

Der Europäische Green Deal im Stresstest – Klimagovernance, Industriepolitik und politische Fragmentierung nach 2030

Michèle Knodt*

This article analyses the European Green Deal (EGD) as a transformation project under changing political and economic conditions. It advances the argument that the viability of the European Union's (EU) climate governance beyond the 2030 horizon increasingly depends on implementation capacity, industrial policy priorities and fragmented political majorities. Drawing on an assessment of the revised National Energy and Climate Plans (NECPs), the re-adjustment of the EGD through a more competitiveness-oriented industrial policy, and the negotiation of the EU's 2040 climate target, the article shows how the character of EU climate policy is shifting. It argues that the growing flexibilisation of policy instruments and the expansion of political discretion may enhance short-term compromise-building, but at the same time facilitate the erosion of existing ambition levels and create new risks for coherence, credibility and the long-term achievement of EU climate objectives. The EGD thus emerges as a stress test for European climate governance in an increasingly volatile political environment.

Die nach den Wahlen zum Europäischen Parlament im Jahr 2019 ins Amt gekommene Europäische Kommission unter Leitung von Ursula von der Leyen stellte den Klimaschutz in den Mittelpunkt ihres politischen Programms. Mit dem Europäischen Green Deal (EGD) legte sie ein politisches Vorhaben vor, das auf die Etablierung nachhaltiger, bezahlbarer und sicherer Klima- und Energiepolitiken abzielt.¹ Zentrales Ziel dieses Programms ist es, die Treibhausgasemissionen der Europäischen Union (EU) bis 2050 auf netto null zu reduzieren. Verankert ist dieses Ziel im sogenannten Europäischen Klimagesetz.² Dieses für die EU-Mitgliedstaaten rechtlich verbindliche Gesetz führt ein Zwischenziel für 2030 ein, das eine Reduktion der europäischen Netto-Emissionen (unter Berücksichtigung von Emissionsminderungen durch Bindung sowie Abscheidung und Speicherung) um mindestens 55 Prozent gegenüber 1990 vorsieht. Zudem ermächtigt die Verordnung die Europäische Kommission, ein unionsweites Ziel für das Jahr 2040 vorzulegen. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, zur Erreichung der unionsweiten Ziele beizutragen, indem sie nationale Beiträge bestimmen sowie die hierfür erforderlichen Politiken und Maßnahmen ausarbeiten und umsetzen. Zu diesem Zweck erstellen und übermitteln sie der Kommission seit 2019 integrierte nationale Energie- und Klimapläne (NEKP). Diese dienen als zentrale

* Prof. Dr. Michèle Knodt, Arbeitsbereichs- und Projektleitung „Vergleichende Analyse politischer Systeme und Integrationsforschung“, Institut für Politikwissenschaft, Technische Universität Darmstadt.

- 1 Europäische Kommission: The European Green Deal, COM(2019) 640 final, 11.12.2019; Milan Elkerbout et al.: The European Green Deal after Corona: Implications for EU climate policy, Centre for European Policy Studies: CEPS Policy Insights 6/2020; Annette Bongardt/Francisco Torres: The European Green Deal: More than an Exit Strategy to the Pandemic Crisis, a Building Block of a Sustainable European Economic Model, in: Journal of Common Market Studies 1/2022, S. 170–185.
- 2 Verordnung (EU) 2021/1119 zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 401/2009 und (EU) 2018/1999 („Europäisches Klimagesetz“) vom 30. Juni 2021, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 243, 9.7.2021, S. 1–17.

Grundlage für die regelmäßige Überwachung, Berichterstattung und Bewertung im Rahmen des Governance-Systems der Energieunion und können im Fünfjahresrhythmus überprüft werden.³

Im Legislativpaket „Fit für 55“ (FF55) bündelte die Europäische Kommission im Jahr 2021 zentrale Maßnahmen zur Umsetzung des EGD. Dieses bezog sich auf eine Vielzahl von Politikfeldern und umfasste u. a. das Europäische Emissionshandelssystem (EU Emissions Trading System, EU-ETS), den Ausbau erneuerbarer Energien sowie Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz. Ziel des Pakets ist es, den bestehenden EU-Rechtsrahmen umfassend an die verschärften klimapolitischen Zielsetzungen anzupassen.⁴ In der Literatur wird das FF55-Paket als qualitativer Sprung in der Ausgestaltung der EU-Klimagovernance bewertet. Denn es erweitert den Instrumentenmix, bezieht zusätzliche Sektoren systematisch ein und erhöht die Kohärenz zwischen Zielvorgaben, Monitoring und Nachsteuerungsmechanismen deutlich.⁵

Während sich der überwiegende Teil der FF55-Rechtsakte noch im Gesetzgebungsverfahren befand, begann im Februar 2022 der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine. Dadurch veränderten sich die energiepolitischen Rahmenbedingungen der EU grundlegend. Neben der kurzfristigen Abfederung der kriegsbedingten Belastungen des Energiesektors rückte die Beschleunigung der Energiewende stärker in den Fokus. Denn die im Rahmen von FF55 vorgesehenen Maßnahmen galten als nicht ausreichend, um den neuen Anforderungen an Versorgungssicherheit und geopolitische Resilienz gerecht zu werden. Vor diesem Hintergrund legte die Europäische Kommission im Mai 2022 den REPowerEU-Plan vor, der mittel- bis langfristige Maßnahmen, die Anhebung des Transformationsniveaus und strukturelle Anpassungen vorsieht. Ziel ist es, die Abhängigkeit der EU von russischen Energieimporten bis 2027 zu beenden.⁶ Insgesamt gelang es der EU, durch den gezielten Einsatz krisengesteuerter Notfallgesetzgebung, die Energiesicherheit in kurzer Zeit zu stabilisieren. Insbesondere die auf Art. 122 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) gestützten Verordnungen ermöglichten ein rasches und koordiniertes Handeln, etwa bei der Gasbevorratung, der Nachfragereduktion, der gemeinsamen Beschaffung sowie der Abfederung extremer Preisentwicklungen.⁷

3 Verordnung (EU) 2018/1999 über das Governance-System für die Energieunion und für den Klimaschutz, zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 663/2009 und (EG) Nr. 715/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates, der Richtlinien 94/22/EG, 98/70/EG, 2009/31/EG, 2009/73/EG, 2010/31/EU, 2012/27/EU und 2013/30/EU, der Richtlinien 2009/119/EG und (EU) 2015/652 und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 525/2013 vom 11. Dezember 2018, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 328, 21.12.2018, S. 1–77.

4 Michèle Knodt et al.: (Un)fit for 55! Ohne eine verschärfte Governance-Verordnung sind die Klimaziele 2030 nicht zu erreichen, in: *integration* 4/2021, S. 287–300; Sabine Schlacke et al.: Governance-Mechanismus stärken: 2030er-Klimaziele erreichen und Lücke des EU Green Deal schließen, Kopernikus-Projekt Ariadne: Ariadne-Kurzossier, September 2022.

5 Sebastian Oberthür/Kati Kulovesi: Accelerating the EU's climate transformation: The European Green Deal's Fit for 55 package unpacked, in: *Review of European, Comparative & International Environmental Law* 1/2025, S. 7–22.

6 Michèle Knodt/Marc Ringel/Nils Bruch: Secure and Sustainable? Unveiling the Impact of the Russian War on EU Energy Governance, in: Claudia Wiesner/Michèle Knodt (Hrsg.): *The War Against Ukraine and the EU. Facing New Realities*, Cham 2024, S. 133–160; Schlacke et al.: Governance-Mechanismus stärken, 2022; Agnieszka Widuto: Preparing for 'RepowerEU': Action for more secure, more affordable and cleaner energy, European Parliament Research Service, PE 729.421, Mai 2022.

7 Michèle Knodt/Marc Ringel: Energiesicherheit-Nachhaltigkeit-Nexus in Zeiten des Krieges: Krisengesteuerte Notfallmaßnahmen für den Green Deal?, in: *integration* 3/2023, S. 282–289.

