

# Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	21
Abkürzungsverzeichnis	23
A. Einführung	35
B. Die verschiedenen Rechtsebenen im Überblick	39
I. Internationale Ebene: Das Pariser Übereinkommen	39
II. Nationale Ebene	40
1. Landesklimaschutzgesetze	42
2. Bundes-Klimaschutzgesetz	44
III. Hier im Fokus: Die europäische Ebene	46
C. Das Verständnis von einem eigenständigen Energie- und Klimapolitikplanungsrecht im Mehrebenensystem	49
I. Historische Verortung der Debatte über Politikplanung	51
II. Klimaschutzplanung als Politikplanung	54
III. Zwischenfazit	62
D. Das Politikplanungsrecht der Energie- und Klimaunion	65
I. Historischer Überblick zur Entwicklung der Energie- und Klimaunion	66
II. Entwicklung, Funktion und primärrechtliche Grundlagen der Governance-VO	80
1. Die Entwicklung der Governance-VO	81
2. Die Governance-VO als multifunktionaler Rechtsakt	86
3. Primärrechtliche Grundlagen der Governance-VO	87

<b>III. Der NECP als erstes Instrument des Energie- und Klimapolitikplanungsrechts</b>	<b>89</b>
<b>1. Planaufstellungsprozess</b>	<b>89</b>
a) Erste Phase: Ausarbeitung der NECP-Entwürfe durch die Mitgliedstaaten	90
aa) Abschnitt A: Nationaler Plan	90
bb) Abschnitt B: Analysegrundlagen	94
cc) Anhang des NECP	98
b) Zweite Phase: Bewertung der NECP-Entwürfe durch die Kommission	98
c) Dritte Phase: Überarbeitungsphase und endgültige Annahme der NECP durch die Mitgliedstaaten	99
d) Vierte Phase: Abschlussbewertung durch die Kommission	99
e) Fünfte Phase: Ambition Gap Filling	100
<b>2. Planumsetzungsprozess</b>	<b>100</b>
a) (Fortschritts-)Berichterstattung durch die Mitgliedstaaten	100
aa) Treibhausgasinventare und Inventarberichte, Art. 26 Governance-VO	108
bb) Integrierte PaMs- und Projektionsberichterstattung, Art. 18 Governance-VO	111
(1) Politiken und Maßnahmen (PaMs)	111
(2) Projektionen	114
cc) Berichterstattung über nationale Klimawandelanpassungsmaßnahmen (Art. 19 Abs. 1 Governance-VO) sowie die finanzielle und technologische Unterstützung der Entwicklungsländer (Art. 19 Abs. 3 Governance-VO)	115
dd) Integrierte nationale energie- und klimabezogene Fortschrittsberichte, Art. 17 Governance-VO	116
b) Fortschrittsbewertung durch die Kommission	117
aa) Jährliche Fortschrittsbewertung	118
bb) Zweijährliche Fortschrittsbewertung	118
c) Delivery Gap Filling	119
<b>3. Planaktualisierungsprozess</b>	<b>119</b>

4. Berichterstattung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat	121
<b>IV. Die Langfrist-Strategie als zweites Instrument des Energie- und Klimapolitikplanungsrechts</b>	<b>124</b>
1. Völkerrechtliche Hintergründe und bisherige Entwicklung	124
2. Funktion und Ziele der Langfrist-Strategien	129
3. Inhaltliche Vorgaben der Governance-VO	131
4. Vorgaben des deutschen Verfassungsrechts	132
a) Kernaussagen des Klimaschutz-Beschlusses und Bewertung	133
b) Das (auch) verfassungsrechtliche Erfordernis einer Klimaschutzpolitikplanung	147
c) Keine Anforderungen an das „Wie“ der Zielerreichung	151
d) Beachtung der Grundrechte auch bei Aufstellung der Langfrist-Strategien	153
e) Zwischenergebnis	155
5. Verfahrensrechtliche Vorgaben der Governance-VO	157
a) Aufstellungsprozess	157
b) Verschränkung zwischen Langfrist-Strategien und NECP der Mitgliedstaaten	158
c) Umsetzungsprozess	161
6. Unionale Langfrist-Strategie	162
<b>V. EU-Methan-Strategie</b>	<b>167</b>
<b>E. Nachträgliche Funktionserweiterung des Politikplanungsrechtsregimes durch die EU-KG-VO</b>	<b>173</b>
I. Unionales Langfristziel Klimaneutralität	173
1. Zielarchitektur	174
2. Einbeziehung des Klimaneutralitätsziels in das bestehende Energie- und Klimapolitikplanungsrecht	176
II. Klimaanpassung	177
1. Anpassungsplanung	178
2. Anpassungsberichterstattung	181

