Erfahrungen in der Erstellung von Umweltplänen (Wissenschaft). **Viele Kommunen sehen die Energiewende als Chance und agieren proaktiv**, weil sie die Zukunftsfähigkeit ihrer Kommune erhalten wollen (Politik). Es bestehen bereits Formate, in denen sich substaatliche Akteure austauschen und ihre Interessen gegenüber nationalen bzw. europäischen Akteure vertreten können. Innerhalb Deutschlands gibt es beispielsweise die Bund-Länder-Kooperation, auf europäischer Ebene den Ausschuss der Regionen und es gibt verschiedene Städtenetzwerke, wie den Covenant of Mayors oder ICLEI Local Governments for Sustainability. Doch durch eine gezieltere Kooperation ließen sich noch zusätzliche Synergien schaffen. Zudem sind die bisherigen Formate durch mehrere Faktoren gehemmt:
  - Viele Vorreiter-Städte sind heute durch zahlreiche Anfragen anderer Städte überlastet.
  - Auf lokaler Ebene fehlen häufig Kapazitäten für zusätzliche Aktivitäten, wie den internationalen Austausch.
  - Die Verwaltungsstrukturen in den europäischen Ländern sind sehr unterschiedlich. Insbesondere in zentralisierten Staaten haben die Verwaltungseinheiten wenig Kompetenzen, Expertise, Personal etc.
  - Die bisherigen Formate sind gar nicht bzw. nur sehr schwach in europäische Entscheidungsstrukturen eingebunden (Der Ausschuss der Regionen beispielsweise kann zwar Stellungnahmen abgeben, verfügt aber nicht über ein eigenes Budget).
  - Die bisherige Mittelvergabe europäischer Gelder ist sehr kompliziert. Alternativ wäre auch eine direkte, holistische Förderung der Städte möglich. Wie kann die Ebene der Kommunen mit positiven finanziellen Incentives einbezogen werden? (Wissenschaft)
- Schließlich wurde folgende Frage gestellt: Sollten die Regionen und die lokale Ebene explizit in die Governance-Verordnung verankert werden oder könne dies zu Konflikten führen? Eine weniger strittige Möglichkeit sei, einen Prozess zu „empfehlen“, in dem u.a. Vertreterinnen und Vertreter von Regionen und der lokalen Ebenen beteiligt werden „sollen“ (Wirtschaft).

## 2.6 Fazit

Im Trialog zur Energieunion der Europäischen Union diskutierten Teilnehmerinnen und Teilnehmer aus Politik und Verwaltung, Wirtschaft, der organisierten Zivilgesellschaft und der Wissenschaft mit Mitgliedern der wissenschaftlichen Arbeitsgruppe „Governance für eine europäische Energieunion“ des Akademienprojekts „Energiesysteme der Zukunft“ (E-SYS) über den **Governance-Verordnungsentwurf, den die Europäische Kommission im Rahmen ihres Winterpakets** im Jahr 2016 vorgelegt hat. Die E-SYS-Arbeitsgruppe wird eine Stellungnahme zur Governance der Energieunion erarbeiten, weshalb im Trialog über die vorgesehenen Vorgaben und Prozesse des Verordnungsentwurfs diskutiert wurde. Ziel war, möglichst breit die **Perspektiven der unterschiedlichen Stakeholdergruppen** auf die verschiedenen Aspekte des Verordnungsentwurfs zu sammeln und Grundkonsenskorridore auszumachen. Im Mittelpunkt standen dabei die voraussichtliche Effektivität des Governance-Konstrukts, die Verteilung von Verantwortlichkeiten zwischen den relevanten Akteuren sowie die Partizipationschancen für die Gesellschaft.

