

*Ariadne-Analyse*

# Rückenwind für den Green Deal der Europäischen Kommission durch europäische Stakeholder: Mehr Verbindlichkeit wagen

GEFÖRDERT VOM



Bundesministerium  
für Bildung  
und Forschung

**KOPERNIKUS**  
Ariadne **PROJEKTE**

Die Zukunft unserer Energie

## Autorinnen und Autoren



» Nils Bruch  
Technische Universität Darmstadt



» Prof. Dr. Marc Ringel  
Hochschule für Wirtschaft und  
Umwelt Nürtingen-Geislingen



» Prof. Dr. Michèle Knodt  
Technische Universität Darmstadt

### Herausgeben von

Kopernikus-Projekt Ariadne  
Potsdam-Institut für Klimafolgen-  
forschung (PIK)  
Telegrafenberg A 31  
14473 Potsdam

März 2021

Die vorliegende Ariadne-Analyse wurde von den oben genannten Autorinnen und Autoren des Ariadne-Konsortiums ausgearbeitet. Sie spiegelt nicht zwangsläufig die Meinung des gesamten Ariadne-Konsortiums oder des Fördermittelgebers wider. Die Inhalte der Ariadne-Publikationen werden im Projekt unabhängig vom Bundesministerium für Bildung und Forschung erstellt.

# Inhalt

<b>Zusammenfassung</b> .....	2
<b><i>Unterstützung durch Stakeholder mitentscheidend für die Umsetzung des Green Deal</i></b> .....	3
Energieeffizienz von hoher Relevanz für Stakeholder .....	6
Erneuerbare Energien – Unterstützung für höhere Ambitionen und verbindliche Ziele .....	11
Forderung von europäischer Koordination durch bindende nationale Ziele .....	11
Starke Konvergenz der Positionen innerhalb und zwischen Stakeholdergruppen .....	12
<b>Fazit</b> .....	14
<b>Literaturangaben</b> .....	16

## Zusammenfassung

Der European Green Deal der Europäischen Kommission zielt auf die Dekarbonisierung der europäischen Wirtschaft bis zum Jahr 2050 und eine Treibhausgasreduzierung von mindestens 55% bis 2030 ab. Die Europäische Kommission hat unterschiedliche Szenarien zur Zielerreichung vorgelegt, wobei die Umsetzung eines gemischten Szenarios (MIX) aus regulativen und marktbasierten Maßnahmen am wahrscheinlichsten ist. Grundvoraussetzungen für eine effektive Umsetzung dieses MIX-Szenarios sind der Ausbau Erneuerbarer Energien und die Steigerung der Energieeffizienz. Hierzu ist eine Überarbeitung der Erneuerbaren Energien Richtlinie, Energieeffizienzrichtlinien (EED und EPBD) und Governance-Verordnung erforderlich, durch die bestehende Maßnahmen verschärft bzw. neue Maßnahmen eingeführt werden können. Dieses „erhöhe Ambitionsniveau“ dürfte allerdings nur mit erheblichem Verhandlungsdruck erreicht werden, da die erst kürzlich abgeschlossene Anpassung in diesem Bereich durch den European Green Deal bereits wieder überholt sind. Damit stellt sich die Frage, inwiefern Stakeholder eine erneute Verschärfung der Richtlinien im Hinblick auf die Ziele des European Green Deals unterstützen. Weiter ist zu klären, welche Aspekte des European Green Deal von besonderer Bedeutung (Salienz) für unterschiedliche Stakeholder-Gruppen sind. Zur Analyse dieser Fragen wurden 182 Positionspapiere der zentralen Stakeholder ausgewertet sowie 198.128 Twitter-Nachrichten analysiert. Die Ergebnisse zeigen, dass Stakeholder aus allen Gruppen dazu tendieren, einen bindenden europäischen Rahmen im Bereich Energieeffizienz zu befürworten. Bei der Weiterentwicklung des Regulierungsrahmens für Erneuerbare Energien stehen hingegen eher technische Gesichtspunkte im Fokus.

## Unterstützung durch Stakeholder mitentscheidend für die Umsetzung des Green Deal

Mit dem European Green Deal zielt die Europäische Kommission auf die vollständige Dekarbonisierung der europäischen Wirtschaft bis zum Jahr 2050 ab.<sup>1</sup> Die Strategie für den Energiesektor baut dabei auf der Energieunion der Juncker-Kommission auf, im Zuge derer ein Großteil des europäischen klima- und energiepolitischen Rahmens überarbeitet und ergänzt wurde.<sup>2</sup> Durch die Überarbeitung essenzieller Richtlinien und deren Koordinierung mittels einer Governance-Verordnung wurde eine härtere Form der Soft-Governance (siehe Info-Box „Härtere Soft-Governance“) in der europäischen Energiepolitik eingeführt.<sup>3</sup>