<b>III. Fünfjähriger „European Stocktake“ im Hinblick auf Klimaneutralität und Klimaanpassung zur Vorbereitung auf den Global Stocktake</b>	<b>182</b>
1. Bewertung der kollektiven Fortschritte der Mitgliedstaaten und der Maßnahmen jedes Mitgliedstaats	185
2. Bewertung der unionalen Maßnahmen	186
<b>IV. Festlegung eines 2040-Ziels sowie eines Treibhausgasbudgets, Überprüfung des Gesamtsystems und ggf. Nachsteuerung nach Durchführung des jeweiligen Global Stocktake</b>	<b>187</b>
1. Festlegung des 2040-Zwischenziels und eines unverbindlichen Treibhausgasbudgets	188
2. Überprüfung von Governance-VO und EU-KG-VO und ggf. Einbringen ambitionierterer Politiken und Maßnahmen	190
<b>V. Generelle Zielkompatibilitätsbewertung</b>	<b>191</b>
<b>VI. Zwischenfazit</b>	<b>193</b>
<b>F. Bezüge des Energie- und Klimapolitikplanungsrechts zu den verschiedenen Dimensionen der Energie- und Klimaunion</b>	<b>195</b>
I. Dimension Dekarbonisierung	195
1. Originäres EU-Klimaschutzrecht	196
a) EU-Emissionshandel (ETS I)	196
aa) Der bisherige Rechtsrahmen auf europäischer Ebene	197
bb) Verschränkungen mit dem Energie- und Klimapolitikplanungsrecht	199
(1) NECP und Fortschrittsberichte	200
(2) Gap-Filling-Mechanismen	201
(3) Syntheseberichte der Kommission	202
b) Lastenteilung und LULUCF (Non-ETS I)	202
aa) Der bisherige Rechtsrahmen auf europäischer Ebene	202

bb) Verschränkungen mit dem Energie- und Klimapolitikplanungsrecht	205
(1) NECP und Fortschrittsberichte	206
(2) Ambition Gap	208
(3) Delivery Gap	209
(4) Syntheseberichte der Kommission	211
c) Nationale Aspekte der Dimension Dekarbonisierung	211
d) Abschaffung von Energiesubventionen für fossile Brennstoffe	212
e) Kernresultate des ersten Planungszyklus	215
aa) Bewertung der NECP-Entwürfe	216
bb) Bewertung der finalisierten NECP	221
f) Kernresultate zum Themenfeld Abschaffung von Energiesubventionen	229
g) Nachsteuerung im Zuge der „Fit for 55“-Entwicklungen – Ausblick	231
2. Recht der erneuerbaren Energien	241
a) Der bisherige Rechtsrahmen auf europäischer Ebene	241
aa) Veränderte Zielarchitektur als Initialzündung zur Etablierung des Energie- und Klimapolitikplanungsrechts	242
bb) Veränderte Zielarchitektur als Erfordernis des Primärrechts?	245
(1) Art. 192 AEUV	246
(2) Art. 194 AEUV	256
(3) Kompetenzgrundlage der RED II	263
cc) Flexibilität bei der Formulierung und Erreichung der Beiträge	264
(1) Mehr Flexibilität durch Festlegung eigenständiger nationaler Beiträge	265
(2) Flexibilität durch kooperative Mechanismen	267
(3) Flexibilität durch materiell-rechtliche Gestaltungsspielräume	268
b) Verschränkungen mit dem Energie- und Klimapolitikplanungsrecht	273
aa) NECP und Fortschrittsberichte	274
bb) Ambition Gap	276