Die in der Krise demonstrierte Handlungsfähigkeit der EU darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Energiepolitik weiterhin von einem grundlegenden integrationspolitischen Dilemma geprägt ist. Der in Art. 194 Abs. 2 AEUV verankerte Souveränitätsvorbehalt in der Energiepolitik zugunsten der Mitgliedstaaten, insbesondere in Bezug auf den nationalen Energiemix, begrenzt die Durchgriffsmöglichkeiten der EU erheblich und schränkt ihre Möglichkeiten ein, nationale Strategien wirksam zu steuern oder zu sanktionieren. Da Klimapolitik in der EU zu einem erheblichen Teil faktisch Energiepolitik ist,⁸ wirkt diese Kompetenzbegrenzung unmittelbar auf die Umsetzung der Klimaziele zurück. Die Europäische Kommission hat versucht, dieses strukturelle Defizit bereits durch die Governance-Verordnung von 2018⁹ abzumildern, insbesondere durch die Einführung der NEKPs, verstärkte Monitoring- und Berichtspflichten sowie Elemente einer „Härtung“ weicher Steuerung.¹⁰ Gleichwohl bleiben diese Ansätze in ihrer Wirkung begrenzt, da verbindliche nationale Zielvorgaben und wirksame Sanktionsmechanismen weiterhin fehlen und die Steuerung primär auf Transparenz, Koordinierung und politischen Druck setzt.

Dieses strukturelle Governance-Dilemma wird zunehmend von einer politischen Re-Interpretation des EGD überlagert, die dessen weitere Entwicklung maßgeblich prägt. Unter dem Leitbild eines „Industrial Green Deal“ werden klimapolitische Zielsetzungen stärker in industrie-, wettbewerbs- und sicherheitspolitische Strategien eingebettet, wodurch sich Prioritäten innerhalb des bestehenden Instrumentenmixes verschieben. Parallel dazu verändern sich die politischen Mehrheitsverhältnisse im Rat der EU und Europäischen Parlament, was die Durchsetzbarkeit ambitionierter klimapolitischer Vorhaben zusätzlich beeinflusst. In der Zusammenschau verändern diese Entwicklungen nicht nur die Ausgestaltung einzelner Instrumente, sondern den politischen Möglichkeitsraum der EU-Klimapolitik insgesamt.

Die europäische Klima- und Energiepolitik tritt nun Mitte der 2020er-Jahre in eine entscheidende Phase ein. Im Jahr 2026 bereitet die Europäische Kommission eine umfassende Neuordnung des klima- und energiepolitischen Rechtsrahmens für die Zeit nach 2030 vor. Geplant ist ein breites Bündel legislativer und nicht-legislativer Initiativen, das von industriepolitischen Beschleunigungsinstrumenten über neue Investitionsstrategien bis hin zur Reform zentraler Steuerungsmechanismen wie des EU-ETS reicht. Parallel dazu fallen mit den Verhandlungen über den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen grundlegende Entscheidungen über die finanzielle Unterlegung der Transformation, während die Ratspräsidentenschaften Zyperns und Irlands versuchen müssen, mit zunehmend fragmentierten politischen Mehrheiten konsensfähige Kompromisse zu erzielen. Inhaltlich markieren diese Vorhaben den Übergang von der Umsetzung der 2030-Ziele hin zur Ausgestaltung des klima- und energiepolitischen Ordnungsrahmens für den Zeitraum nach 2030, einschließlich der Konkretisierung des unionsweiten Klimaziels für 2040 und der hierfür erforderlichen Zielpfade und Instrumente. Die in diesem Zeitraum getroffenen Entscheidungen werden maßgeblich darüber bestimmen, ob die EU mit einem kohärenten,

8 Marc Ringel: Die Klimapolitik der Europäischen Union. Eine zusammenfassende Übersicht, Deutsch-Französisches Institut: Aktuelle Frankreich-Analysen 42/2024.

9 Verordnung (EU) 2018/1999, Amtsblatt der EU, Nr. L 328, 2018.

10 Marc Ringel/Michèle Knodt: Governance der Energieunion: Weiche Steuerung mit harten Zügen?, in: *integration* 2/2017, S. 125–140; Michèle Knodt/Marc Ringel/Rainer Müller: 'Harder' soft governance in the European Energy Union, in: *Journal of Environmental Policy & Planning* 6/2020, S. 787–800.

ambitionierten und finanzierbaren Ordnungsrahmen in die 2030er Jahre eintritt oder ob sich die bereits absehbaren Zielkonflikte zwischen Klimaschutz, Industriepolitik und politischer Durchsetzbarkeit weiter verfestigen.

Der Beitrag analysiert die weiteren Entwicklungsperspektiven des EGD vor dem Hintergrund der anstehenden Neuausrichtung der EU-Klima- und Energiepolitik über den 2030-Horizont hinaus. Er argumentiert, dass sich die zukünftige Tragfähigkeit des EGD an zwei eng miteinander verknüpften Entwicklungslinien entscheidet. Erstens rückt mit den überarbeiteten NEKPs die Frage der tatsächlichen Umsetzungsfähigkeit europäischer Zielvorgaben in den Mittelpunkt, da sich hier die Leistungsfähigkeit der bestehenden Governance-Strukturen empirisch überprüfen lässt. Zweitens verändern die zunehmende Verknüpfung der Klimapolitik mit industriepolitischen Zielsetzungen sowie verschobene politische Mehrheitsverhältnisse im Rat und im Europäischen Parlament die institutionellen und politischen Rahmenbedingungen, unter denen der EGD v. a. in den 2040er-Zielen weiterentwickelt wird.

Governance und nationale Umsetzung im europäischen Klimarahmen

Unterschiedliche Ausprägungen von Soft-Governance in der Energie- und Klimapolitik

Mit der Governance-Verordnung wurde ein verbindlicher verfahrensrechtlicher Rahmen geschaffen, der die nationalen Beiträge der Mitgliedstaaten zur Erreichung der Klima- und energiepolitischen Ziele der EU über NEKPs koordiniert. In diesen legten die Mitgliedstaaten ihre nationalen Zielbeiträge für den Zeitraum 2021 bis 2030 sowie die hierfür vorgesehenen Politiken und Maßnahmen dar.

Die NEKPs unterliegen einer formellen Bewertung durch die Europäische Kommission, die befugt ist, bei festgestellten Ambitions- oder Umsetzungslücken länderspezifische Empfehlungen auszusprechen. Zwar verbleibt die Verantwortung für Inhalt und Umsetzung der Pläne bei den Mitgliedstaaten. Unionsrechtlich sind sie aber verpflichtet, die Empfehlungen der Kommission zu berücksichtigen und Abweichungen ausdrücklich zu begründen. Ergänzt wird dieser Mechanismus durch präzisierende Elemente wie indikative Zielpfade, eine Formel zur Schließung von Ambitions-lücken im Bereich der erneuerbaren Energien, Anpassungen im Bereich der Energieeffizienz (seit dem REPowerEU-Plan) sowie ein verdichteter Monitoring- und Berichtsprozess. Auf diese Weise wird ein ursprünglich weicher Steuerungsmechanismus um Elemente einer „härteren“ Soft-Governance ergänzt, die darauf abzielen, die Steuerungs- und Durchsetzungsfähigkeit der EU im Rahmen begrenzter energiepolitischer Kompetenzen zu erhöhen.¹¹

Hard- und Soft-Governance sind nicht dichotom, sondern als Pole eines Kontinuums zu verstehen, entlang dessen sich Steuerungsformen je nach Ausprägung von Verpflichtungsgrad, Rechtfertigungspflichten, Präzision, Überwachungs- und Reputationsmechanismen („blaming and shaming“), der Rolle der Kommission sowie dem Vorhandensein von Sanktionsmechanismen unterschiedlich verorten lassen. Eine „Härtung“ der Soft-Governance lässt sich im Rahmen der Governance-Verordnung in mehreren Bereichen identifizieren:¹²

11 Ringel/Knodt: Governance der Energieunion, 2017; Knodt/Ringel/Müller: 'Harder' soft governance in the European Energy Union, 2020.

