

# Das Politikplanungsrecht der EU zur Implementierung des Green Deal

Dr. Moritz Reese, Department für Umwelt- und Planungsrecht, UFZ-Leipzig

**1. Implementierung des Klimaneutralitätsziels durch das EU-Governance-System:** Der EU Green Deal zielt auf eine Transformation der Union zur ökologischen Nachhaltigkeit und insb. Klimaneutralität bis 2050. Zentraler Ansatz zur Implementierung des Klimaneutralitätsziels ist neben dem Emissionshandel das sog. Governance-System, das mit der Governance-Verordnung (GV) und der Lastenteilungs-VO (ESR) von 2018 zunächst mit Blick auf den 2030-Horizont eingeführt und auf der Grundlage des Green Deal durch das EU-Klimagesetz (KG) weiterentwickelt und auf den 2050-Horizont erstreckt wurde (s. Tabelle). Durch die genannten Rechtsakte werden Unionsziele und teilweise auch nationale Ziele insbesondere zur Dekarbonisierung sowie zur Steigerung der erneuerbaren Energie und Energieeffizienz bestimmt. Die Mitgliedstaaten (MS) werden verpflichtet, Ziele und Umsetzungsmaßnahmen in „Nationalen Energie- und Klimaplänen“ (NECP) niederzulegen, die erstmals für den Zeitraum 2020-2030 2019 aufzustellen waren und für die folgenden Dekaden fortzuschreiben sind. Ferner haben die MS und die EU Langfriststrategien zum Erreichen der Klimaneutralität bis 2050 zu erstellen. Die Ziele und Planungspflichten werden von umfangreichen Monitoring- und Berichtspflichten flankiert. Der Kommission hat die Pläne und ihre Umsetzung auf Zielkonformität zur überprüfen und ggf. Empfehlungen zur Nachbesserung abzugeben. Außerdem bewertet sie die Zielkonformität der flankierenden Unionsmaßnahmen und unterbreitet auch dazu Ergänzungsvorschläge.

**2. Das EU-Governance-System als „Politikplanungsrecht“:** Durch die Ziel-, Planungs- und Umsetzungspflichten ist regelmäßig nicht nur die vollziehende Verwaltung angesprochen, sondern es sind vor allem auch Maßnahmen(planungen) der Regierungen sowie Gesetzgebung und politischen/fiskalischen Verwaltung gefordert. Man kann insofern von einem *Politikplanungsrecht* sprechen, das darauf gerichtet ist, die maßgeblichen Politiken der MS und der Union rational, und effektiv auf gemeinsame Ziele und einen langfristigen Klimaneutralitätspfad auszurichten. Das Politikplanungsrecht dient zugleich der Koordinierung über Ebenen und Sektoren und dabei auch einer föderalen Transformation, die dem Subsidiaritätsprinzip entsprechend die Mittel und Wege primär den MS und dezentralen Ebenen überlässt.

**3. Kernelemente des Klimapolitikplanungsrechts:** Das EU-Governance-System umfasst im Ansatz alle wesentlichen Elemente eines modernen, vorwiegend prozedural gestalteten Politikplanungsrechts: Neben dem o.g. **Zielsystem** und revisiblen **Planungsformaten** regeln die GV und das KG umfangreiche Vorgaben zum **Assessment**, d.h. zur Ermittlung und Bewertung der Sachlagen und Handlungsmöglichkeiten einschließlich der Einbeziehung wissenschaftlicher Expertise (Art. 3 KG) und **Beteiligung von Öffentlichkeit und Stakeholdern** (Art. 10 GV, Klimapolitischer Dialog: Art. 11 GV). Es werden Kriterien und Verfahren zur Bestimmung der nationalen Ziele und Planungen einschließlich der regionalen Abstimmung bestimmt. Ferner normieren das KG und insb. die GV umfangreiche **Monitoring- und Berichtspflichten** und darauf aufbauend **Revisionspflichten** und Fortschrittskontrollen durch die Kommission. Ungeachtet des bereits beachtlichen Regelungsumfangs ist das System noch jung und wirft vielfältige **Umsetzungs- und Entwicklungsfragen** aufwirft, u.a. zu folgenden Aspekten:

**4. Einbeziehung aller Handlungsebenen in das Ziel- und Planungssystem:** Ein Planungssystem, das die erforderlichen Beiträge aller Ebenen effektiv abrufen und koordinieren soll, muss sich grundsätzlich auf alle maßgeblichen Ebenen erstrecken, d.h. sowohl auf EU und nationaler als auch auf die maßgeblichen subnationalen Ebenen. Für die EU-Ebene ist durch das KG zumindest eine Langfristplanung eingeführt worden, eine der NECP entsprechende mittelfristige Unionsplanung fehlt jedoch. In der Verantwortung der MS liegt es, das Governance-System auch auf ihre föderalen Umsetzungsebenen zu erstrecken, um die von dort benötigten Zielbeiträge und Umsetzungsplanungen abzufordern. An einem solchen nationalen Komplementärsystem fehlt es (auch) in Deutschland weitgehend. Das KSG des Bundes normiert keine Zielbeiträge und Planungspflichten für die Länder und Gemeinden (anders als nunmehr für die Klimaanpassung gem. KAnG).

**5. Bindungsgrenzen und prozedurale Durchsetzung der Zielvorgaben und Politikpläne:** Zur Durchsetzung der Ziele und Planungen setzt das Politikplanungsrecht der EU vorwiegend auf Transparenz und Fortschrittskontrollen sowie auf Empfehlungen der Kommission zur Nachbesserung der NECP. Letzteren haben die die MS nach Maßgabe der Art. 7 Abs. 3 CL und Art. 34 GR „gebührend Rechnung zu tragen“. Dieser Compliance-Mechanismus ist mitunter als zu weich und die GV als „hinkende“ Verordnung kritisiert worden. Die Empfehlungen der Kommission seien gem. Art. 288 V AUEV unverbindlich, den MS würden zu große Gestaltungsspielräume zugestanden. Diese Kritik beruht m.E. auf überzogenen Vorstellungen davon, was mit dem Politikplanungsansatz erreicht werden kann. Es sollte nicht verkannt werden, dass die Planung und Umsetzung insb. gesetzlicher Maßnahmen notwendige Parlamentsmehrheiten voraussetzt und oft auch ein komplexes Zusammenwirken von Sektorpolitiken und föderalen Zuständigkeitsebenen erforderlich ist, das nur prozedural gefördert, aber nicht dekretiert werden kann. Demokratisches Politikplanungsrecht muss daher zwingend auf eine vorwiegend prozedurale, „adaptive“ Durchsetzung über Revisionsmechanismen und nachbessernde Planergänzung setzen.

**6. Möglichkeiten und Grenzen der Justiziabilität:** Es ist davon auszugehen, dass Verstöße gegen die Zielbestimmungs-, Planungs- und Umsetzungspflichten des KG und der GV nicht nur durch Empfehlungen der Kommission gerügt, sondern auch gerichtlich festgestellt werden können. Eine justiziable EU-Rechtsverletzung dürfte jedenfalls dann vorliegen, wenn ein MS die geforderte Planung oder Planüberarbeitung gar nicht vorlegt oder die Planung eindeutig den gesetzlichen Anforderungen widerspricht oder evident den Zielpfad verfehlt. Auch die „gebührenden Berücksichtigung“ von Nachbesserungsempfehlungen dürfte der gerichtlichen Kontrolle zugänglich sein, nämlich i.S. einer Ermessensprüfung darauf, ob für ein Abweichen von den Empfehlungen tragfähige Gründe vorgebracht werden. In der Regel wird der MS plausibel machen müssen, dass er auf anderen als den empfohlenen Wegen zu seinem Zielpfad zurückkehren wird. Verstöße gegen diese Rahmenanforderungen können durch Vertragsverletzungsverfahren vor dem EuGH gerügt werden, sollte aber auch durch Verbandsklage verwaltungsgerichtlich geltend gemacht werden können. Freilich können die Gerichte weder nötige Gesetze erlassen noch Parlamente dazu zwingen. Allerdings kann die Feststellung einer verletzten Rechtspflicht zum Handeln den politischen Druck erhöhen und zugleich die Entscheidungsträger gegenüber dem Wähler „entlasten“.

**7. Untersetzung durch Haushalts- und Förderpolitik:** Ein wichtiger Hebel zur Umsetzung und Stärkung des Politikplanungsrechts liegt bei der Verknüpfung mit Haushalts- und Förderpolitik, d.h. indem Titel und Zuwendungen für die Umsetzung der Planungen bereitgestellt und an die Einhaltung der Planungspflichten und Zielpfade geknüpft werden. Dies ist umso bedeutsamer, als die Transformation zur Klimaneutralität in vieler Hinsicht investive Maßnahmen zum Umbau von Energiesystemen, Infrastrukturen, Gebäuden etc. erfordert. Deshalb sollte als Teil der Politikplanung auch eine Koordinierung mit der Haushaltspolitik und Finanzplanung auf allen verantwortlichen Ebenen verlangt werden. Daran fehlt es im Governance-System der EU noch weitgehend.

**8. Politikplanungsrecht und direkte Steuerung parallel ausbauen:** Bei aller Bemühung um eine Stärkung des Politikplanungsrechts dürfen die Grenzen der Planbarkeit nicht verkannt, und es darf nicht erwartet werden, dass die Vielfalt der verantwortlichen, oftmals parlamentarischen Entscheidungsträger in den mannigfaltigen Handlungsbereichen allein durch Planungspflichten punktgenau zum Ziel geführt werden können. Deshalb muss ein Politikplanungsrecht seinen Verbindlichkeitsanspruch vor allem auf den Prozess und die Adäquatheitsbedingungen einer komplexen, langfristigen und reflexiven Planung richten, und im Übrigen durchaus zurückhaltend bleiben. Es sollte klar sein, dass eine geregelte Politikplanung keine hinreichende, aber eben eine notwendige Voraussetzung für die Nachhaltigkeitstransformation ist – nicht nur im Bereich der Klima- und Energiepolitik. In diesem Sinne sollten KG und GV gewürdigt und weiterentwickelt werden, und gleichzeitig müssen auch auf EU-Ebene die Maßnahmen der direkten Steuerung ausgebaut werden, allen voran der Emissionshandel.

## Ziele und Mechanismen des EU-Politikplanungsrechts für den Klimaschutz im Überblick

Horizont	EU: Ziel / Mechanismus	National: Ziel / Mechanismus
<b>Treibhausgasemissionen</b>		
2050	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ <b>Klimaneutralität</b></li> <li>➤ Langfriststrategie, Art. 15 GV</li> <li>➤ Sektor-Fahrpläne, Art. 10 KG</li> <li>➤ KOM- Bewertung der EU-Maßnahmen und ggf. Legislativvorschläge, Art. 6 II a) KG</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ <b>Klimaneutralität, keine spezifischen nationalen Ziele</b></li> <li>➤ Langfriststrategie, Art. 15 I GV</li> <li>➤ dekadisches Update der NECP iVm EU-2040-Ziel</li> <li>➤ KOM-Bewertung der nationalen Maßnahmen, Art. 7 I a) KG, 29 I b) und ggf. Empfehlungen</li> </ul>
2040	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ <b>Ziel zu setzen gem. Art. 4 III CL</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ <b>Nationaler Beitrag, keine spezif. Ziele</b></li> <li>➤ Update NECP mit 2030-Mechanismen</li> </ul>
2030	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ <b>55% THG-Reduktion ggü. 1990, bei maximal 225 Mio. t. Nettoabbau,</b> Art. 4 Abs. 1 EUKG</li> <li>➤ KOM-Bewertung der unionalen Maßnahmen, Art. 29 I a) GV</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ <b>Non-ETS: nationale Minderungsziele gem. LTV-2023</b></li> <li>➤ <b>Übergreifend, incl. Senken: national zu bestimmende Beiträge</b></li> <li>➤ NECPs – Entwurf, KOM-Überprüfung</li> <li>➤ Integr. Fortschrittsberichte, Art. 17 GV</li> <li>➤ KOM-Bewertung und ggf. Empfehlungen, Art. 29, 30 ff. GV</li> <li>➤ MS trägt Empfehlungen durch NECP-Aktualisierung Rechnung, Art. 34 GR</li> </ul>
<b>Erneuerbare Energien</b>		
2030	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ <b>42,5% Anteil am Bruttoenergieverbrauch</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ <b>National zu bestimmender Beitrag und Richtzielpfad mit Mindeststeigerungsraten</b> gem. Art. 4 a) Nr. 2 GV idF durch EERL-III-RL 2023/2413 v. 18.10.2023</li> <li>➤ NECPs, Bewertung, Empfehlungen</li> </ul>
<b>Energieeffizienz (EE-RL)</b>		
2030	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ <b>11,7% weniger Energieverbrauch als bisherige Projektionen für 2030</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ <b>National zu bestimmender indikativer Energieeffizienzbeitrag</b></li> <li>➤ <b>Jährliche Einsparung</b> von 1,49% von 2024-30; 1,9% für öffentliche Gebäude und 3% energ. Renovierung, EERL-III</li> <li>➤ NECPs, Bewertung, Empfehlungen</li> </ul>

### Zitierte Rechtsakte:

- **EU Klimagesetz (KG)** = Verordnung (EU) 2021/1119 vom 30. Juni 2021 zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität
- **EU Governance Verordnung (GV)** = Verordnung (EU) 2018/1999 vom 11. Dezember 2018 über das Governance-System für die Energieunion und für den Klimaschutz geändert durch das EU-CL
- **EU Lastenteilungsverordnung idFv 19.4.2023 (LTV-2023)** = Verordnung (EU) 2018/842 zur Festlegung verbindlicher nationaler Jahresziele für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen im Zeitraum 2021 bis 2030, geändert durch Verordnung (EU) 2023/857 v. 19.4.2023
- **EU Erneuerbare-Energien-Richtlinie idFv. 18.10.2023 (EERL-III)** = Richtlinie (EU) 2018/2001, geändert durch RL (EU) 2023/2413 vom 18.10.2023
- **EU Energieeffizienz-Richtlinie (EE-RL)**: Richtlinie (EU) 2023/1791 vom 13.9.2023 zur Energieeffizienz