cc) Delivery Gap	283
(1) Fallgruppe 1: mitgliedstaatliche Referenzwerte und unionale Referenzwerte werden eingehalten	285
(2) Fallgruppe 2: mitgliedstaatliche Referenzwerte und unionale Referenzwerte werden verfehlt	285
(3) Fallgruppe 3: mitgliedstaatliche Referenzwerte werden verfehlt, jedoch die unionalen Referenzwerte eingehalten	287
(4) Fallgruppe 4: mitgliedstaatliche Referenzwerte werden eingehalten, jedoch die unionalen Referenzwerte verfehlt	288
(5) Sonderfall: Absinken unter das rechtsverbindliche 2020-Niveau	288
dd) Finanzierungsmechanismus der Union für erneuerbare Energie	289
ee) Syntheseberichte der Kommission	291
c) Kernresultate des ersten Planungszyklus	291
aa) Bewertung der NECP-Entwürfe	291
bb) Bewertung der finalisierten NECP	294
d) Nachsteuerung im Zuge der „Fit for 55“-Entwicklungen – Ausblick	297
aa) Zielarchitektur	298
bb) Materiell-rechtliche Anpassungen	300
<b>II. Dimension Energieeffizienz</b>	<b>306</b>
1. Der bisherige Rechtsrahmen auf europäischer Ebene	310
a) Überblick über die novellierte EED I	310
b) Überblick über die novellierte EPBD I	317
aa) Bestandsbebauung	319
bb) Gebäudeausstattung	321
cc) Sonstige Regelungen der EPBD I	323
2. Verschränkungen mit dem Energie- und Klimapolitikplanungsrecht	323
a) NECP und Fortschrittsberichte	324
b) Ambition Gap	327
c) Delivery Gap	328
aa) Delivery Gap auf nationaler Ebene	329

bb) Delivery Gap auf unionaler Ebene	329
d) Syntheseberichte der Kommission	330
3. Kernresultate des ersten Planungszzyklus	330
a) Bewertung der NECP-Entwürfe	331
b) Bewertung der finalisierten NECP	333
4. Nachsteuerung im Zuge der „Fit for 55“-Entwicklungen – Ausblick	337
a) Die EED II	338
aa) Zielarchitektur	338
bb) Materiell-rechtliche Anpassungen	341
b) Die EPBD II	345
5. Zwischenfazit: Von der sektoralen zur politikfeldübergreifenden Integration	349
<b>III. Dimension Energiebinnenmarkt</b>	<b>351</b>
1. Der neue Rechtsrahmen für den Elektrizitätsbinnenmarkt	353
a) Änderungen in institutioneller Hinsicht	353
b) Änderungen in materiell-rechtlicher Hinsicht	355
aa) Die neue Strom-RL (EU) 2019/944	355
bb) Die neue Strom-VO (EU) 2019/943	360
cc) Instrumente zur Erreichung des 15 %-Interkonnektionsziels	365
2. Verschränkungen mit dem Energie- und Klimapolitikplanungsrecht	374
a) NECP und Fortschrittsberichte	375
b) Ambition Gap	383
c) Delivery Gap	383
d) Syntheseberichte der Kommission	384
3. Kernresultate des ersten Planungszzyklus	385
a) Bewertung der NECP-Entwürfe	385
b) Bewertung der finalisierten NECP	387
4. Nachsteuerung im Zuge der „Fit for 55“-Entwicklungen – Ausblick	390
<b>IV. Dimension Energieversorgungssicherheit</b>	<b>394</b>
1. Der bisherige Rechtsrahmen auf europäischer Ebene	395