Das Konzept der Energieunion ist Produkt eines längeren politischen und historischen Entwicklungsprozesses, in dem neben tagespolitischen Ereignissen auch die Kompetenzaufteilung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten in der Energie- und Klimapolitik verschiedentlich zu **Inkonsistenzen und Hürden** führt. Mit der „Verordnung über das Governance-System der Energieunion“ wird der Versuch unternommen, die fünf Dimensionen der Energieunion (Sicherheit der Energieversorgung, Energiebinnenmarkt, Energieeffizienz, Verringerung der CO<sub>2</sub>-Emissionen und Forschung, Innovation und Wettbewerbsfähigkeit) stärker zu verzahnen und die jeweiligen Ziele umzusetzen. Eine besondere Schwierigkeit besteht darin, dass es im Vorfeld zur Etablierung der Energieunion nicht gelungen ist, sich in allen Bereichen langfristig auf **verbindliche und/oder nationale Ziele** zu einigen. So gibt es nun auf EU-Ebene Ziele zur Minderung der CO<sub>2</sub>-Emissionen, zum Ausbau der erneuerbaren Energien und zur Energieeffizienz, diese sind aber nur teilweise verbindlich und wurden nicht in nationale Beiträge nach 2020 runtergebrochen.

Bei der Erstellung des Gesetzespaketes zur Energieunion war die Europäische Kommission folglich mit der Herausforderung konfrontiert, eine Governance aufzusetzen, die die Zielerreichung der Europäischen Union im Rahmen des Pariser Klimaabkommens gewährleisten kann, ohne auf konkrete rechtliche Durchsetzungsmittel und harte Sanktionen zurückgreifen zu können. Das Ergebnis ist der von der Kommission vorgeschlagene Verordnungsentwurf zur Governance, welcher über selbstbestimmte nationale Pläne und Berichtspflichten seine Wirkung entfalten soll. Dieser Entwurf befindet sich derzeit im Entscheidungsprozess in den europäischen Institutionen. Die Institutionen arbeiten noch an ihren abschließenden Positionen. Anhand erster Stellungnahmen lässt sich bereits erkennen, dass das Europäische Parlament eher zu ambitionierteren und stärker

verbindlichen Zielen neigt. Der Europäische Rat tendiert eher dazu, die Verbindlichkeit der Verordnung weiter abzuschwächen.

Kernelement des Verordnungsentwurfes zur Governance sind **integrierte nationale Energie- und Klimapläne (NEKP)**, die von den Mitgliedstaaten unter Beteiligung der Öffentlichkeit und benachbarter Mitgliedstaaten erstellt werden müssen. Die NEKP sollen alle fünf Dimensionen der Energieunion abdecken und zeigen, welche Ziele sich die Mitgliedstaaten selbst in den jeweiligen Bereichen stecken. Die Erstellung und auch die Umsetzung der Pläne werden dabei durch einen engen **Dialog- und Kommunikationsprozess mit der Europäischen Kommission** begleitet. Diese bewertet die Pläne und deren Umsetzung. Wenn sie zu dem Schluss kommt, dass die Ziele der Energieunion nicht erreicht werden, kann sie **Empfehlungen** für Nachbesserungen abgeben, die die Mitgliedstaaten berücksichtigen bzw. Abweichungen rechtfertigen müssen.

Unter Berücksichtigung der schwierigen Ausgangslage der Europäischen Kommission wurde der Verordnungsentwurf von den Teilnehmenden des Trialogs überwiegend als positiv gewertet. Dabei wurde anerkannt, dass verbindliche Ziele und somit auch verbindliche Rechtsfolgen bei Nichteinhaltung der Ziele derzeit vermutlich keine Mehrheit im europäischen Gesetzgebungsprozess finden würden. Wenn der Verordnungsentwurf in seiner jetzigen Fassung verabschiedet würde, würde dennoch eine **Prozessverbindlichkeit** geschaffen werden. Dabei wurde anerkannt, dass „**sanfte Formen der Steuerung**“ also die Steuerung über positive Anreize, über Berichtspflichten, über das Anregen von Diskussionsprozessen möglicherweise zielführender sein können als harte Sanktionen. So wurde insbesondere die einheitliche Darstellungspflicht der NEKP gelobt. Diese ermögliche es den Mitgliedstaaten einerseits einen **innerstaatlichen Dialogprozess** mit Akteuren aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft anzustoßen, andererseits werden nun erstmals **energie- und klimapolitische Strategien der Nachbarstaaten transparent**, sodass die Staaten ihre eigenen Politiken darauf abstimmen oder bei Bedarf auch in den Dialog treten können. Hier könnten sich große Chancen für den gegenseitigen, grenzüberschreitenden **Aufbau von Kapazitäten** durch den Austausch auf Verwaltungsebene und mit Akteuren aus Zivilgesellschaft und Wirtschaft ergeben. Durch die Pflicht der Erstellung von integrierten – also alle energie- und klimapolitischen Bereiche abdeckenden – Plänen sowie langfristigen Strategien zur Emissionsminderung wurde die Chance gesehen, dass die Mitgliedstaaten wirklich kohärente Politiken über alle fünf Dimensionen voranbringen können. Da die Nationalstaaten selbst ihre Ziele festlegen, haben sie die Freiheit, im demokratischen Dialog selbst zu entscheiden, auf welchem Weg sie einen Beitrag zu den europäischen Zielen leisten wollen und können dabei auch Aspekte wie Kostenverteilung, Sozial- und Umweltverträglichkeit sowie Versorgungssicherheit individuell priorisieren.