### **Härtere Soft-Governance**

Das Konzept der härteren Soft-Governance (oder auch „Harder Soft-Governance“) basiert auf weichen, rechtlich nicht bindenden Formen der politischen Steuerung, die durch härtere Elemente ergänzt werden, um eine bessere Befolgung zu erreichen und somit die Effektivität der Steuerung zu erhöhen. Dies können u.a. Sanktionen, aber auch öffentliche Rechtfertigungsaufgaben sein. In der Europäischen Union wird Soft-Governance eingesetzt, um eine europäische Steuerung in Bereichen zu gewährleisten, in denen die Kompetenzen nicht auf europäischer, sondern auf mitgliedstaatlicher Ebene liegen. Artikel 194(2) des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) besagt, dass die Europäische Union nicht die Kompetenz besitzt den Energiemix der einzelnen Mitgliedstaaten zu bestimmen. Somit ist die EU in diesem Bereich auf Soft-Governance angewiesen. Um trotzdem eine effektive energiepolitische Steuerung zu erreichen, wurde mit der Governance-Verordnung der Energieunion ein regulatorischer Rahmen geschaffen, der durch Berichtspflichten (Nationale Energie- und Klimapläne), Rechtfertigungsanforderungen und einen öffentlichen Dialog sicherstellen soll, dass sich die Energiepolitik der Mitgliedstaaten zweckdienlich zu den europäischen Zielen entwickelt. Somit wurden hier einige der Möglichkeiten einer „härteren“ weichen Steuerung eingeführt. Auf die Einführung von Sanktionen konnten sich die Gesetzgeber (Europäisches Parlament und Europäischer Rat) jedoch nicht einigen (siehe Knodt et al. 2020).

<sup>1</sup> EC - European Commission (2019).

<sup>2</sup> Ringel und Knodt (2019; 2018).

<sup>3</sup> Knodt et al. (2020).

Im Rahmen des Green Deal wurde das Klimaziel für 2030 auf eine Treibhausgasreduzierung von 40% auf mindestens 55% erhöht, um bis 2050 Klimaneutralität in der EU zu erreichen. Dieses Ziel kann durch verschiedene Szenarien erreicht werden, die in einem Impact Assessment der Europäischen Kommission zur Diskussion gestellt wurden.<sup>4</sup> Die Europäische Kommission präferiert dabei augenscheinlich ein MIX-Szenario<sup>5</sup>, bei dem eine Überlappung von regulativen und preisbasierten Maßnahmen eingesetzt wird: darin werden die Ambitionen der regulativen Maßnahmen erhöht, während gleichzeitig der bestehende Emissionshandel (ETS) für große Energieerzeugungs- und Industrieanlagen entweder um einzelne Sektoren erweitert oder alternativ ein zweites Emissionshandelssystem geschaffen wird. Letzteres würde Sektoren wie Transport/Verkehr oder Gebäude abdecken, während das ETS im bisherigen Rahmen weiterbestünde. Regulative Maßnahmen betreffen die Bereiche Energieeffizienz, Erneuerbare Energien, Gebäude und Transport, deren europäischer Rahmen zuletzt im Kontext der Energieunion neugestaltet wurde und durch die aktuellen Entwicklungen erneut aktualisiert werden muss. Entscheidend für die Umsetzung dieses ambitionierten Reformplans wird neben den Präferenzen der Mitgliedstaaten die Unterstützung durch relevante Stakeholder sein.<sup>6</sup> Im politischen Prozess sind Stakeholder vor allem während dem Agenda-Setting, aber auch der Politikformulierung und Politikumsetzung involviert; die Stakeholder vertreten dabei proaktiv ihre eigenen Interessen gegenüber der Politik, werden aber auch von der Europäischen Union aufgrund ihrer Expertise zu Rate gezogen.

Aufgrund der Relevanz der Stakeholder im Politikprozess der Europäischen Union lohnt es sich, diese Akteure genauer unter die Lupe zu nehmen. Darum beschäftigt sich diese Analyse mit den Präferenzen und der Unterstützung der Stakeholder in Bezug auf die Reform des regulativen Rahmens der EU-Energiepolitik. Die Analyse der Einschätzungen der Stakeholder für die Reformziele der Kommission stützt sich dabei auf eine quantitative Umfrage und eine qualitative Textanalyse von 182 Positionspapieren der zentralen Stakeholder sowie eine Social-Media-Analyse von 198.128 Twitter-Nachrichten (Untersuchungszeitraum Dezember 2019 – Februar 2020). Die relevanten Stakeholder

---

<sup>4</sup> EC – European Commission (2020).

<sup>5</sup> Knodt et al. (2020a).

<sup>6</sup> Sahin et al. (2019).

wurden anhand von vier Kriterien identifiziert: i) die Stakeholder sind im Transparenzregister der Europäischen Kommission registriert; ii) es handelt sich um Stakeholder aus der Europäischen Union (keine Akteure aus Nicht-EU Staaten); iii) die Stakeholder vertreten Interessen im Bereich saubere Energien und Klimapolitik; iv) die Stakeholder haben an allen offiziellen EU-Konsultationen im Rahmen des Winterpakets teilgenommen (Erneuerbare Energien Richtlinie, Energieeffizienzrichtlinie, EPBD und Governance-Verordnung). Die hierdurch identifizierten und befragten 20 Stakeholder setzen sich zu einem großen Anteil aus Vertreterinnen und Vertretern europäischer Dachverbände bzw. Zusammenschlüsse von nationalen Verbänden der Mitgliedsstaaten zusammen, so dass insgesamt auf die Position von über 70 Organisationen zurückgegriffen werden kann. Diese sind Vertretende der Industrie (u. a. Eurelectric und EuroACE), NGOs (u. a. Friends of the Earth und European Climate Foundation), hybriden Gruppen bestehend aus Industrie, NGOs und Consultants/Think Tanks (European Alliance to Save Energy und The Coalition for Energy Savings) und Consultants/Think Tanks (Jozef Stefan Institute und Cambridge Econometrics). Wie bei Umfragen üblich, können Verzerrungen bei der Selbsteinschätzung und Selektionseffekte bei der Teilnahme an der Umfrage Schwachpunkte darstellen, die durch das Umfragedesign jedoch abgeschwächt wurden.<sup>7</sup> Eine weitere Beschränkung liegt in der kleinen Fallanzahl, die eine Durchführung von starken statistischen Tests teilweise erschwert. Die Fallanzahl in der Umfrage ist in Relation zu der kleinen Anzahl an europäischen Dachverbänden des Bereichs saubere Energien zu sehen, die jedoch durch ihre Bündelung eine dementsprechend große Reichweite und Einfluss auf die Meinungsbildung haben. Um die Validität der Ergebnisse zu überprüfen wurden die Ergebnisse in einer Rückkopplungsschleife mit den Stakeholdern bestätigt.