2.	Verschränkungen mit dem Energie- und Klimapolitikplanungsrecht	401
a)	NECP und Fortschrittsberichte	401
b)	Ambition Gap	403
c)	Delivery Gap	404
d)	Syntheseberichte der Kommission	404
3.	Kernresultate des ersten Planungszyklus	404
a)	Bewertung der NECP-Entwürfe	405
b)	Bewertung der finalisierten NECP	406
4.	Nachsteuerung im Zuge der „Fit for 55“-Entwicklungen – Ausblick	408
<b>V. Dimension Forschung, Innovation und Wettbewerbsfähigkeit</b>		<b>411</b>
1.	Der bisherige Rahmen auf europäischer Ebene	411
2.	Verschränkungen mit dem Energie- und Klimapolitikplanungsrecht	413
a)	NECP und Fortschrittsberichte	413
b)	Ambition Gap	415
c)	Delivery Gap	415
d)	Syntheseberichte der Kommission	416
3.	Kernresultate des ersten Planungszyklus	416
a)	Bewertung der NECP-Entwürfe	417
b)	Bewertung der finalisierten NECP	419
4.	Nachsteuerung im Zuge der „Fit for 55“-Entwicklungen – Ausblick	421
<b>G. Die Strukturmerkmale des Energie- und Klimapolitikplanungsrechts</b>		<b>423</b>
I.	Die abgestuft politikkoordinierende Rolle der Europäischen Union	424
1.	Erste Gruppe: Politikplanungs- und Koordinierungsprozesse unter dem Dach des Europäischen Semesters	426
2.	Zweite Gruppe: Die Offene Methode der Koordinierung (OMK)	433
3.	Dritte Gruppe: Die Anwendung der Offenen Methode der Koordinierung in Bereichen geteilter Zuständigkeit?	442

4. Der Diskurs in der Politikwissenschaft über „harder modes of soft governance“	446
<b>II. Die Strukturmerkmale des Energie- und Klimapolitikplanungsrechts</b>	<b>447</b>
1. Politikplanungsrecht als prozedurales Recht und rahmenhaftes Recht	449
2. Verzahnung des Energie- und Klimaschutzrechts sowie der Energie- und Klimapolitik	454
3. „Klassische“ Rollenverteilung zwischen den Institutionen	456
4. Sicherstellung der gemeinsamen Zielerreichung auf europäischer Ebene	457
5. Mitgliedstaatliche Politikziel- und Politikmaßnahmenplanung sowie Fortschrittsberichterstattung	460
6. Festlegung von Indikatoren zur Initiierung von Benchmarking	469
7. Lernen und Streben nach Konvergenz durch zyklische (Fortschritts-)Bewertungen, Best-Practice-Austausche und Syntheseberichte	473
8. Verwendung von Soft Law	480
a) Allgemeine Bedeutung von Soft Law	481
b) Die Bedeutung von Soft Law im Energie- und Klimapolitikplanungsrecht	485
aa) Materiell-rechtliche Verpflichtung	488
bb) Formelle bzw. verfahrensrechtliche Verpflichtung	494
c) Begrenzte Compliance-Kontrolle durch die Kommission?	496
d) Fragwürdige inhaltliche Steuerungswirkung der Kommissionsempfehlungen	498
9. Breit angelegte Beteiligung	501
a) Europäischer Klimapakt	502
b) Öffentlichkeitsbeteiligung, Art. 10 Governance-VO	503
aa) Anforderungen der Aarhus-Konvention	504
bb) Implementation durch Art. 10 Governance-VO?	509
cc) Rechtstatsächliche Umsetzung in Deutschland	513
dd) Monitoring-Verpflichtung der Kommission	516
ee) Würdigung	518