Die Teilnehmenden des Dialogs nannten aber auch einige kritische Punkte, für die sie sich eine **größere Klarheit und Anpassungen** im finalen Verordnungstext wünschten. Dazu zählten das Vorgehen und die Konsequenzen bei unzureichend ambitionierten Zielen bzw. Nicht-Erreichung der Ziele. Ebenfalls sollte die **Öffentlichkeitsbeteiligung** stärker konkretisiert werden und auf Langfrist-Niedrigemissionsstrategien sowie Fortschrittsberichte ausgeweitet werden. Dabei sollte u.a. auch geklärt werden, wie mit Anregungen der Stakeholder aus der Öffentlichkeitsbeteiligung umgegangen werden muss und welche Rechtsschutzmöglichkeiten bestehen. Es wurde betont, dass die national beschlossenen Strategien und Maßnahmen regional und lokal umgesetzt werden müssen. Es erscheint daher gewinnbringend, die regionale und die lokale Ebene zu beteiligen. In die Verordnung könnte eine Empfehlung zur Beteiligung von Regionen und lokalen Akteuren aufgenommen werden.

Die Teilnehmenden unterstützen mehrheitlich die Idee, die Energieunion mit einer geeigneten Governance aufzubauen. Allerdings gab es unterschiedliche Auffassungen über die differenzierte Ausgestaltung. Während einige Teilnehmende gern mehr Verbindlichkeit und Konkretisierungen wünschten, plädierten andere eher für eine lockere Klammer, die die einzelnen nationalen Beiträge nur sanft koordiniert. Die Mitgliedstaaten verfolgen miteinander divergierende Interessen und nicht alle Ziele der Energieunion werden von allen Mitgliedstaaten uneingeschränkt geteilt. Einerseits wurde befürchtet, dass die Mitgliedstaaten ohne verpflichtende Ziele und entsprechende Rechtsfolgen möglicherweise nicht ausreichend ambitionierte Beiträge zur Zielerreichung liefern. Andererseits wurde eine Governance, die auf positive Anreize setzt, die Gestaltungsmöglichkeiten und Raum für Innovation lässt und auch die Zivilgesellschaft einbezieht wiederum als eine Chance für Europa gesehen. Generell bestanden Unsicherheiten und Skepsis gegenüber dem Konzept der „sanften Formen der politischen Steuerung“ und an die wissenschaftliche Arbeitsgruppe von ESYS wurde die Frage formuliert, was genau darunter zu fassen ist, welche Potentiale sie bieten müssen und wo ggfs. auch ihre Grenzen sind.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Governance-Verordnung einerseits die Hauptverantwortung zur Umsetzung der europäischen Ziele in den Händen der Nationalstaaten lässt. Andererseits gibt sie der Kommission Einflussmöglichkeiten, diese nationalen Beiträge ausreichend zu koordinieren und voranzubringen. In dem Zusammenwirken der Nationalstaaten durch den Dialog und in der Koordination durch die EU liegt auch eine Chance, die Debatte in den Ländern voranzubringen, in denen die Energiewende noch nicht so weit vorangeschritten ist, aber auch Lernprozesse zwischen den Mitgliedstaaten anzuregen.

### **3 Ausblick auf Folgeaktivitäten**

Dieser Bericht wird der ESYS-AG „Energieunion“ für ihre weitere Arbeit zur Verfügung gestellt, welche für Herbst 2018 die Veröffentlichung einer Stellungnahme zur Errichtung der Energieunion plant.