Die Ergebnisse geben Einblicke, welche Aspekte des Green Deal für die Stakeholder in den kommenden Verhandlungen von besonderer Bedeutung sind und inwiefern sie die Reformen der Kommission potenziell unterstützen.

---

<sup>7</sup> Neutrale Fragestellungen, Test-Retest-Ansatz und angepasste Reihenfolge, um Rezenz- und Primäreffekte zu verhindern.

## Energieeffizienz von hoher Relevanz für Stakeholder

In ihrer externen Kommunikation schreiben die Stakeholder unterschiedlichen Aspekten des Green Deal besondere Bedeutung zu. Diese Salienz<sup>8</sup> eines Themas kann dabei an der Häufigkeit der Nennung abgelesen werden.<sup>9</sup> Tabelle 1 fasst die Salienz auf Basis einer Auswertung von 182 Positionspapieren und 90 Tweets der zentralen Stakeholder zusammen.

**Tabelle 1: Salienz des Green Deals aus Perspektive der Stakeholder<sup>10</sup>**

Aspekt	Codierung	Häufigkeit (insg.)	Industrie	NGOs	Hybrid
Energieeffizienz	Energy Efficien*	529	68	216	245
Energieeffizienzrichtlinie	Energy Efficiency Directive; EED	128	19	21	88
Finanzierung	Financ*; Finance; Financing; Financial Support	121	18	73	30
Dekarbonisierung	Decarboni*ation	121	51	48	22
Innovation	Innovation; innovative	62	20	35	7
Klimagesetz	Climate Law	61	11	5	45
Erneuerbare Energie	Renewable Energ*; Renewable Energy, Renewable Energies	61	10	30	21
Wettbewerbsfähigkeit	Competitiveness; competitive	59	23	11	25
Nationale Energie- und Klimapläne	National Energy and Climate Plans; NECPs; NECP	58	8	1	49
Artikel 7 EED	Article 7	54	9	3	42

Der Überblick zeigt vor allem die hohe Priorität des Themas Energieeffizienz. Mit großem Abstand zur Energieeffizienz folgen die Aspekte Finanzierung, Dekarbonisierung und Klimapolitik, Erneuerbare Energie, Innovation und Wettbewerbsfähigkeit sowie Governance (National Energy and Climate Plans - NECPs). Bei der Salienz der Aspekte Klimapolitik und Finanzierung sollte berücksichtigt werden, dass diese auch durch die Debatten um das Europäische Klimagesetz und den mehrjährigen Finanzrahmen zur Zeit

<sup>8</sup> Beyers et al. (2018).

<sup>9</sup> Warntjen (2012).

<sup>10</sup> Quelle: Eigene Erhebung.

der Erhebung beeinflusst wurde. Des Weiteren fällt eine hohe Divergenz der Salienz zwischen den Bereichen Energieeffizienz und Erneuerbare Energien auf, bei der die Salienz der Erneuerbaren Energien weit niedriger ist als die der Energieeffizienz. Dies deutet darauf hin, dass die Stakeholder mit der letzten Aktualisierung der Erneuerbaren-Energien-Richtlinie im Jahr 2018 überwiegend zufrieden sind, im Bereich Energieeffizienz jedoch grundlegendere Änderungen gefordert werden. Die detaillierten Anmerkungen zur Energieeffizienzrichtlinie (EED) bzw. dem dazugehörigen Artikel 7 der EED (siehe Info-Box „Energieeffizienzverpflichtungssysteme“) bestärken diese Annahme.

### **Energieeffizienzverpflichtungssysteme**

Die europäische Energieeffizienzrichtlinie hat eine Reduzierung des europaweiten Energieverbrauchs von 20% bis 2020 zum Ziel, das in der aktualisierten Fassung der Richtlinie von 2018 auf 32,5% bis 2030 angehoben wurde. Zur Zielerreichung wird das Instrument der Energieeffizienzverpflichtungssysteme in der Richtlinie eingeführt (Artikel 7). Diese sehen vor, dass Energieunternehmen in den Mitgliedstaaten zur Zielerreichung beitragen, indem sie eine jährliche Einsparquote von 1,5% des Energieabsatzes (bzw. 0,8% des Endenergieverbrauchs bis 2030) bei Endkunden erreichen. Alternativ bzw. ergänzend zur Verpflichtung der Energieanbieter können die Mitgliedstaaten andere Maßnahmen ergreifen, die in Summe zur gleichen Menge an Energieeinsparungen führen müssen. Verpflichtungssysteme und alternative Maßnahmen müssen bei der Europäischen Kommission notifiziert werden. Die allgemeinen Energiesparziele des Artikel 3 EED sind dabei nicht rechtlich bindend, die Umsetzung der Einsparverpflichtung aus Artikel 7 EED jedoch schon.