ff) Langfrist-Strategien als Pläne und Programme i. S. d. Art. 7 AK?	520
gg) Exkurs: Zweifel an der Völkerrechtskonformität der Öffentlichkeitsbeteiligung im Bundes- Klimaschutzgesetz	526
(1) Öffentlichkeitsbeteiligung bei Aufstellung der Klimaschutzprogramme	526
(2) Öffentlichkeitsbeteiligung bei Aufstellung der Sofortprogramme	530
(3) Fazit des Exkurses	532
hh) Pflicht zur Durchführung einer strategischen Umweltpflege?	533
c) Mehrebenen-Energiedialog, Art. 11 Governance-VO	540
d) Einbeziehung des nationalen Parlaments	543
e) Keine Beteiligungsrechte des EU-Parlaments	547
f) Regionale Konsultation und regionale Zusammenarbeit, Art. 12 Governance-VO	548
aa) Regionale Konsultation, Art. 12 Abs. 2 Governance-VO	548
bb) Regionale Zusammenarbeit, Art. 12 Abs. 1 Governance-VO	550
(1) NECP-Aufstellungsprozess	551
(2) NECP-Umsetzungsprozess	552
(3) Rechtstatsächliche Umsetzung: Bewertung der NECP-Entwürfe	553
(4) Rechtstatsächliche Umsetzung: Bewertung der finalisierten NECP	555
g) Beteiligung eines wissenschaftlichen Begleitgremiums für Klimafragen	561
aa) Begleitgremien in den Mitgliedstaaten als Vorbild für das „European Scientific Advisory Board on Climate Change“	562
bb) Das European Scientific Advisory Board on Climate Change	566
(1) Struktur des Beirats	568
(2) Aufgaben, Befugnisse und Relevanz seiner Tätigkeit	569
(3) Bewertung	571

h) Einbindung der Wirtschaft durch Erstellung freiwilliger sektorspezifischer Fahrpläne, Art. 10 EU-KG-VO	573
10. Peer Review und Peer Pressure	574
11. Naming, Blaming und Shaming	576
12. Geringes Maß an Justizierbarkeit?	579
a) Vertragsverletzungsverfahren	580
b) Bestehen eines Verbandsklagerechts	591
aa) Verbandsklagerecht nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG)	592
bb) Zugang zu Gericht gem. Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention	594
cc) Verfahrensrechtliche Ausgestaltung und Kontrollumfang	599
dd) Zwischenergebnis	604
ee) Übertragbarkeit auf die Langfrist-Strategien	605
ff) Völker- und Unionsrechtswidrigkeit der nationalen Beschränkung des Umweltrechtsschutzes auf bestimmte SUP-pflichtige Pläne und Programme	606
gg) Endergebnis	610
13. Gap-Filling-Mechanismen und Revisionsklauseln	612
14. Zwischenfazit: Die Schwächen und Vorzüge des Energie- und Klimapolitikplanungsrechts	618
<b>III. Der Zusammenhang zwischen dem Europäischen Semester sowie dem Energie- und Klimapolitikplanungsrecht</b>	<b>622</b>
1. Europäisches Semester – Der Ablauf	622
2. Politikplanungsrecht und Europäisches Semester – Gegenüberstellung	626
3. Politikplanungsrecht und Europäisches Semester – Rechtliche Verschränkungen	638
<b>IV. Verschränkung des Energie- und Klimapolitikplanungsrechts mit europäischen Finanzierungsinstrumenten</b>	<b>641</b>
1. Verschränkung mit den Unionsfonds	642

2. Verschränkung mit der Aufbau- und Resilienzplanung („NextGenerationEU“)	646
a) Die Aufbau- und Resilienzplanung	647
b) Nachträgliche Funktionserweiterung der Aufbau- und Resilienzplanung durch den REPowerEU-Plan	651
3. Verschränkung mit der GAP-Strategieplanung	653
<b>V. Das Energie- und Klimapolitikplanungsrecht und der Rückgriff auf Steuerungsmodi internationaler Organisationen</b>	<b>656</b>
1. Ähnlichkeiten mit dem Energy-Policy-Review-Prozess der IEA	658
2. Ähnlichkeiten mit dem Environmental-Performance-Review-Prozess der OECD/UNECE	661
3. Ähnlichkeiten mit dem Pariser Klimaschutzregime der UN	662
<b>VI. Ausweitung des Energie- und Klimapolitikplanungsrechts auf die Energiegemeinschaft</b>	<b>674</b>
<b>H. Ein Energie- und Klimapolitikplanungsrecht für Deutschland?</b>	<b>677</b>
<b>I. Politikplanungsgesetze als universell einsetzbares Instrument</b>	<b>687</b>
<b>J. Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse</b>	<b>693</b>
<b>Literatur- und Quellenverzeichnis</b>	<b>707</b>