Der Trialog zum Thema „Energieunion“ war der dritte Trialog in der zweiten Projektphase des Akademienprojekts „Energiesysteme der Zukunft“. Bis zum Ende der Projektlaufzeit im Februar 2019 erhalten die Arbeitsgruppen des Akademienprojekts die Möglichkeit, mit den Trialogen in den Dialog mit der Gesellschaft zu treten und aktuelle Forschungsfragen in dem Format auf Augenhöhe mit Akteuren aus Politik, Wirtschaft und organisierter Zivilgesellschaft zu diskutieren.

Der nächste Trialog wird im Dezember 2017 unter dem Titel „Risiken smart managen. Wie schaffen wir robuste digitale Energieinfrastrukturen?“ stattfinden. Ziel der Veranstaltung ist, zusammen mit den ESYS-Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern zu diskutieren, wie die Digitalisierung kritischer Energieinfrastrukturen gestaltet werden kann, welche Chancen sich daraus ergeben und welche Risiken und Herausforderungen entstehen. Unter anderem soll diskutiert werden, wie Cyberrisiken vermieden und die Chancen der zunehmenden Vernetzung genutzt werden können.

Im Frühjahr 2018 folgt dann ein Trialog in Kooperation mit der ESYS-Arbeitsgruppe zu Bioenergie.

---

## 4 Annex

### Annex I: Konzept der Trialoge®

#### Das Trialog-Verfahren

Die Trialoge der HUMBOLDT-VIADRINA Governance Platform sind ein erprobtes Verfahren, um **gesellschaftspolitische Diskussionen fair und vertrauensbildend** zu gestalten und politische Entscheidungsprozesse fundiert vorzubereiten. Hauptpunkte des Verfahrens sind eine ganztägige Trialog-Veranstaltung mit relevanten Stakeholdern im Rahmen des zu diskutierenden Themas sowie die anschließende Analyse der Diskussion.

Als Stakeholder fungieren in den Trialogen Vertreterinnen und Vertreter von Politik, Wirtschaft und organisierter Zivilgesellschaft, begleitet von Wissenschaft und Medien. Sie treten in einen argumentativen Austausch miteinander, einer sog. **Deliberation**. Ziel unserer Trialog-Veranstaltungen ist es, **Verständigungsprozesse durch Perspektivenvielfalt und die Begründung von Argumenten zu initiieren und Grundkonsense zu erarbeiten**.

Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer decken aufgrund ihrer unterschiedlichen Funktionen, Erfahrungen und Machtpotenziale und dank der Deliberation untereinander ein breites Spektrum wesentlicher gesellschaftlicher Perspektiven ab. Durch ihre argumentative, durchaus konflikthafte Auseinandersetzung schaffen sie Transparenz, eröffnen Win-Win-Situationen und bereiten so einen überparteilichen Korridor vor, innerhalb dessen **gemeinwohlorientierte Lösungen** gefunden und nachhaltige Entscheidungen getroffen werden können.

Dazu ist es unabdinglich, dass die Offenheit des vertraulichen Austausches gewahrt wird und Positionen nicht von vornherein ausgeschlossen werden. Ebenso sollen die Positionen nicht einfach nebeneinander oder einander gegenübergestellt werden, sondern argumentativ aneinander anknüpfen. Nur so kann ein Verständigungsprozess angeregt werden, der breit akzeptierte Lösungen vorbereitet.

Wichtig ist zu diesem Zweck, die Teilnehmenden so auszuwählen, dass sie in ihrem Bereich kompetent und ebenso argumentationsfähig wie verständigungswillig sind. Über die **Chatham House Rule**<sup>20</sup> wird Vertraulichkeit hergestellt, die durch eine kompetente und faire Moderation weiter unterstützt wird.

---

<sup>20</sup>„Bei Veranstaltungen (oder Teilen von Veranstaltungen), die unter die Chatham-House-Regel fallen, ist den Teilnehmern die freie Verwendung der erhaltenen Informationen unter der Bedingung gestattet, dass weder die Identität noch die Zugehörigkeit von Rednern oder anderen Teilnehmern preisgegeben werden dürfen.“ Royal Institute of International Affairs, London.