Besonders interessant sind die Unterschiede in der Salienz des Themas Energieeffizienz zwischen der Gruppe der Stakeholder und der Diskussion in der allgemeinen Öffentlichkeit. Zur Erhebung dieser „öffentlichen“ Salienz wurden Twitter-Nachrichten erhoben, die sich inhaltlich auf die Energie- und Klimaelemente des European Green Deal beziehen. Twitter-Nachrichten können als Proxy für die öffentliche Salienz genutzt werden, da Themen von besonderer öffentlicher Relevanz in den sozialen Medien häufiger genannt und diskutiert werden.<sup>11</sup> Eine hohe öffentliche Salienz deutet wiederum an, dass es sich um ein möglicherweise kontroverses Thema handelt, dass Debatten in der Öffentlichkeit auslöst und damit Strategien unterschiedlicher Stakeholdergruppen

<sup>11</sup> Sayre et al. (2010); Weeks und Southwell (2010).

beeinflussen kann.<sup>12</sup> Es gibt Indizien dafür, dass Stakeholder der Industrie sich aus der Öffentlichkeit zurückziehen und diskretere Wege zur Kommunikation suchen, wenn ein Thema öffentlich sehr kontrovers und prominent diskutiert. Dagegen sehen NGOs in kontroversen und öffentlichkeitswirksamen Themen eine Chance Unterstützung zu gewinnen und ihren Einfluss zu vergrößern.<sup>13</sup> Die Analyse der Twitter-Nachrichten zeigt, dass Energieeffizienz keine hohe Salienz in der Öffentlichkeit besitzt (Tabelle 2) und keine kontroversen Debatten ausgelöst hat.

Es handelt sich bei Energieeffizienz um ein Nischenthema, welches nur im Kontext des European Green Deal und dem europäischen Klimagesetz öffentlich diskutiert wird. Im Gegensatz hierzu ist Energieeffizienz für die Stakeholder ein zentrales Thema mit einer hohen Salienz und stellt den Mittelpunkt der Debatte um den Green Deal dar. Die Forderungen der Stakeholder gehen sehr in die Tiefe und beinhalten Vorschläge zu technischen Details der Gesetzgebung, die in der Öffentlichkeit keine Berücksichtigung finden. Dies zeigt, dass sich die Stakeholder darauf fokussieren können, ihre Standpunkte an die Gesetzgeber zu richten und weniger Ressourcen aufbringen müssen, um ihre Standpunkte im öffentlichen Diskurs zu rechtfertigen.

**Tabelle 2: Überblick über die 10 wichtigsten Aspekte des Green Deals in Twitter-Nachrichten<sup>14</sup>**

Aspekt	Häufigkeit	Gesamtanteil (%)
Klimagesetz	20,916	10.56
Beschäftigung	1,811	0.91
Wachstum	764	0.39
Soziales	740	0.37
Just Transition Fonds	688	0.35
Finanzierung	628	0.32
Innovation	546	0.28
Infrastruktur	436	0.22
Dekarbonisierung	428	0.22
Forschung	412	0.21

<sup>12</sup> Woll (2013).

<sup>13</sup> Diese Theorie über die Auswirkungen der Kontroversität eines Themas auf Einflussstrategien von Stakeholdern ist jedoch in der Literatur umstritten, siehe Rasmussen et al. (2014).

<sup>14</sup> Quelle: Eigene Erhebung.

Ein weiteres Zeichen für die hohe Salienz und inhaltliche Konvergenz zwischen den Stakeholdern beim Thema Energieeffizienz ist, dass sich zwei große institutionalisierte Lobbying-Koalitionen in Form der hybriden Stakeholder gebildet haben.<sup>15</sup> In diesen beiden hybriden Gruppen befinden sich Stakeholder aus Industrie, NGOs, Think-Tanks und Consulting, die zusammenarbeiten um das Thema Energieeffizienz stärker auf die europäische Agenda zu setzen.<sup>16</sup> Die Stakeholder sind sich darin einig, bindende nationale Energieeffizienzziele zu fordern, um das europäische Ziel für 2030 zu erreichen. Aktuell wird das Ziel durch die revidierte Energieeffizienzrichtlinie von 2018 und die Governance-Verordnung geregelt, bei der ein europäisches Ziel durch nationale Beiträge erreicht werden soll, die von den Mitgliedstaaten in ihren NECPs festgelegt werden, jedoch keinen verbindlichen Charakter haben (siehe Info-Box „Nationale Energieeffizienzziele“).

In diesem Zusammenhang schlagen die Stakeholder vor, die Energieeffizienzverpflichtungssysteme der EED (Artikel 7) als ein quasi-nationales Ziel aufzuwerten. Neben diesem wichtigen Aspekt folgen ergänzende Forderungen für detailliertere Maßnahmen. Die interne Positionierung für einen stärkeren bindenden Rahmen deckt sich mit der externen Kommunikation, die dazu aufruft, Energieeffizienz zum Kern des europäischen Klimagesetzes zu machen, um Misserfolge bisheriger politischer Maßnahmen zu kompensieren.<sup>17</sup> Auch wenn Energieeffizienz in der öffentlichen Debatte nur eine untergeordnete Rolle spielt, spiegelt sich die Haltung der Stakeholder auch in der Öffentlichkeit. So paraphrasiert der meistzitierte und geteilte öffentliche Tweet zu Energieeffizienz die Forderung der Stakeholder kurz und knapp: „Enlighten the climate law with energy efficiency first!“.

---

<sup>15</sup> Siehe zu Lobbying-Koalitionen: Mahoney (2007) und Beyers und Bruycker (2018).

<sup>16</sup> Junk (2019).

<sup>17</sup> Bertoldi (2020); Bertoldi und Mosconi (2020); Ringel und Knodt (2019).