12 Knodt/Ringel/Müller: 'Harder' soft governance in the European Energy Union, 2020.

1. Verpflichtungsgrad: Hinsichtlich der Entwürfe der NEKPs sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, die Empfehlungen der Europäischen Kommission in ihren finalen Plänen zu berücksichtigen.
2. Rechtfertigungspflicht: Weichen Mitgliedstaaten von den Empfehlungen der Kommission zu den Entwürfen der NEKPs ab, müssen sie dies begründen und öffentlich darlegen.
3. Präzision: Im Falle einer Ambitionsücke im Bereich der erneuerbaren Energien sieht Anhang II der Governance-Verordnung eine Formel vor, die die fehlenden Prozentpunkte auf die Mitgliedstaaten verteilt. Diese Formel kompensiert das Fehlen verbindlicher nationaler Zielvorgaben. Für den Bereich der Energieeffizienz existiert ein solcher Mechanismus jedoch nicht. Zusätzlich müssen die nationalen Beiträge im Bereich der erneuerbaren Energien durch einen „indikativen Zielpfad“ ergänzt werden, während für die Energieeffizienz in der Governance-Verordnung lediglich auf die Möglichkeit zusätzlicher europäischer Maßnahmen zur Schließung von Ambitions- und Umsetzungslücken verwiesen wird.
4. „Blaming and shaming“: Im Vergleich zum Monitoring der 2020-Ziele eröffnet die Governance-Verordnung erweiterte Möglichkeiten für „blaming and shaming“, da die Kommission den Bericht über die Lage der Energieunion dem Europäischen Parlament und Rat der EU vorlegen muss.
5. Gestärkte Rolle der Europäischen Kommission: Die Rolle der Kommission wird dadurch gestärkt, dass sie befugt ist, delegierte Rechtsakte zu erlassen, mit denen bestimmte Anforderungen der Governance-Verordnung weiter präzisiert werden.
6. Fehlende Sanktionen: Die Governance-Verordnung sieht keine formalen Sanktionsmechanismen vor. Die Soft-Governance wird damit zwar insbesondere im Bereich der erneuerbaren Energien und in geringerem Maße im Bereich der Energieeffizienz „gehärtet“, erreicht allerdings nicht den Charakter verbindlicher Regulierung.

Erste Bewertungsrunde – asymmetrische Wirkung der Governance-Mechanismen

Die Auswertung der ersten Runde der Kommissionsempfehlungen zu den NEKPs folgte auf die Einreichung der Planentwürfe im Juni 2019 und war mit der Bewertung der finalen Pläne im September 2020 abgeschlossen. Sie legt nahe, dass Elemente einer „härteren“ Soft-Governance die nationale Umsetzung europäischer Zielvorgaben tatsächlich beeinflussen können.¹³ Dies zeigte sich in dieser ersten Runde insbesondere im Bereich der erneuerbaren Energien, in dem die Governance-Verordnung vergleichsweise starke Steuerungselemente vorsieht. In diesem Bereich übernahmen die Mitgliedstaaten die Empfehlungen der Kommission in erheblichem Umfang, sodass die aggregierten nationalen Zielbeiträge nach der Überarbeitungsphase das auf EU-Ebene angestrebte Ziel für erneuerbare Energien erreichten und sogar leicht übertrafen. Die Ergebnisse sprechen dafür, dass die partielle Härtung weicher Governance-Instrumente unter den gegebenen institutionellen Rahmenbedingungen wirksam sein kann.

Demgegenüber fiel die Wirkung der Kommissionsempfehlungen im Bereich der Energieeffizienz deutlich begrenzter aus. Hier fehlten zentrale Elemente einer vergleichbaren

¹³ Knodt et al.: (Un)fit for 55!, 2021.

Härtung der Soft-Governance, insbesondere verbindliche Referenzwerte, ein Mechanismus zur Schließung von Ambitionslücken sowie indikative nationale Zielpfade. Entsprechend blieben sowohl die Übernahme der Empfehlungen durch die Mitgliedstaaten als auch die nachfolgende Erhöhung der nationalen Ambitionsniveaus wesentlich begrenzter als im Vergleichsfall der erneuerbaren Energien. In der Aggregation verfehlten die nationalen Beiträge in der Energieeffizienz die auf EU-Ebene definierten Zielmarken. Diese asymmetrische Wirkung der Governance-Mechanismen legt nahe, dass Unterschiede im Härtegrad weicher Steuerung maßgeblich zur Erklärung divergierender Umsetzungsergebnisse beitragen.¹⁴

Mit dem Legislativpaket FF55 und insbesondere im Zuge von REPowerEU wurden diese asymmetrischen Governance-Strukturen teilweise adressiert. Zentrale Elemente der bislang im Bereich der erneuerbaren Energien etablierten „härteren“ Soft Governance wurden nun auch auf die Energieeffizienz übertragen. Dazu zählen u. a. stärker präzisierete Zielpfade sowie die Einführung formelbasierter Berechnungen nationaler Beiträge. Ziel dieser Angleichung war es, die bislang schwächere Steuerungswirkung im Bereich der Energieeffizienz zu erhöhen und die nationalen Beiträge besser an das mit FF55 und REPowerEU gestiegene europäische Ambitionsniveau anzubinden. Gleichwohl erfolgte diese Härtung bislang über die jeweiligen sektoralen Richtlinien und ohne eine entsprechende Anpassung der Governance-Verordnung selbst.¹⁵

Zweite Bewertungsrunde – partieller Erfolg einer schrittweisen Härtung der Soft-Governance

Im Rahmen der zweiten Überarbeitungsrunde der NEKPs für den Zeitraum bis 2030 waren die Mitgliedstaaten verpflichtet, bis Mitte 2024 aktualisierte NEKPs vorzulegen. Diese hatten die erhöhten Zielvorgaben aus dem Legislativrahmen von FF55 sowie die zusätzlichen Anforderungen aus REPowerEU zu berücksichtigen. Da Belgien, Estland und Polen ihre aktualisierten NEKPs nicht rechtzeitig vorgelegt hatten, stützte sich die Europäische Kommission in ihrer im Jahr 2025 vorgelegten Gesamtbewertung nicht ausschließlich auf formell eingereichte finale Pläne. Vielmehr griff sie ergänzend auf Entwurfsfassungen, im Rahmen öffentlicher Konsultationen bereitgestellte Aktualisierungen sowie auf zusätzliche technische Projektionen zurück, um auch für diese Mitgliedstaaten eine EU-weite Aggregation der nationalen Beiträge vornehmen zu können.¹⁶

Die EU-weite Aggregation der aktualisierten NEKPs zeigt, dass die nationalen Beiträge im Bereich der erneuerbaren Energien in der Summe einen Anteil von rund 41 Prozent am Bruttoenergieverbrauch im Jahr 2030 ausmachen sollen. Damit werden die Mitgliedstaaten das verbindliche unionsweite Ziel von mindestens 42,5 Prozent nicht ganz erreichen. Wie in Abbildung 1 dargestellt, liegen die Zielbeiträge im Bereich der erneuer-

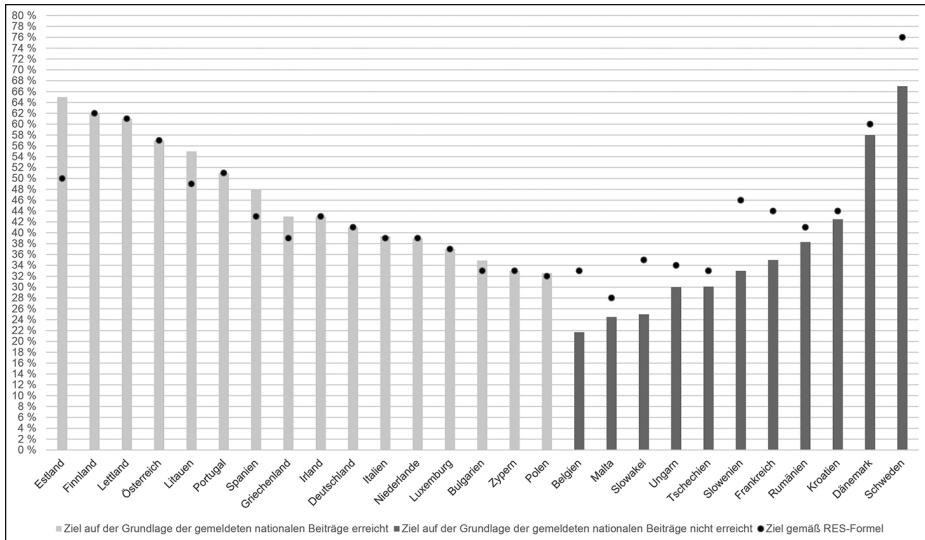
¹⁴ Ebenda.

¹⁵ Europäische Kommission: Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie (EU) 2018/ 2001 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen, der Richtlinie 2010/31/EU über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden sowie der Richtlinie 2012/27/EU zur Energieeffizienz, COM(2022) 222 final, 18.5.2022; Knodt/Ringel: Energiesicherheit-Nachhaltigkeit-Nexus in Zeiten des Krieges, 2023.