### Trialoge im Rahmen des Projektes „Energiesysteme der Zukunft“

Das Projekt „Trialoge als transdisziplinäre Dialogplattform für die interdisziplinären Arbeitsgruppen im Projekt: Energiesysteme der Zukunft II“ wird im Zeitraum 2016 – 2019 insgesamt acht Trialoge für die ESYS-Arbeitsgruppen durchführen. Im April 2013 haben acatech – Deutsche Akademie der Technikwissenschaften, die Nationale Akademie der Wissenschaften Leopoldina und die Union der deutschen Akademien der Wissenschaften das interdisziplinäre Projekt „**Energiesysteme der Zukunft**“ (ESYS) gestartet. Rund 100 Expertinnen und Experten aus Wissenschaft sowie unternehmensseitiger Forschung erarbeiten seitdem wissenschaftlich fundierte Handlungsoptionen für die Gestaltung einer sicheren, bezahlbaren und nachhaltigen Energieversorgung. Um die Positionen unterschiedlicher Stakeholder einbeziehen zu können, tauschen sich die ESYS-Arbeitsgruppen in verschiedenen Dialogformaten mit Vertreterinnen und Vertretern der Politik, Wirtschaft und organisierten Zivilgesellschaft aus. Das Projekt ESYS wird vom Bundesministerium für Bildung und Forschung gefördert. Acatech hat die Federführung übernommen.

Die **Trialoge** ergänzen die wissenschaftlichen Arbeitsgruppen des Projekts durch eine Erweiterung hin zur **Transdisziplinarität**. Im Zentrum der Diskussion stehen die interdisziplinäre Forschungsarbeit der Arbeitsgruppen und deren Implikationen für die Gesellschaft ebenso wie gesellschaftliche Anliegen in Bezug auf das Thema der Arbeitsgruppen. Damit soll wissenschaftlich-analytische Forschung stärker mit gesellschaftlichem Erfahrungswissen und gesellschaftlich-politischen Entscheidungs- und Problemlösungsprozessen zusammengebracht werden. Diese bieten den wissenschaftlichen Arbeitsgruppen die Möglichkeit, in einem vergleichsweise kleinen und vertraulichen Rahmen ihre (Zwischen-)Ergebnisse methodisch reflektiert mit Vertreterinnen und Vertretern der Gesellschaft - also aus Wirtschaft, Politik und organisierter Zivilgesellschaft - ganztägig zu diskutieren. Sie erhalten so eine Rückkoppelung zu ihrer Forschungsarbeit durch die Gesellschaft, deren Interessenvertreterinnen und -vertreter zugleich Wissensträger sind. Durch die transdisziplinären Trialoge können neue Herangehensweisen an wissenschaftliche Themen eröffnet werden, weitere Forschungsbedarfe aufgedeckt und neues Wissen durch Verständigung generiert werden. Gleichzeitig wird die verfügbare Wissensbasis auch für Vertreter der Gesellschaft vertieft und damit das gesellschaftliche Handlungsvermögen gesteigert. Langfristig trägt ein gesellschaftlich robustes Wissen, insbesondere in der Energiewende dazu bei, dass wichtige anstehende Entscheidungen gesellschaftlich informiert unterstützt werden und Politik nachhaltig gestaltet werden kann. Entsprechend möchten die Trialoge wissenschaftlicher Arbeit nicht konfrontativ abprüfen, sondern sie stellen eine Möglichkeit zum partnerschaftlichen Austausch dar mit dem besten Nutzen für alle Beteiligten.

---

## Annex II: Agenda

### Die Governance der europäischen Energieunion – zwischen nationalen Energiestrategien und Pariser Klimazielen

*Am 13. Juli 2017, im Allianz Forum (Pariser Platz 6, 10117 Berlin)*

---

*09:00 Anmeldung und Kaffee*

---

09:30 Begrüßung und Einführung

*Prof. Dr. Dr. h.c. G. Schwan, HUMOBLDT-VIADRINA Governance Platform*

09:50 Inhaltliche Einführung

*Prof. Dr. S. Schlacke, Westfälische Wilhelms-Universität Münster*

10:10 kurze Fragerunde

---

*10:20 Kaffeepause*

---

10:40 Input-Vorträge aus Politik und Verwaltung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft

*J. Schilling, Europäische Kommission*

*D. Kunhenn, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie*

*Dr. J. Maćkowiak-Pandera, Forum Energii*

*Julian Schorpp, Deutscher Industrie- und Handelskammertag*

11:45 Diskussion zwischen allen Teilnehmenden

---

*13:15 Mittagspause*

---

14:15 Parallele Workshops mit der ESYS-Arbeitsgruppe „Energieunion“

WS 1: Sanfte Lenkung der nationalen Energiemixe durch neue Steuerungselemente in der Governance,