### **Nationale Energieeffizienzziele**

Die Zielvorgaben für Energieeffizienz des Europäischen Rates von 2007 (20% bis 2020) bzw. 2014 (mindestens 32,5% bis 2030) betreffen die Europäische Ebene und die Mitgliedstaaten. Während die Zielvorgaben im Bereich Erneuerbare Energien in der entsprechenden Richtlinie von 2009 durch nationale, verbindliche Zielvorgaben ergänzt wurden, lehnten die Mitgliedstaaten bindende nationale Zielvorgaben für Energieeffizienz auf nationaler Ebene ab. Erst seit der Energieeffizienzrichtlinie von 2012 besteht die Pflicht, nationale indikative Ziele für 2020 bzw. indikative nationale Beiträge zum EU-Ziel für 2030 zu setzen. Die allgemeinen nationalen Energieeffizienzbeiträge des Artikel 3 EED können durch die Mitgliedstaaten ohne Mitspracherecht der Kommission in Form von Primär- oder Endenergieverbrauch, Energieintensität oder Energieeinsparungen festgelegt werden und werden unter anderem im Rahmen der Nationalen Energie- und Klimapläne gemeldet. Die Kommission sichtet diese Beiträge und hat die Aufgabe zu analysieren, ob die kumulierten Beiträge geeignet sind, das europäische Ziel zu erreichen.

Bemerkenswert ist, dass die Governance-Verordnung der Europäischen Kommission keinen klaren Algorithmus an die Hand gibt, um die Zielerreichung im Zeitablauf zu bewerten. Zwar wird die Mitteilung eines indikativen Zielpfads zur Erreichung des 2030-Ziels gefordert. Dies bleibt jedoch deutlich hinter den Regelungen der Zielsetzung im Bereich Erneuerbare Energien zurück. Dort legt die Verordnung fest, dass die Mitgliedstaaten zusätzlich zur Meldung eines indikativen Zielpfads zur Erreichung ihrer Beiträge drei Referenzpunkte für die prozentuale Mindestmenge des Zubaus an Erneuerbaren Energien festlegen (mindestens 18% Zielerreichung bis 2022, 43% als Referenzpunkt für 2025 sowie 65% als Referenzpunkt für das Jahr 2027).

Eine Analyse der Zusammenhänge (Korrelationsanalyse der Umfrage) lässt weitere Rückschlüsse auf die Gründe der Positionierung der Stakeholdergruppen zu. Die Stakeholder der Industrie sehen im Bereich Energieeffizienz Potenzial für die Nutzung neuer Technologien und Chancen das Wirtschaftswachstum anzukurbeln, sowie Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen. Diese Aspekte beziehen sich sehr stark auf die Energieeffizienz und spielen im Kontext der Erneuerbaren Energien für die Stakeholder nur eine untergeordnete Rolle.

## **Erneuerbare Energien – Unterstützung für höhere Ambitionen und verbindliche Ziele**

Die Rolle der Erneuerbaren Energien lässt sich anhand der internen Positionierung in der Umfrage, der externen Kommunikation und Social-Media-Analyse wie folgt zusammenfassen: Erneuerbare Energien sind wichtig, aber nicht Mittelpunkt der Debatte um den Green Deal. In den Twitter-Nachrichten wird auf die Bedeutung Erneuerbarer Energien für die Green Deal-Leitmotive Dekarbonisierung und Wettbewerbsfähigkeit der Industrie hingewiesen, ohne direkte Forderungen zu stellen. Die Stakeholder werden konkreter und fordern eine robuste Industriepolitik für Erneuerbare Energien und eine Erhöhung der Investitionshilfen.

Bei der internen Positionierung und externen Kommunikation fokussieren sich die Stakeholder auf die (Wieder-)Einführung von nationalen und sektoralen (Elektrizität, Wärme/Kälte, Verkehr) Zielen für Erneuerbare Energien. Diese Zielmechanismen waren bereits Teil der Erneuerbaren Energien Richtlinie (RED) von 2009, wurden aber in der revidierten Fassung von 2018 aufgrund großer Widerstände von Mitgliedstaaten durch eine Zielarchitektur ohne nationale Ziele ersetzt. Dies hinterlässt eine regulatorische Lücke, da zum Beispiel ein verlässlicher europäischer Rahmen für die Nutzung von Erneuerbaren Energien im Bereich Heizen und Kühlen fehlt.<sup>18</sup> Die Ergebnisse zeigen, dass Erneuerbare Energien nicht das Thema mit der höchsten Salienz für Stakeholder und Öffentlichkeit ist, es besteht aber eine Bereitschaft höhere Ambitionen und verbindliche Zielmechanismen auf europäischer Ebene zu unterstützen.

## **Forderung von europäischer Koordination durch bindende nationale Ziele**

Alle Stakeholdergruppen befürworten das Ziel des Green Deal, bis 2050 in der EU Klimaneutralität zu erreichen. Bezüglich der europäischen Regulierung unterschiedlicher Bereiche favorisieren alle Gruppen eine stärkere Regulierung von Erneuerbaren Energien und Energieeffizienz. Hervorgehoben wird dabei vor allem die Notwendigkeit von bindenden nationalen Zielen im Energieeffizienzbereich. Vor allem NGOs und hybride Gruppen fordern stringenter Ziele, auch durch eine Stärkung der

---

<sup>18</sup> Braungardt et al. (2019).