¹⁶ Europäische Kommission: Annex. EU-wide assessment of the final updated national energy and climate plans – Delivering the EU’s 2030 energy and climate objectives, COM(2025) 274 final, 27.5.2025.

baren Energien eines Großteils der Mitgliedstaaten innerhalb oder oberhalb der sich aus der Berechnungsformel nach Anhang II der Governance-Verordnung ergebenden nationalen Referenzwerte, sodass verbleibende Unterschreitungen einzelner Mitgliedstaaten auf EU-Ebene zu einem großen Teil kompensiert werden.¹⁷

Abbildung 1: Abgleich der Ziele für erneuerbare Energien aus den nationalen Energie- und Klimaplänen mit den tatsächlichen Beiträgen der Mitgliedstaaten



Quelle: eigene Darstellung auf Grundlage der Daten von Europäische Kommission: Annex. EU-wide assessment of the final updated national energy and climate plans – Delivering the EU's 2030 energy and climate objectives, COM(2025) 274 final, 27.5.2025, S. 7–8. Es wird mit gerundeten Zahlen gearbeitet.

Im Bereich der Energieeffizienz ergibt sich ein differenzierteres Bild. Die aggregierten nationalen Beiträge zum Endenergieverbrauch belaufen sich für 2030 auf rund 794 Megatonnen Öleinheiten (Mtoe) und liegen damit etwa 4 Prozent oberhalb des unionsweiten Zielwerts von 763 Mtoe, was einer Zielannäherung, jedoch keiner vollständigen Zielkonformität entspricht. Für den Primärenergieverbrauch ergibt sich mit rund 1.040 Mtoe ein Wert, der etwa 4,5 Prozent über dem Zielwert von 993 Mtoe liegt. Zahlreiche Mitgliedstaaten erreichten mit ihren nationalen Beiträgen den referenzierten Richtwert. Insgesamt allerdings verfehlt das aggregierte Effizienzniveau weiterhin die unionsweiten Zielmarken.¹⁸

Trotz der schlechteren Werte im Bereich der Energieeffizienz kommt die Kommission in einer sehr optimistischen Lesart in ihrer Gesamtbewertung beider Ziele des Ambitionszuwachses zu dem Ergebnis, dass die aktualisierten NEKPs in der Aggregation nun eine Reduktion der Netto-Treibhausgasemissionen von 54 Prozent bis 2030 gegenüber 1990 ermöglichen und damit in Reichweite des verbindlichen EU-Ziels liegen. Sie führt

¹⁷ Ebenda.

¹⁸ Ebenda.

den beobachteten Ambitionszuwachs im Wesentlichen auf drei miteinander verknüpfte Faktoren zurück. Erstens verweist sie auf den veränderten regulatorischen Rahmen infolge von FF55 und REPowerEU, der durch höhere verbindliche EU-Zielvorgaben, präzisiertere Berechnungsmethoden und formelbasierte nationale Referenzwerte die Spielräume für nationale Unterambition deutlich verengt habe. Hier zeigt sich die „härtere“ Soft-Governance. Zweitens hebt die Kommission die intensive Interaktion mit den Mitgliedstaaten im Rahmen der Überarbeitung der NEKPs hervor. Die länderspezifischen Empfehlungen, die formalisierte Pflicht zur Begründung von Abweichungen sowie die iterative Rückkopplung zwischen Kommission und nationalen Verwaltungen hätten dazu geführt, dass nationale Zielsetzungen schrittweise nach oben angepasst wurden. Hier liegt also ebenfalls ein Fall von „härterer“ Soft Governance vor. Drittens verweist die Kommission explizit auf den geopolitischen Kontext seit 2022. Die Energiekrise habe in vielen Mitgliedstaaten Investitionen in erneuerbare Energien, Energieeinsparungen und Elektrifizierung politisch beschleunigt und damit Zielanhebungen erleichtert, die zuvor als politisch schwer durchsetzbar galten.¹⁹

Aus analytischer Perspektive lässt sich der Befund der zweiten NEKP-Runde somit als partieller Erfolg einer schrittweisen Härtung weicher Governance interpretieren, allerdings unter besonderen Rahmenbedingungen. Die von der Europäischen Kommission konstatierte Annäherung der aggregierten nationalen Beiträge an die EU-Zielmarken ist somit das Ergebnis einer spezifischen Konstellation aus verschärften unionsrechtlichen Vorgaben, verfeinerten Steuerungsinstrumenten und exogenen Kriseneffekten.

Zugleich sollte der beobachtete Anstieg des formalen Ambitionsniveaus nicht überinterpretiert werden, da sich die Bewertung bislang auf Zielsetzungen und Projektionen stützt und nicht die tatsächliche Umsetzung der in den NEKPs vorgesehenen Politiken und Maßnahmen zum Gegenstand hat. Ähnlich argumentiert das „Climate Action Network“ (CAN) Europe. In einer eigenen Bewertung der zweiten NEKP-Runde weist es darauf hin, dass die formale Annäherung der nationalen Zielsetzungen an die unionsrechtlichen Vorgaben vielfach nicht durch hinreichend konsistente und belastbare Politiken und Maßnahmen unterlegt ist. Die Bewertung der sogenannten Ambitionsücke erfolgt dabei ausdrücklich nicht allein anhand der ausgewiesenen Zielwerte, sondern anhand der Frage, ob diese durch kohärente Szenarien mit bestehenden Maßnahmen bzw. zusätzlichen Maßnahmen in der Implementationsphase abgesichert sind. Nach dieser Analyse verfügen in zahlreichen Mitgliedstaaten die in den NEKPs ausgewiesenen Zielbeiträge nicht über eine tragfähige Umsetzungsperspektive. Besonders ausgeprägt ist die Umsetzungsproblematik im Bereich der Energieeffizienz: Hier verfehlen die meisten Mitgliedstaaten selbst die Mindestbenchmarks der Energieeffizienzrichtlinie, wenn die hinterlegten Politiken und Maßnahmen in beiden Szenarien zugrunde gelegt werden. Aus dieser Perspektive bleibt der Ambitionszuwachs der zweiten NEKP-Runde in erheblichem Maße ein planerischer Befund, dessen klimapolitische Wirksamkeit maßgeblich davon abhängen wird, ob es

19 Ebenda.

gelingt, die identifizierten Lücken bei Politiken, Finanzierung, Governance und Durchsetzung in der Implementierungsphase zu schließen.²⁰

Vor diesem Hintergrund stellt sich die weiterführende Frage, ob und inwieweit diese Governance-Arrangements auch jenseits des 2030-Horizonts tragfähig sind. Dies gilt umso mehr, als die zweite Kommission unter der Führung von der Leyens eine Akzentverschiebung hin zu einer stärkeren industriepolitischen Rahmung der Klimapolitik vollzogen hat, die unter dem Schlagwort eines „Industrial Green Deal“ auf Wettbewerbsfähigkeit, Resilienz und technologische Souveränität abstellt. Zugleich verändern sich die politischen Mehrheitsverhältnisse auf EU-Ebene spürbar. Sowohl im Rat als auch im Europäischen Parlament erschweren politische Verschiebungen nach rechts und damit fragmentierte und teilweise polarisierte Konstellationen die Stabilisierung ambitionierter klimapolitischer Vorhaben. In der Zusammenschau werfen diese Entwicklungen die Frage auf, inwieweit sich der EGD unter den Bedingungen einer stärker industriepolitisch geprägten Agenda und eines erodierenden politischen Konsenses noch als kohärentes und langfristig tragfähiges Transformationsprojekt fortentwickeln lässt.

Industriepolitik und politischer Gegenwind – veränderte Rahmenbedingungen des Europäischen Green Deals

Die Tragfähigkeit des EGD als langfristiges Transformationsprojekt hängt nicht allein von der Ausgestaltung seiner rechtlichen Instrumente und Governance-Mechanismen ab, sondern in erheblichem Maße von den politischen und strategischen Kontexten, in die diese eingebettet sind. Vor diesem Hintergrund lassen sich gegenwärtig zwei Entwicklungen identifizieren, die den Charakter und die Durchsetzungskraft des EGD nachhaltig beeinflussen. Zum einen vollzieht sich eine inhaltliche Re-Justierung der Klima- und Energiepolitik, in deren Rahmen industriepolitische Zielsetzungen, v. a. Wettbewerbsfähigkeit, Resilienz und technologische Souveränität, gegenüber klimapolitischen Leitmotiven an Gewicht zunehmen. Zum anderen verändern sich die politischen Mehrheitskonstellationen auf EU-Ebene, wodurch der bislang tragende Konsens über Zielrichtung, Ambitionsniveau und regulatorische Tiefe des EGD zunehmend unter Druck gerät.