*Prof. Dr. M. Knodt, TU Darmstadt und Prof. Dr. M. Ringel, Hochschule für Wirtschaft und Umwelt Nürting-Geislingen*

WS 2: Partizipationsmöglichkeiten bei nationalen Energie- und Klimaplänen,

*S. Müller-Kraenner, Deutsche Umwelthilfe (DUH)*

WS 3: Nationale Energie- und Klimapläne als sinnvolles Instrument zur Erreichung europäischer Klima- und Energieziele,

*Dr. S. Fischer, CCS/ ETH Zürich*

---

*15:30 Kaffeepause*

---

15:45 Vorstellung der Workshop-Ergebnisse

16:00 Diskussion zwischen allen Teilnehmenden und Zusammenfassung

---

*17:00 Ausklang der Veranstaltung*

---

---

## Annex III: Stakeholderauswertung

### Einladungsmanagement

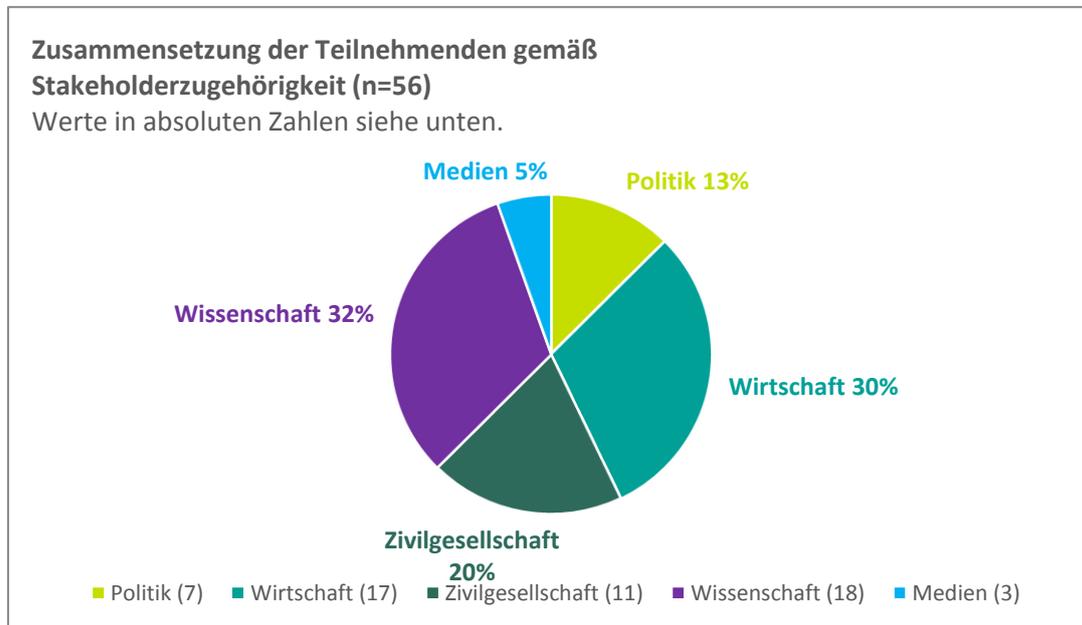
Basis für die Einladungen waren die detaillierte Kontaktdatenbank der HUMBOLDT-VIADRINA Governance Platform bestehend aus relevanten Akteuren der Stakeholdergruppen des Themenbereichs Energie, sowie eine von acatech zur Verfügung gestellte Kontaktliste aus der Arbeit des ESYS-Projekts. Sofern entscheidende Akteure für das konkrete Thema aus den Stakeholdergruppen noch nicht vorlagen, wurden diese gezielt recherchiert. Auf Grundlage dieser Datenbank von über 1300 Kontakten wurden entsprechend ihrer Schwerpunktsetzung 749 Personen eingeladen. Es wurden gemäß dem Trialoge-Konzept etwa 50 Teilnehmende erwartet und eine etwa gleichmäßige Verteilung in Bezug auf die drei Stakeholdergruppen Politik und Verwaltung, Unternehmenssektor und organisierte Zivilgesellschaft angestrebt. Neben den Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern der Arbeitsgruppe Energieunion wurden Vertreterinnen und Vertreter aus weiteren wissenschaftlichen Institutionen eingeladen. Auch die Medien erhielten die Möglichkeit zur Teilnahme. Entsprechend der Thematik der Veranstaltung wurden auch gezielt einzelne Personen aus europäischen Institutionen eingeladen.

Zur Veranstaltung hatten sich 65 Personen angemeldet, tatsächlich teilgenommen haben schließlich **56 Personen** (29 weiblich, 27 männlich), die **48 Organisationen und Unternehmen** vertraten. Unter den Teilnehmenden waren drei Vertreterinnen der HUMBOLDT-VIADRINA sowie vier Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von acatech.

### Zusammensetzung der Teilnehmenden gemäß Stakeholder-Gruppen

Die Teilnehmenden der Veranstaltung verteilten sich entsprechend der Kernidee des Trialog-Konzepts auf die Bereiche Politik, Wirtschaft, organisierte Zivilgesellschaft und Wissenschaft.

Von Seiten der **Wissenschaft** nahmen insgesamt 18 Vertreterinnen und Vertreter teil, davon mehrere Mitglieder der ESYS-AG „Energieunion“, die von der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster, der Universität Osnabrück, der TU Darmstadt und der Hochschule für Wirtschaft und Umwelt Geislingen entsandt wurden. Einen fast ebenso großen Anteil stellte bei diesem Trialog die Stakeholdergruppe **Wirtschaft**. Vertreten waren große Unternehmen aus den Bereichen Energieversorgung (EnBW), Energieerzeugung (STEAG), Energieverbraucher (Aurubis) und Energieübertragung (TransnetBW). Ebenso waren Wirtschaftsverbände wie der Verband der Industriellen Energie- und Kraftwirtschaft (VIK), die Deutsche Unternehmensinitiative DENEFF oder der Bundesverband der Deutschen Industrie unter den Teilnehmenden.



Die **organisierte Zivilgesellschaft** wurde, u.a. durch die Deutsche Umwelthilfe, die Verbraucherzentrale Bundesverband und die Stiftung Mercator, mit insgesamt 11 Personen vertreten. Aus dem **politischen Bereich** kamen 7 Vertreterinnen und Vertreter mehrerer Ministerien auf Bundes- und Landesebene (Auswärtiges Amt, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Ministerium für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern), von Energieagenturen (dena und EnergieAgentur NRW) sowie von der Europäischen Kommission. Die **Medien** waren durch eine freie Journalistin und Fachmedien wie Energie und Management sowie Neue Energie vertreten.

## Übersicht der vertretenen Institutionen

Die folgende Übersicht listet die vertretenden Institutionen auf, aus denen die Teilnehmenden entsandt wurden. Sie verdeutlicht eine breite Zusammensetzung der Teilnehmerschaft:

acatech - Deutsche Akademie der Technikwissenschaften, Geschäftsstelle Energiesysteme der Zukunft
Agentur für Erneuerbare Energien (AEE)
Aurubis
Auswärtiges Amt
Becker Büttner Held
Buildings Performance Institute Europe (BPIE)
Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi)
Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (BDI)
Bundesverband Emissionshandel und Klimaschutz
Bundesverband Kraft-Wärme-Kopplung e.V. (B.KWK)
Centrum für europäische Politik (CEP)
Climate Transparency Initiative
DENEFF - Deutsche Unternehmensinitiative Energieeffizienz
Deutsche Energieagentur (dena)
Deutsche Umwelthilfe e.V.
Deutscher Industrie- und Handelskammertag (DIHK)
Eidgenössische Technische Hochschule Zürich (ETH), Center for Security Studies (CSS)
EnBW Energie Baden-Württemberg AG
Enercon
Energie und Management
EnergieAgentur NRW
Europäische Kommission, Generaldirektion Energie
European Energy Exchange (EEX)
Forum Energii
Freie Journalistin

Gesamtverband Steinkohle e.V. (GVSt)
Hochschule für Wirtschaft und Umwelt Geislingen
HUMBOLDT-VIADRINA Governance Platform gGmbH
IFOK GmbH
Institut für Klimaschutz, Energie und Mobilität – Recht, Ökonomie und Politik e.V. (IKEM)
Institute for Advanced Sustainability Studies Potsdam (IASS)
Internationales Institut für Nachhaltigkeitsanalysen und -strategien
Ministerium für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern
Neue Energie
STEAG
Stiftung Mercator GmbH
Stiftung Umweltenergierecht
TransnetBW
TU Darmstadt
Uni Oldenburg
Universität Osnabrück
Verband der Industriellen Energie- und Kraftwirtschaft e.V. (VIK)
Verbraucherzentrale Bundesverband e.V.
Vermilion Energy
Vertretung Europäische Kommission Berlin
VIK - Verband der Industriellen Energie- und Kraftwirtschaft e.V.
VRD - Stiftung für Erneuerbare Energien
Westfälische Wilhelms-Universität (WWU) Münster

# Governance der Energieunion: Weiche Steuerung mit harten Zügen?

*Kurzzusammenfassung des in der Integration 2/2017 veröffentlichten Beitrags von  
Marc Ringel und Michèle Knodt \**

## Abstract

Mit dem Gesetzespaket „Saubere Energie für alle Europäer“ will die Europäische Kommission den Rahmen für die Energiepolitik in der EU bis zum Jahr 2030 stecken. Zentrales Element des Pakets ist die Verordnung zur Energie-Governance zur besseren Koordinierung nationaler Energiepolitiken. Trotz des Rückgriffs auf eine weiche Form der Steuerung ermöglicht die Verordnung erstmals Elemente mit einer tieferen Eingriffsdichte in die nationalen Hoheitsrechte im Bereich der Energiepolitik bis hin zu Eingriffen in den Energiemix der Mitgliedstaaten. Im Gegenzug ermöglicht der Verordnungsentwurf eine Bündelung der Planungs- und Berichtspflichten, um diese politisch effektiver zu gestalten. Damit bewegt sich die Kommission auf einem schmalen Grad: Die Mitgliedstaaten werden diese härteren Elemente des Vorschlags nur akzeptieren, sofern die damit verbundenen Nutzen in Form von politischer Effektivität und ökonomischer Effizienz überwiegen. Der vorliegende Beitrag analysiert diese Punkte und diskutiert, inwieweit der Verordnungsentwurf geeignet ist, einen Beitrag zu den europäischen Energie- und Klimazielen für 2030 zu leisten.

Der Dialog wird in Kooperation mit dem Akademienprojekt „Energiesysteme der Zukunft“ durchgeführt.



Leopoldina  
Nationale Akademie  
der Wissenschaften



---

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

## Wesentliche Ergebnisse/ offene Fragen

Die Governance der Energieunion wird nur dann erfolgreich sein, wenn sie ökonomisch effizient und von der Substanz her politisch effektiv umgesetzt werden kann. Die Erfüllung der Kriterien „Effizienz“ und „Effektivität“ werden 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 parallelaufenden Politikprozessen zu erschließen, die europäischen Bemühungen international zu koppeln und tiefere Eingriffsrechte anzulegen, zunächst 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, wenn effektive Maßnahmen zur europäischen Zielerreichung ergriffen werden sollen. 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. 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 die Art. 191 und 192 AEUV (Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union), 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. 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. 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 dem Europäischen Parlament bieten die Gelegenheit, diese Lücke zu schließen.

**Überblick: Schematische Darstellung des vorgeschlagenen Governance-Prozesses**

	Mitgliedstaaten				Europäische Kommission	
	Strategische Planung		Berichterstattung		Überprüfung & Analyse	
	bis 1. Januar		bis 15. März		bis 31. Oktober	
	iNEKP	NES	Fortschritts-be- richte	Jährliche Be- richte	Empfehlung	Statusbericht Energieunion
2018	(X)					X
2019	X					
2020		X				
2021			X	X	X	X
2022				X	X	X
2023	(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



HUMBOLDT-VIADRINA  
Governance Platform

## Kontakt

HUMBOLDT-VIADRINA Governance Platform gGmbH  
Pariser Platz 6 (Allianz Forum)  
10117 Berlin

Telefon: +49 30 20620 140

Email: [energie.trialoge@governance-platform.org](mailto:energie.trialoge@governance-platform.org)

Website: [www.governance-platform.org](http://www.governance-platform.org)

Bericht vom 30.10.2017

GEFÖRDERT VOM



Bundesministerium  
für Bildung  
und Forschung