Energieeffizienzverpflichtungssysteme aus Artikel 7 der EED. Eine europäische Regulierung der Energieeffizienz durch eine verpflichtende Applikation von Technologien durch EED (z.B. Kraft-Wärme-Kopplung, Smart Metering) und die Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (z.B. durch Austausch von Heizsystemen) wird weniger hervorgehoben. Dagegen wird die Koordination durch bindende nationale Ziele von den Stakeholdern präferiert. Ebenso werden bindende nationale Ziele als effektivere Instrumente betrachtet als die Steuerung anhand unverbindlicher nationaler Beiträge zu den europäischen Zielen. Dies deutet darauf hin, dass der Steuerung europäischer Energiepolitik durch weiche Instrumente ohne die Option einer Sanktionierung wenig Vertrauen geschenkt wird.<sup>19</sup> Denn falls ein bindendes nationales Ziel nicht erreicht wird, droht ein Vertragsverletzungsverfahren vor dem Europäischen Gerichtshof, der finanzielle Sanktionen gegen den betreffenden Mitgliedstaat verhängen kann. Die Steuerung über harte Instrumente bietet somit starke Anreize für die Mitgliedstaaten sich an die europäische Gesetzgebung zu halten und nationale Ziele zu erreichen. Ist jedoch die Anpassungsintensität für die Mitgliedstaaten durch verbindliche europäische Maßnahmen im Energiebereich zu hoch, steigt die Wahrscheinlichkeit, dass die Maßnahmen vor dem Europäischen Gerichtshof angegriffen werden, da die Energiesouveränität der Mitgliedstaaten erheblich berührt wird, die durch Artikel 194 (2) AEUV in den nationalen Kompetenzbereich fällt.<sup>20</sup> Im Bereich Erneuerbare Energien schätzen die Stakeholdergruppen bindende nationale Ziele ebenfalls als sehr wichtig ein, während detailliertere Regelungen, wie die Harmonisierung von Förderregelungen und harmonisierte technische Bestimmungen in den Sektoren Heizen/Kühlen und Transport eher zurückhaltend kommentiert werden.

### **Starke Konvergenz der Positionen innerhalb und zwischen Stakeholdergruppen**

Bemerkenswert ist, dass die Bewertung des Green Deal sowohl innerhalb der Gruppen als auch zwischen den Stakeholdergruppen stark konvergiert. Tabelle 3 zeigt die statistische Auswertung der internen Konvergenz. Besonders innerhalb der Stakeholdergruppe der Consultants/Think Tanks werden weitgehend gleiche Standpunkte vertreten. Die hohe Übereinstimmung in den Positionen lässt auf ein hohes

---

<sup>19</sup> Knodt et al. (2020); Ringel und Knodt (2019).

<sup>20</sup> Knodt et al. (2020a).

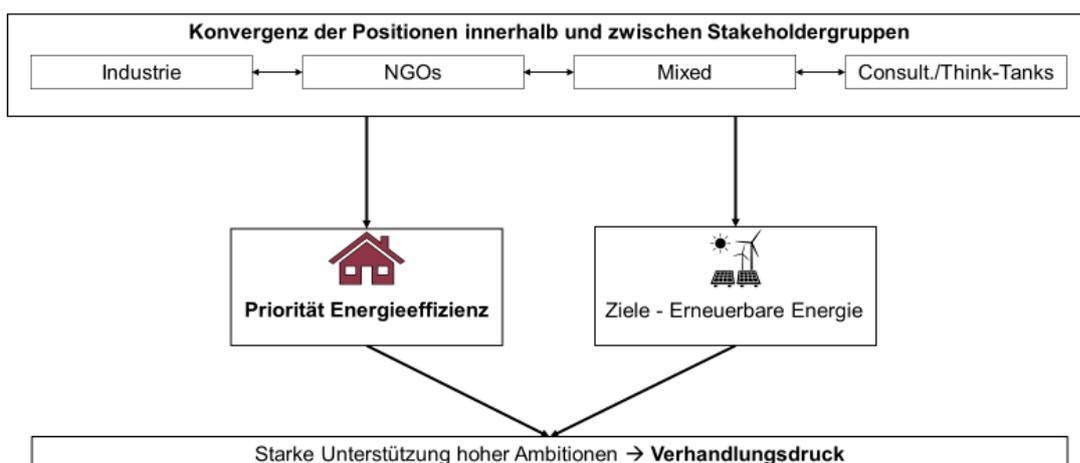
Potential an Druck schließen, den die Stakeholder auf politische Entscheidungsträger auf europäischer Ebene ausüben können.

**Tabelle 3: Konvergenz innerhalb der Stakeholdergruppen<sup>21</sup>**

	Intra-Klassen-Korrelationskoeffizient	95%-Konfidenzintervall		F-Test mit Wert 0			Signifikanz (p-Wert)
		oberes	Unteres	F-Wert	df1	df2	
Industrie	.896	.732	.983	10.772	5	185	.000
NGO	.795	.463	.966	4.894	5	185	.000
Consultants/Think Tanks	.995	.980	1.000	196.160	2	74	.000
Hybrid	.733	.090	1.000	6.245	1	37	.017

Weitere statistische Analysen zeigen, dass nicht nur eine Konvergenz innerhalb der Stakeholdergruppen, sondern auch zwischen den Gruppen festgestellt werden kann. Vor dem Hintergrund häufiger Diskrepanzen zwischen den Gruppen Industrie und NGOs in anderen Politikfeldern ist dieses Ergebnis besonders interessant: So könnte eine Allianz von Stakeholdern unterschiedlicher Gruppen bei einer gemeinsamen Positionierung zu einer starken Stimme in der Debatte um saubere Energie im Green Deal werden.