Re-Justierung des Europäischen Green Deal durch Industriepolitik

Die Weiterentwicklung des EGD erfolgt nun zunehmend unter einer veränderten inhaltlichen Rahmung, die klimapolitische Zielsetzungen stärker in eine industrie-, wettbewerbs- und sicherheitspolitische Agenda einbettet. Unter dem Leitbild eines „Industrial Green Deal“ rücken Aspekte wie industrielle Resilienz, technologische Souveränität und Standortwettbewerb in den Vordergrund, während Klimaschutz weniger als eigenständiges ordnungspolitisches Leitmotiv, sondern verstärkt als Mittel zur industriellen Modernisierung interpretiert wird.

²⁰ Climate Action Network Europe: NECPs: NGOs call for stronger implementation to close gaps in National Energy and Climate Plans, 28.5.2025, abrufbar unter: <https://caneurope.org/necps-stronger-implementation-e-c-assessment/> (letzter Zugriff: 5.2.2026).

Im Februar 2023 legte die Europäische Kommission den Industriepan zum Grünen Deal (Green Deal Industrial Plan, GDIP) vor.²¹ Diesen bewirbt sie zwar als nächsten Schritt in der Ausgestaltung des EGD, eigentlich handelt es sich aber um eine inhaltliche Neujustierung. Nach Aussagen der Kommission soll der GDIP die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen CO₂-neutralen Industrie stärken und den raschen Übergang zur Klimaneutralität unterstützen.²² Während jedoch der EGD ursprünglich als umfassender Transformationsrahmen mit klimapolitischer Leitfunktion konzipiert war, rückt mit dem GDIP eine stärker industriepolitische Lesart in den Vordergrund, in der Klimaschutz zunehmend als Mittel zur Sicherung von Wettbewerbsfähigkeit, wirtschaftlicher Resilienz und strategischer Autonomie interpretiert wird. Besonders deutlich wird diese Verschiebung in der Fokussierung auf energieintensive Industrien und saubere Schlüsseltechnologien, deren Transformation nicht nur emissionspolitisch, sondern explizit geoökonomisch und sicherheitspolitisch begründet wird.²³

Diese Neukonzentrierung spiegelt sich auch in der Architektur des GDIP wider. Die vier zentralen Säulen – regulatorische Vereinfachung, verbesserter Zugang zu Finanzierung, Fachkräftesicherung und die Öffnung bzw. Absicherung internationaler Märkte – zielen weniger auf eine Verschärfung klimapolitischer Standards als auf die gezielte Unterstützung ausgewählter industrieller Wertschöpfungsketten und den Abbau von klima- und umweltpolitischen Standards. Damit verschiebt sich der Schwerpunkt von einer primär regelbasierten Steuerung hin zu einer selektiveren, investitions- und industriepolitisch geprägten Interventionslogik sowie zur Deregulierung. Der EGD wird dadurch nicht aufgegeben, aber in seiner Begründungsstruktur und Prioritätensetzung neu gerahmt. Klimapolitische Ambition wird zunehmend über ihre Vereinbarkeit mit industrieller Wettbewerbsfähigkeit legitimiert.

Auf gleicher Linie dieser inhaltlichen Neujustierung ist der im Februar 2025 von der Europäischen Kommission vorgestellte Deal für eine saubere Industrie (Clean Industrial Deal, CID) zu sehen.²⁴ Dieser baut auf legislativen Initiativen auf, die bereits im Kontext des GDIP verankert waren, insbesondere die sogenannte Netto-Null-Industrie-Verordnung und die Verordnung zu kritischen Rohstoffen.²⁵ Die Netto-Null-Industrie-Verordnung zielt darauf ab, den Ausbau und die Skalierung industrieller Fertigungskapazitäten für strategisch relevante Netto-Null-Technologien in der EU zu erleichtern, u. a. durch die Ausweisung strategischer Projekte, verkürzte Genehmigungsfristen sowie koordinierte Planungs- und

21 Europäische Kommission: Ein Industriepan zum Grünen Deal für das klimaneutrale Zeitalter, COM(2023) 62 final, 1.2.2023.

22 Europäische Kommission: Presseartikel. Der Industriepan für den Grünen Deal: Für Europas CO₂-neutrale Industrie die Führungsrolle sichern, 9.2.2023, abrufbar unter: https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/news/green-deal-industrial-plan-putting-europes-net-zero-industry-lead-2023-02-09_de (letzter Zugriff: 22.1.2026).

23 Eugen Strauțiu/Mihai Melinte: The European Green Deal Industrial Plan: Risks and Opportunities. The Chances of the Romanian Economy, in: Problemele Energeticii Regionale 3/2025, S. 24–37.

24 Europäische Kommission: Der Deal für eine saubere Industrie: Ein gemeinsamer Fahrpan für Wettbewerbsfähigkeit und Dekarbonisierung, COM(2025) 85 final, 26.2.2025.

25 Verordnung (EU) 2024/1735 zur Schaffung eines Rahmens für Maßnahmen zur Stärkung des europäischen Ökosystems der Fertigung von Netto-Null-Technologien und zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/1724 vom 13. Juni 2024, in: Amtsblatt der EU, Reihe L, 28.6.2024; Verordnung (EU) 2024/1252 zur Schaffung eines Rahmens zur Gewährleistung einer sicheren und nachhaltigen Versorgung mit kritischen Rohstoffen und zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1724 und (EU) 2019/1020 vom 11. April 2024, in: Amtsblatt der EU, Reihe L, 3.5.2024.

Umsetzungsverfahren. Die Verordnung zu kritischen Rohstoffen ergänzt diesen Ansatz, indem er auf die Sicherung einer resilienten, diversifizierten und nachhaltigen Versorgung mit kritischen Rohstoffen entlang der gesamten Wertschöpfungskette – von der Gewinnung über die Verarbeitung bis zum Recycling – abstellt. In ihrer Kombination markieren beide Rechtsakte eine Verschiebung von einer primär emissionsbezogenen Regulierung hin zu einer aktiven industriepolitischen Strukturpolitik, die industrielle Kapazitäten, Lieferkettenstabilität und strategische Autonomie stärker in den Mittelpunkt rückt.

Der CID gliedert sich insgesamt in sechs Aktionsbereiche: bezahlbare Energie, Leitmärkte für saubere Produkte, Investitionsmobilisierung, Kreislaufwirtschaft und Rohstoffe, globaler Handel und Fachkräfte. Er ist in enger Wechselwirkung mit der zeitgleich intensiv geführten Debatte über die strukturelle Wettbewerbsfähigkeit der EU entstanden. Zentrale Impulse für die Ausgestaltung des CID gingen von Mario Draghis Bericht zur Zukunft der europäischen Wettbewerbsfähigkeit,²⁶ von Enrico Lettas Bericht zur Vollendung des Binnenmarkts²⁷ und vom Kompass für Wettbewerbsfähigkeit²⁸ der zweiten Von-der-Leyen-Kommission aus. Der Draghi-Report diagnostiziert eine zunehmende Erosion der industriellen Leistungsfähigkeit der EU und verweist insbesondere auf strukturelle Defizite bei Investitionen, anhaltend hohe Energiepreise, einen fragmentierten Binnenmarkt sowie eine unzureichende Skalierung strategischer Schlüsseltechnologien. Der Kompass für Wettbewerbsfähigkeit greift diese Diagnose auf und formuliert eine wirtschaftspolitische Leitlinie, die Industrie- und Klimapolitik enger an den politischen Zielsetzungen von Wettbewerbsfähigkeit, Produktivität und strategischer Souveränität ausrichtet und damit den normativen Rahmen für die Konzeption des CID setzt. Letzterer knüpft an diese beiden strategischen Referenzdokumente an und überführt deren wettbewerbs- und industriepolitische Leitlinien in einen operativen Handlungsrahmen. Er rahmt Dekarbonisierung dabei explizit als industriepolitische Modernisierungsstrategie und als Voraussetzung für wirtschaftliche Resilienz und technologische Souveränität. Kritische Beobachter, darunter Germanwatch, geben zu bedenken, dass klare Indikatoren für die Kohärenz mit klimapolitischen Verpflichtungen bislang nicht ausreichend spezifiziert sind und somit Dekarbonisierung an Gewicht verliert.²⁹

Die Verschiebung der industriepolitischen Schwerpunktsetzung lässt sich besonders an einem zentralen Legislativvorhaben nachvollziehen, der Umbenennung des noch im CID angekündigten Legislativakts als „Industrial Decarbonisation Accelerator Act“ (Rechtsakt zur beschleunigten Dekarbonisierung der Industrie) in „Industrial Accelerator Act“. In ihrer Rede zur Lage der Union vom 10. September 2025 bezeichnete Kommissionspräsidentin von der Leyen die Initiative erstmals offiziell als „Industrial Accelerator Act“ und ließ den Begriff der Dekarbonisierung weg.³⁰ Diese Umbenennung ist nicht als rein terminologische Anpassung zu verstehen, sondern als politisches Ziel, den sektoralen und tech-

26 Mario Draghi: The future of European competitiveness. Part A – A competitiveness strategy for Europe, September 2024.

27 Enrico Letta: Much More Than a Market. Speed, Security, Solidarity. Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens, April 2024.

28 Europäische Kommission: A Competitiveness Compass for the EU, COM(2025) 30 final, 29.1.2025.

29 Germanwatch: Clean Industrial Deal: Die grundsätzliche Richtung stimmt, lässt aber viele Umsetzungsfragen offen, 25.2.2025, abrufbar unter: <https://www.germanwatch.org/de/93059> (letzter Zugriff: 3.1.2026).

30 Europäische Kommission: Rede von Präsidentin von der Leyen zur Lage der Union 2025, SPEECH/25/2053, 10.9.2025.

nologischen Anwendungsbereich des Instruments bewusst über die Dekarbonisierung energieintensiver Industrien hinaus zu erweitern. Der „Industrial Accelerator Act“ soll damit breiter als industriepolitisches Modernisierungsinstrument fungieren, das auch digitale, sicherheitsrelevante und strategische Industrien adressiert.

In die gleiche Richtung gingen die Diskussionen auf dem Rat für Wettbewerbsfähigkeit am 29./30. September 2025 rund um ein gemeinsames Non-Paper Deutschlands, Frankreichs und Italiens. In diesem Paper wird die industriepolitische Wettbewerbsfähigkeit stärker in den Vordergrund gerückt als die klimapolitischen Transformationsziele und die bereits von der Kommission vorgenommene Akzentverschiebung unterstrichen.³¹ Kritiker bewerten dies als klare Abkehr vom Dekarbonisierungsziel.³² Diese Neuausrichtung wird auch institutionell nachvollzogen. So führt der aktuelle „Legislative Train Schedule“ des Europäischen Parlaments das Vorhaben nun bereits unter der verkürzten Bezeichnung „Industrial Accelerator Act“ und hält ausdrücklich fest, dass der Begriff „Decarbonisation“ aus dem Titel gestrichen wurde.³³ Die formale Anpassung des Dossiertitels bekräftigt damit die bereits zuvor beobachtbare Re-Justierung des EGD. Klimapolitische Zielsetzungen bleiben dabei Bestandteil des Rahmens, werden aber zunehmend in eine übergeordnete Wettbewerbs-, Innovations- und Standortlogik eingebettet.

Flankiert werden diese legislativen Maßnahmen durch eine Neuordnung und stärkere Bündelung bestehender Finanzierungsinstrumente. Der CID greift insbesondere auf Mittel aus dem mehrjährigen Finanzrahmen sowie aus dem Innovationsfonds zurück und betont die Rolle der Europäischen Investitionsbank bei der Mobilisierung privaten Kapitals. Hinzu treten gezielte staatliche Beihilfen, die an bereits zuvor reformierte beihilferechtliche Rahmenbedingungen anknüpfen. Dabei sind insbesondere die 2022 verabschiedeten Leitlinien für staatliche Beihilfen für Klima, Umweltschutz und Energie (Climate, Energy and Environmental State Aid Guidelines, CEEAG) zu nennen, die den Mitgliedstaaten erweiterte Spielräume für die Förderung industrieller Dekarbonisierung eröffnen. Angekündigt ist zudem eine stärkere Verzahnung von Förderinstrumenten entlang industrieller Wertschöpfungsketten, etwa durch kombinierte Zuschuss-, Darlehens- und Garantieinstrumente sowie durch die verstärkte Nutzung von „Important Projects of Common European Interest“ (IPCEI). Insgesamt verfolgt der CID damit eine investitionszentrierte Steuerungslogik, die darauf abzielt, Standortentscheidungen zugunsten der EU zu beeinflussen und industrielle Transformation zu beschleunigen.³⁴

Aus analytischer Perspektive unterstreichen diese Maßnahmen die Re-Interpretation des EGD als industriepolitisches Modernisierungsprojekt. Die Erweiterung des Instrumentariums geht mit einer Priorisierung ausgewählter Sektoren, Technologien und Pro-

31 Rat der Europäischen Union: Joint Trilateral Non-Paper by Germany, France and Italy on the Commission announcement of the Industrial Decarbonisation Accelerator Act (IDAA), 13273/25, 29.9.2025.

32 Deutscher Naturschutzring: Wettbewerbstreffen: Industriepolitik verliert Dekarbonisierungsfokus, 13.10.2025, abrufbar unter: <https://www.dnr.de/aktuelles-termine/aktuelles/wettbewerbstreffen-industriepolitik-verliert-d-ekarbonisierungsfokus> (letzter Zugriff: 22.1.2026); Camille Maury: Commission to shift focus of key industry bill away from decarbonisation, 11.9.2025, abrufbar unter: <https://www.endseurope.com/article/1932128/com-mission-shift-focus-key-industry-bill-away-decarbonisation> (letzter Zugriff: 22.1.2026).

33 Europäisches Parlament: Legislative Train Schedule. Industrial Accelerator Act, abrufbar unter: <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-new-plan-for-europe-s-sustainable-prosperity-and-competitiveness/file-industrial-decarbonisation-accelerator-act> (letzter Zugriff: 22.1.2026).

34 Europäische Kommission: Der Deal für eine saubere Industrie, 2025.

jekte einher³⁵ und markiert eine schrittweise Abkehr von einem primär auf Dekarbonisierung ausgerichteten Transformationsansatz. Diese Re-Justierung ist nicht mit einer formalen Abkehr von den langfristigen Klimazielen verbunden, verändert jedoch die Prioritätensetzung innerhalb des politischen Instrumentenmixes. Strategisch definierte Industrie- und Technologiefelder rücken in den Vordergrund, während querschnittliche Regulierungsansätze an politischem Gewicht verlieren. Damit verschiebt sich der Charakter des EGD zunehmend von einem umfassenden und konsistenten Transformationsrahmen hin zu einer selektiveren industriepolitischen Strategie. Zugleich bleiben zentrale Fragen der Kohärenz, der langfristigen Finanzierung sowie der Einbettung in die bestehenden Governance-Strukturen der EU offen, was die Spannungen zwischen industriepolitischer Handlungsfähigkeit, wettbewerbspolitischen Grundprinzipien und dem normativen Anspruch des EGD weiter verschärft.

Neue politische Mehrheiten und Erosion des Konsenses

Die politischen Rahmenbedingungen für den EGD haben sich in den vergangenen Jahren spürbar verändert. Zum einen ist im Rat durch die zunehmende Beteiligung rechter und rechtskonservativer Parteien an nationalen Regierungen die Bereitschaft gesunken, ambitionierte klima- und umweltpolitische Vorhaben mitzutragen. Zum anderen haben sich seit der Europawahl 2024 auch im Europäischen Parlament die Mehrheitsverhältnisse zugunsten der sogenannten Koalition der Mitte verschoben. Als Folge dessen werden klimapolitische Entscheidungen zunehmend durch wechselnde Mehrheiten unter Einbeziehung rechtskonservativer und extrem rechter Fraktionen getroffen.

Die Auseinandersetzungen im Rat der EU in der Klima- und Energiepolitik spiegeln eine zunehmend fragmentierte Konfliktstruktur wider. Einerseits gibt es weiterhin die klassischen Klimapolitiktreiber wie etwa Dänemark, Spanien, Portugal und Luxemburg, die ambitionierte Zielsetzungen und eine stringente Umsetzung des EGD unterstützen. Ihnen gegenüber steht ein Block skeptischer Mitgliedstaaten, insbesondere Polen, Ungarn, Tschechien und die Slowakei sowie zunehmend auch Bulgarien und Belgien, die sich wiederholt für eine Abschwächung oder Verzögerung klimapolitischer Vorgaben einsetzen, etwa im Zusammenhang mit dem 2040-Ziel oder der Verordnung über die Wiederherstellung der Natur. Dazwischen positionieren sich wirtschaftlich und politisch zentrale Mitgliedstaaten wie Deutschland, Frankreich, Italien oder die Niederlande, deren Rolle für die klimapolitische Ambitionsfähigkeit der EU immer ambivalenter erscheint. Insbesondere Deutschland hat seit dem Regierungswechsel 2025 seine Position stärker auf industrie-, wettbewerbs- und energiepreispolitische Erwägungen ausgerichtet. Es fungiert bereits seit der letzten Legislaturperiode im Rat weniger als stabiler Anker ambitionierter Klimapolitik und wirkt vielmehr als volatile oder bremsende Kraft. Diese „Scharnierstaaten“ tragen zwar weiterhin zum formalen Konsens bei, erhöhen dennoch zugleich den Druck zur inhaltlichen Abschwächung, Differenzierung oder sektoralen Priorisierung klimapolitischer Maßnahmen.

Für die Governance der EU-Klimapolitik bedeutet dies im Hinblick auf die bestehenden Instrumente, die weiterhin auf einen hohen Grad politischer Zielkonvergenz angewiesen sind, dass die Fähigkeit abnimmt, ambitionierte Vorgaben durchzusetzen. Dies gilt aber

³⁵ Philipp Jäger: Lost in Implementation? The Clean Industrial Deal demands urgent and bold delivery, Jacques Delors Centre: Policy Brief, 20.6.2025.

auch für die anstehende Ausgestaltung der Post-2030-Architektur und die Operationalisierung der 2040er-Ziele. Hierbei kann nicht mehr auf einen breiten, stabilen politischen Konsens aufgebaut werden, sodass der politische Möglichkeitsraum der EU-Klimapolitik zunehmend durch machtpolitische, industrieökonomische und verteilungspolitische Aushandlungen begrenzt wird.

Auch die zunehmende Abkehr von den Mehrheiten der Mitte im Europäischen Parlament, die in der vergangenen Legislaturperiode lange Zeit die zentralen klimapolitischen Vorhaben getragen haben, trägt zur Erosion des EGD bei. Es kommt auch hier zur Verschiebung hin zu rechten Abstimmungskartellen. Diese Zusammenarbeit, seit einer gemeinsamen Abstimmung einer symbolischen Resolution 2024 gegen den venezolanischen Autokraten Nicolás Maduro auch „Venezuela-Koalition“ genannt, hatte bereits 2023, ein Jahr vor den letzten Wahlen zum Europäischen Parlament, zur ersten Verschiebung der Mehrheitsbildung bei klimapolitischen Legislativakten geführt. Dabei ging es um gemeinsame Abstimmungen der Europäischen Volkspartei (EVP) mit der damaligen Fraktion der Europäischen Konservativen und Reformen (EKR) sowie der Fraktion Identität und Demokratie (ID) bei Legislativakten des EGD. Eine Analyse der Fraktion der Grünen im Europäischen Parlament kurz vor den Wahlen 2024 zeigt, dass die EVP bei 2.237 namentlichen Plenarabstimmungen zu Gesetzgebungsvorhaben mit Bezug zum EGD bei 340 Abstimmungen gemeinsam mit rechtsradikalen Fraktionen stimmte.³⁶ Das sind rund 15 Prozent der Voten. Inhaltlich betriff dies u. a. die Entscheidungen zur Ausgestaltung der CO₂-Bepreisung im Verkehrssektor, zur industriellen Klimaregulierung sowie zur Verwendung von Haushaltsmitteln mit klimapolitischer Zweckbindung.

In den ersten eineinhalb Jahren der aktuellen Legislaturperiode hat sich diese Praxis weiter durch die Zusammenarbeit der EVP mit den EKR, den Patrioten für Europa (Pfe) und mit der Fraktion Europa der Souveränen Nationen (ESN) verfestigt. Diese Abstimmungskonstellationen haben wesentlich dazu beigetragen, das Ambitionsniveau einzelner Rechtsakte des EGD im parlamentarischen Verfahren zu senken. Auch wurde ein Berichterstatter der rechtsextremen Pfe als Verantwortlicher für den Rechtsakt zum Klimaziel 2040 ernannt.

Ein weiteres Beispiel stellt die Verschiebung der Abstimmung über die Stellungnahme des Europäischen Parlaments zum unionsweiten Klimaziel für 2040 im federführenden Umweltausschuss (ENVI) im Herbst 2025 dar. Das Votum über den Bericht zum Vorschlag zur Änderung des Europäischen Klimagesetzes wurde auf Initiative der EVP mehrmals vertagt, bevor es schließlich am 10. November 2025 stattfand. Hintergrund dieser Verzögerung war das Bestreben der EVP, vor einer Festlegung die strategischen Leitlinien des Europäischen Rates abzuwarten und zusätzliche industriepolitische Flexibilitäten, insbesondere mit Blick auf das Emissionshandelssystem für Gebäude, Verkehr und zusätzliche Sektoren (EU-ETS2), in den parlamentarischen Prozess einzubringen. Die faktische Unterstützung durch die Fraktionen der EKR, Pfe und ESN ermöglichte es der EVP, diese taktische Verzögerung durchzusetzen und unterstreicht die zunehmende Bedeutung solcher Kooperationsmuster bei zentralen klimapolitischen Weichenstellungen.

36 Timo Lehmann: Konservative stimmten 340 Mal gemeinsam mit Rechtsradikalen, 24.5.2024, abrufbar unter: <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/ursula-von-der-leyen-kooperation-mit-rechtskonservativen-findet-laengst-statt-a-39d167a2-39fa-41c0-abdb-052b372be1c5> (letzter Zugriff: 22.1.2026).

Als weitere gemeinsame Abstimmungen der Venezuela-Koalition gelten die Entwaldungsverordnung (November/Dezember 2025), bei der die EVP nicht nur eine Verschiebung des Inkrafttretens für große Unternehmen um ein Jahr beantragte, sondern auch eine inhaltliche Entschärfung. Das war das erste Mal, dass die EVP eine Kernkomponente des EGD mithilfe des rechten Rands substanziell umgestaltete. Parallel zur Bestätigung der 2040er-Ziele am 13. November 2025 stimmte das Parlament für einen Aufschub des neuen EU-ETS2. Die Verschiebung auf 2028 wurde maßgeblich von der EVP vorangetrieben, die hierbei auf die geschlossene Unterstützung der Fraktionen EKR, PflE und ESN zählen konnte, die den EU-ETS2 ohnehin als soziale Belastung ablehnen. Im Dezember 2025 verabschiedete das Europäische Parlament unter dem Stichwort „Bürokratieabbau“ Vereinfachungen bei Industrieemissionsnormen und Umweltprüfungen (Omnibus-Paket). Auch hier bildete die EVP mit den rechten Fraktionen eine Mehrheit, um Erleichterungen für Landwirte und die Industrie durchzusetzen, gegen den Widerstand der Grünen und Teile der Sozialdemokraten. Ende 2025 gab es zudem bereits mehrere verfahrenstechnische Abstimmungen über Berichte zur „technologieoffenen Mobilität“, obwohl die offizielle Überprüfung der Revision des Verbrenner-Aus erst für 2026 angesetzt ist. In diesen Abstimmungen stimmte die EVP konsistent mit EKR und PflE zusammen, um Passagen in Parlamentsberichte aufzunehmen, die E-Fuels und eine Aufhebung des Zulassungsverbots für Neuwagen mit Verbrennungsmotor ab 2035 fordern.

Über Veränderungen in den Mitgliedstaaten und das veränderte Abstimmungsverhalten im Europäischen Parlament hinaus lässt sich zunehmend ein Mechanismus antizipativer Selbstbeschränkung der Europäischen Kommission beobachten. Vor dem Hintergrund erwartbarer Mehrheitskonstellationen verzichtet sie bereits ex ante auf die Weiterverfolgung einzelner Richtlinienvorhaben, ohne dass es zu einer formalen Abstimmung im Gesetzgebungsverfahren kommt. Ein prominentes Beispiel hierfür ist die Aussetzung der Verhandlungen über die Richtlinie über Umweltaussagen durch die Europäische Kommission im Juni 2025.³⁷ Ihr Vorschlag zielte darauf ab, irreführende umweltbezogene Werbeaussagen („Greenwashing“) durch verbindliche Prüf- und Nachweispflichten einzudämmen und damit eine regulatorische Ergänzung zentraler Instrumente des EGD zu schaffen. Die Entscheidung, die Richtlinie vorerst nicht weiterzuverfolgen, erfolgte vor dem Hintergrund der veränderten Mehrheitsverhältnisse im Parlament und verweist exemplarisch auf den wachsenden Einfluss rechtskonservativer und rechter Mehrheiten, die eine Ausweitung klima- und umweltbezogener Regulierungen ablehnen.³⁸

Die nächste Phase der EU-Klimapolitik – das EU-Klimaziel 2040 zwischen Ambition, Flexibilisierung und politischer Fragmentierung

Die Festlegung des unionsweiten Klimaziels für 2040 markiert eine neue Phase der europäischen Klima- und Energiepolitik. Sie erfolgt unter Bedingungen der hier dargelegten fragmentierten politischen Mehrheiten und erhöhter industriepolitischen Sensibilitäten

37 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Begründung ausdrücklicher Umweltaussagen und die diesbezügliche Kommunikation (Richtlinie über Umweltaussagen), COM(2023) 166 final, 22.3.2023.

38 Samuel Petrequin: EU suspends anti-greenwashing legislation as far-right influence grows, 25.6.2025, abrufbar unter: <https://apnews.com/article/eu-green-deal-greenwashing-farright-48ab6e435b27cfd740df8bb8d7af34f1> (letzter Zugriff: 22.1.2026).

und wird damit zu einem Prüfstein für die Tragfähigkeit der europäischen Klimagovernance jenseits des 2030-Horizonts.

Mit dem im Juli 2025 vorgelegten Vorschlag zur Änderung des Europäischen Klimagesetzes hatte die Europäische Kommission erstmals ein verbindliches unionsweites Klimaziel für das Jahr 2040 konkretisiert.³⁹ Vorgesehen war eine Reduktion der Netto-Treibhausgasemissionen der EU um 90 Prozent gegenüber dem Niveau von 1990. Rat und Europäisches Parlament einigten sich im Dezember 2025 auf den geänderten Vorschlag. Der Beschluss knüpfte formal an die bestehende Architektur des Klimagesetzes an und folgte weiterhin einem zweistufigen Regelungsansatz: Zunächst wurde das unionsweite Ziel im Klimagesetz festgelegt, während die konkrete Umsetzung und Operationalisierung der Zielerreichung der nachfolgenden Anpassung des sektorspezifischen Energie- und Klimarechts überlassen wurde. Die institutionelle Logik des Klimagesetzes blieb damit gewahrt, zugleich wurden zentrale materielle Weichenstellungen in die künftige Sekundärgesetzgebung verlagert.⁴⁰

Inhaltlich ging die Festlegung des 2040-Ziels mit einer deutlichen Neuausrichtung der Zielsystematik einher. Erstmals wurde der bislang leitende Grundsatz aufgegeben, wonach die Emissionsminderungen zur Erreichung der EU-Klimaziele ausschließlich innerhalb der Union zu erbringen sind („domestic only“). Stattdessen kann nun ein Prozentsatz durch international anrechenbare Emissionsminderungsgutschriften nach Art. 6 des Übereinkommens von Paris abgegolten werden. Der ursprüngliche Vorschlag der Kommission, den Anteil auf 3 Prozent festzulegen, wurde von den Ko-Gesetzgebern auf bis zu 5 Prozent erhöht. Dies soll erst ab dem Jahr 2036 wirksam werden; für den Zeitraum 2031 bis 2035 ist lediglich eine nicht anrechenbare Pilotphase vorgesehen. Während Kommission und Parlament auf qualitative Anforderungen an die Anrechenbarkeit verweisen, bleibt bislang offen, wie diese Kriterien konkretisiert, kontrolliert und ggf. justiziabel abgesichert werden sollen. Internationale Emissionsminderungsgutschriften sollen nicht im EU-ETS selbst angerechnet werden. Stattdessen deutet die Einigung darauf hin, dass ihre Nutzung im Rahmen anderer Steuerungsregime (Lastenteilungsverordnung, LULUCF-Verordnung)⁴¹ erfolgen soll. Das EU-ETS bleibt damit grundsätzlich ein binnenorientiertes Instrument.

Die interinstitutionelle Einigung konkretisiert zugleich, in welchen Bereichen Flexibilitäten zur Unterstützung der Zielerreichung vorgesehen sind, und benennt zentrale Leitplanken, an denen sich der klima- und energiepolitische Rechtsrahmen für die Zeit nach 2030 orientieren soll. Ebenfalls neu eingeführt wurde die Möglichkeit zur stärkeren Berücksichtigung dauerhafter Negativemissionen im EU-Emissionshandel, also von Verfahren, bei denen CO₂ dauerhaft aus der Atmosphäre entnommen und langfristig gespei-

39 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/1119 zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität, COM(2025) 524 final, 2.7.2025.

40 Rat der Europäischen Union: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) 2021/1119 establishing the framework for achieving climate neutrality, 17086/25, 19.12.2025.

41 Verordnung (EU) 2023/857 vom 19. April 2023 zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/842 zur Festlegung verbindlicher nationaler Jahresziele für die Treibhausgasemissionen im Zeitraum 2021 bis 2030 als Beitrag zu Klimaschutzmaßnahmen, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 111, 26.4.2023; Verordnung (EU) 2018/841 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 über die Einbeziehung der Emissionen und des Abbaus von Treibhausgasen aus Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft in den Rahmen für die Klima- und Energiepolitik bis 2030, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 156, 19.6.2018.

chert wird. Die Einigung sieht im Zuge der Revision im Bereich des EU-ETS1 ebenfalls vor, den Emissionspfad (Cap) des EU-ETS, die jährlich zulässige Gesamtmenge an Emissionen im Emissionshandel, an das 2040-Ziel anzupassen, einschließlich der Möglichkeit, eine begrenzte Emissionsmenge nach 2039 vorzusehen. Zudem soll geprüft werden, ob der Abbau der kostenlosen Zuteilung ab 2028 langsamer erfolgen sollte, um Investitionen, Beschäftigung und industrielle Dekarbonisierung zu unterstützen und Carbon Leakage, die Verlagerung emissionsintensiver Produktion in Drittstaaten mit geringeren Klimaschutzauflagen, zu vermeiden. Auch eine Überprüfung der Marktstabilitätsreserve (MSR) ist ausdrücklich vorgesehen. Die Einigung bestätigt auch die Verschiebung des EU-ETS2 auf 2028. Dies erfolgt unter Anwendung der Notfallklausel Art. 30k Abs. 2 der EU-ETS-Richtlinie,⁴² ohne dass die im Basisrechtsakt vorgesehenen materiellen Voraussetzungen, insbesondere ein signifikanter Energiepreisanstieg, erneut geprüft wurden. Auf dieser Grundlage kann auch eine weitere Verschiebung in der Zukunft basieren.

Die interinstitutionelle Einigung zum EU-Klimaziel für 2040 ist von einer deutlichen Stärkung von Überprüfungs-, Bewertungs- und Berichtspflichten geprägt, verzichtet jedoch weitgehend auf rechtlich determinierte Nachsteuerungsmechanismen. Mit der eingeführten zweijährigen Bewertungspflicht der Europäischen Kommission wird ein engmaschiges Monitoring etabliert, das technologische, ökonomische, soziale und wettbewerbliche Aspekte der Zielerreichung systematisch erfassen soll. Diese Überprüfungen sind allerdings ausdrücklich ermessensgebunden ausgestaltet. Zwar kann die Kommission auf Grundlage ihrer Bewertungen Legislativvorschläge vorlegen, sie ist hierzu dennoch nicht verpflichtet. Damit wird die Weiterentwicklung des klimapolitischen Instrumentariums nach 2030 bewusst in den politischen Entscheidungsraum verlagert, anstatt sie durch ex ante festgelegte rechtliche Korrekturmechanismen abzusichern.

Vor dem Hintergrund der zuvor analysierten Erosion stabiler Mehrheiten und der zunehmenden Fragmentierung des klimapolitischen Konsenses im Rat und Europäischen Parlament erhält diese Governance-Architektur eine ambivalente Bedeutung. Einerseits erhöht sie die adaptive Steuerungsfähigkeit des Systems; andererseits öffnet sie ein strukturelles Einfallstor für schrittweise Rücknahmen oder Verwässerungen, sofern sich politische Mehrheiten weiter zulasten ambitionierter Klimapolitik verschieben. Die Verlagerung zentraler Weichenstellungen in künftige Reviews und Folgegesetzgebungen macht die Wirksamkeit des 2040-Ziels damit in besonderem Maße abhängig von der Stabilität politischer Mehrheiten und der Bereitschaft, ambitionierte Pfade auch gegen kurzfristige industrie- und verteilungspolitische Widerstände aufrechtzuerhalten. Damit entsteht ein Governance-Modell, das weniger durch rechtliche Vorfestlegung als durch fortlaufende politische Aushandlung geprägt ist. In einem Umfeld instabiler Mehrheiten kann dies dazu führen, dass Überprüfungsmechanismen nicht primär der ambitionierten Nachsteuerung, sondern der politisch motivierten Relativierung bestehender Zielpfade dienen.

42 Richtlinie (EU) 2023/959 vom 10. Mai 2023 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 130, 16.5.2023.