**Abbildung 1: Prioritäten der Stakeholder in den Verhandlungen des European Green Deal<sup>22</sup>**



<sup>21</sup> Quelle: Eigene Erhebung

<sup>22</sup> Quelle: Eigene Darstellung; Erneuerbare Energie-Icon von Kriada/Noun Project – CC-Licence

In den Konsultationen zu den einzelnen Richtlinien, die zur Umsetzung des European Green Deal revidiert werden müssen (Erneuerbare Energien Richtlinie, Energieeffizienzrichtlinie und EPBD), kann erwartet werden, dass die Stakeholder gemeinsam Druck auf die Europäische Kommission ausüben, um den regulativen Rahmen im Energieeffizienzbereich straffer zu gestalten. Es ist außerdem denkbar, dass sich die Forderungen nicht nur auf die Richtlinien begrenzen, sondern dass auch eine Revision der Governance-Verordnung verlangt wird, deren Überarbeitung bisher noch nicht explizit von der Europäischen Kommission geplant ist. Eine erneute Öffnung der Governance-Verordnung würde nicht nur im Energieeffizienzbereich, sondern für die gesamte europäische Energie- und Klimapolitik „windows of opportunities“ öffnen. Damit könnte eine Möglichkeit entstehen, härtere Formen der Governance einzuführen, die notwendig wären, falls sich die Europäische Kommission dazu entschließt, dass REG oder MIX-Szenario zur Erreichung des neuen 2030-Ziels umzusetzen.

## **Fazit**

Diese Analyse hatte zwei Ziele: zum einen Aspekte des European Green Deal zu identifizieren, die im Bereich saubere Energie für europäische Stakeholder von besonderer Relevanz sind. Und zum zweiten, die Bereitschaft der Stakeholder zu beurteilen, diese Ziele zu unterstützen. Es lässt sich durch die Untersuchung schlussfolgern, dass die Stakeholder gewillt sind erneute Änderungen und Ambitionserhöhungen in europäischen Richtlinien des Bereichs saubere Energie zu unterstützen. Vor allem wird in beiden Bereichen, der Regulierung im Bereich Energieeffizienz wie auch Erneuerbare Energien für die Einführung von bindenden nationalen Zielen plädiert und damit hin zu einer „härteren“ Soft-Governance als dies bisher in der Governance Verordnung der Fall ist. Während Erneuerbaren Energien eine niedrigere Priorität zugeschrieben wird, zeigt die Untersuchung, dass eine Verpflichtung zu einem bindenden europäischen Rahmen im Bereich Energieeffizienz für die Stakeholder von großer Bedeutung ist. Dies kann auch als kritischer Blick auf die Effektivität der härteren Soft-Governance interpretiert werden, die durch die Governance-

Verordnung der Energieunion eingeführt wurde.<sup>23</sup> So zeigen erste Untersuchungen zur Compliance der Governance-Verordnung, dass die Empfehlungen der Kommission an die Mitgliedstaaten im Rahmen der NECPs im Bereich Erneuerbare Energien besser dazu geeignet sind, die nationale Beiträge zur europäischen Zielerreichung zu koordinieren, als im Bereich Energieeffizienz. Bei der Energieeffizienz erzielt die weiche Steuerung durch Empfehlungen nicht den gewünschten Effekt, womit härtere Steuerungselemente zur Zielerreichung notwendig erscheinen.<sup>24</sup>

Insgesamt zeigt die Untersuchung, dass in den kommenden Verhandlungen ein starker Druck von den Stakeholdern im Bereich saubere Energie ausgehen wird, um Ambitionen auf europäischer Ebene zu erhöhen. Inhaltlich ist zu erwarten, dass sich die Stakeholder stark auf die Forderung eines verbindlicheren europäischen Rahmens, insbesondere im Bereich Energieeffizienz fokussieren. Im Gegensatz hierzu ist bei der Förderung des Ausbaus Erneuerbarer Energien eine Konzentration auf eher technisch-administrative Aspekte abzusehen.

---

<sup>23</sup> Knodt et al. (2020); Ringel und Knodt (2019).

<sup>24</sup> Knodt et al. (2021).

## Literaturangaben

- Bertoldi, P. (2020): Overview of the European Union policies to promote more sustainable behaviours in energy end-users, in: Fisher, M. (Ed.), *Energy and Behaviour*. Elsevier, S. 451–477.
- Bertoldi, P., Mosconi, R. (2020): Do energy efficiency policies save energy? A new approach based on energy policy indicators (in the EU Member States), *Energy Policy* 139, 111320, <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2020.111320>.
- Beyers, J., De Bruycker, I. (2018): Lobbying Makes (Strange) Bedfellows: Explaining the Formation and Composition of Lobbying Coalitions in EU Legislative Politics, *Political Studies* 66 (4), S. 959-984.
- Beyers, J., Dür, A., Wonka, A. (2018): The political salience of EU policies, *Journal of European Public Policy* 25 (11), S. 1726–1737. <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1337213>.
- Braungardt, S., Bürger, V., Zieger, J., Bosselaar, L. (2019): How to include cooling in the EU Renewable Energy Directive? Strategies and policy implications, *Energy Policy* 129, S. 260–267, <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2019.02.027>.
- EC – European Commission (2020): Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Stepping up Europe’s 2030 climate ambition – Investing in a climate-neutral future for the benefit of our people, COM (2020) 562 final, Brussels 17.9.2020, European Commission [https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/eu-climate-action/docs/impact\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/eu-climate-action/docs/impact_en.pdf) (aufgerufen am 30.11.2020).
- EC - European Commission (2019): Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: The European Green Deal, COM (2019) 640 final, Brussels 11.12.2019, European Commission, [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0002.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_1&format=PDF) (aufgerufen am 5. November 2020).
- Junk, W.M. (2019): When Diversity Works: The Effects of Coalition Composition on the Success of Lobbying Coalitions, *American Journal of Political Science* 63 (3), S. 660-674.
- Knodt, M., Ringel, M., Müller, R. (2020): ‘Harder’ soft governance in the European Energy Union, *Journal of Environmental Policy & Planning* 2 (1), S. 1–14, <https://doi.org/10.1080/1523908X.2020.1781604>.
- Knodt, M., Pahle, M., aus dem Moore, N., Edenhofer, O., Fahl, U., Görlach, B., Kosch, M., Pause, F., Perino, G., Schlacke, S. (2020a): Wegmarken für das EU-Klimaziel 2030 – Versteckte Risiken und Chancen der Szenarien der EU-Kommission für den Pfad zur Klimaneutralität, Ariadne-Kurz dossier, Kopernikus-Projekt Ariadne, Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung (PIK), [https://www.pik-potsdam.de/de/institut/abteilungen/transformationspfade/projekte/ariadne/kurz dossier\\_eu-klimaziel2030](https://www.pik-potsdam.de/de/institut/abteilungen/transformationspfade/projekte/ariadne/kurz dossier_eu-klimaziel2030) (aufgerufen am 04.01.2021).
- Knodt, M., Müller, R., Ringel, M., Schlacke, S.: Wirkt härtere Soft-Governance? Evidenz aus dem Bewertungsprozess der Nationalen Energie- und Klimapläne (erscheint im Herbst 2021).
- Mahoney, C. (2007): Networking vs. Allying: the decision of interest groups to join coalitions in the US and the EU, *Journal of European Public Policy* 14 (3), S. 366-383.
- Rasmussen, A., Carroll, B.J., Lowery, D. (2014): Representatives of the public? Public opinion and interest group activity, *European Journal of Political Research* 53 (2), S. 250-268.
- Ringel, M., Knodt, M. (2018): The governance of the European Energy Union: Efficiency, effectiveness and acceptance of the Winter Package 2016, *Energy Policy* 112, 209–220, <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2017.09.047>.

- Ringel, M., Knodt, M. (2019): EU 2030 Energy Policies: A review of the Clean Energy Package from a stakeholder perspective, *Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht* 4, S. 445–467.
- Sahin, G., Garabetian, T., Palmer, P. (2019): European stakeholders call upon the new Commission to make 2030 climate target a priority, CAN Europe, <http://www.caneurope.org/publications/press-releases/1857-european-stakeholders-call-upon-the-new-commission-to-make-2030-climate-target-a-priority> (aufgerufen am 5. November 2020).
- Sayre, B., Bode, L., Shah, D., Wilcox, D., Shah, C. (2010): Agenda Setting in a Digital Age: Tracking Attention to California Proposition 8 in Social Media, Online News, and Conventional News, *Policy & Internet* 2 (2), S. 7-32.
- Warntjen, A. (2012): Measuring salience in EU legislative politics, *European Union Politics* 13 (1), S. 168–182, <https://doi.org/10.1177/1465116511428495>.
- Weeks, B., Southwell, B. (2010): The Symbiosis of News Coverage and Aggregate Online Search Behavior: Obama, Rumors, and Presidential Politics. *Mass Communication and Society* 13 (4), S. 341-360.
- Woll, C. (2013): Lobbying under Pressure: The Effect of Salience on European Hedge Fund Regulation, *Journal of Common Market Studies* 51 (3), S. 555-572.



Der rote Faden durch die Energiewende: Das Kopernikus-Projekt Ariadne führt durch einen gemeinsamen Lernprozess mit Politik, Wirtschaft und Gesellschaft, um Optionen zur Gestaltung der Energiewende zu erforschen und politischen Entscheidern wichtiges Orientierungswissen auf dem Weg zu einem klimaneutralen Deutschland bereitzustellen.

Folgen Sie dem Ariadnefaden:

 @AriadneProjekt

 [ariadneprojekt.de](http://ariadneprojekt.de)

Mehr zu den Kopernikus-Projekten des BMBF auf [kopernikus-projekte.de](http://kopernikus-projekte.de)

Wer ist Ariadne? In der griechischen Mythologie gelang Theseus durch den Faden der Ariadne die sichere Navigation durch das Labyrinth des Minotaurus. Dies ist die Leitidee für das Energiewende-Projekt Ariadne im Konsortium von mehr als 25 wissenschaftlichen Partnern. Wir sind Ariadne:

adelphi | Brandenburgische Technische Universität Cottbus – Senftenberg (BTU) | Deutsche Energie-Agentur (dena) | Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) | Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt (DLR) | Ecologic Institute | Fraunhofer Cluster of Excellence Integrated Energy Systems (CINES) | Guidehouse Germany | Helmholtz-Zentrum Geesthacht | Hertie School | Hochschule für Wirtschaft und Umwelt Nürtingen-Geislingen (HfWU) | ifok | Institut der deutschen Wirtschaft Köln | Institut für Klimaschutz, Energie und Mobilität | Institute For Advanced Sustainability Studies (IASS) | Mercator Research Institute on Global Commons and Climate Change (MCC) | Öko-Institut | Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung (PIK) | RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung | Stiftung 2° - Deutsche Unternehmer für Klimaschutz | Stiftung Umweltenergierecht | Technische Universität Darmstadt | Technische Universität München | Universität Hamburg | Universität Münster | Universität Potsdam | Universität Stuttgart – Institut für Energiewirtschaft und Rationelle Energieanwendung (IER) | ZEW - Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung