

Analyse | März 2025

Schnellanalyse des Clean Industrial Deal

Eine erste Bewertung des industriepolitischen Programms der EU-Kommission 2025-2029

*Lukas Hermwille, Anna Leipprand,
Dagmar Kiyar, Miriam Ruß,
Charlotte Hullmann, Carsten Elsner,
Chun Xia-Bauer, Johannes Venjakob,
Wolfgang Obergassel, Holger Berg,
Henning Wilts, Stefan Thomas,
Sascha Samadi & Manfred Fishedick*

Impressum

Herausgeberin:

Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie gGmbH
Döppersberg 19
42103 Wuppertal
www.wupperinst.org

Ansprechperson:

Dr. Lukas Hermwille
Zukünftige Energie- und Industriesysteme
lukas.hermwille@wupperinst.org
Tel. +49 202 2492-284

Stand:

10. März 2025

Dieses Werk steht unter der Lizenz „Creative Commons Attribution 4.0 International“ (CC BY 4.0).
Der Lizenztext ist abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3
1 Der Clean Industrial Deal als industriepolitisches Arbeitsprogramm	5
2 Bezahlbare Energie	6
3 Grüne Leitmärkte	8
4 Private und öffentliche Investitionen	9
5 Kreislaufwirtschaft	11
6 Globale Märkte und internationale Partnerschaften	12
7 Soziale Gerechtigkeit und Just Transition	13
8 Schlussbewertung	14

Zusammenfassung

Der Clean Industrial Deal (CID) der Europäischen Kommission, veröffentlicht am 26. Februar 2025, zielt darauf ab, die Dekarbonisierung der europäischen Industrie mit der Stärkung ihrer Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit zu verbinden sowie einen Beitrag zur Verbesserung der Versorgungssicherheit zu leisten. Der CID ist eine Mitteilung der EU-Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und andere europäische Institutionen – und somit nicht rechtlich bindend. Er skizziert jedoch eine Reihe von Gesetzesinitiativen, die in den kommenden Jahren die übergeordnete Strategie umsetzen sollen. Der CID baut auf dem European Green Deal auf, vermeidet aber eine explizite Bezugnahme darauf.

Zentrale Ziele und Themenschwerpunkte

Der CID konzentriert sich auf sechs Themenschwerpunkte:

- **Bezahlbare Energie:** Der CID setzt auf kurzfristige Entlastungen bei Stromrechnungen u.a. über Garantien für langfristige Stromlieferverträge (PPAs) und die Flexibilisierung der industriellen Stromnachfrage. Wichtige Beiträge sollen zudem über den beschleunigten Ausbau der erneuerbaren Energien und die verstärkte Integration des europäischen Strommarkts geleistet werden. Der CID adressiert explizit den Gasmarkt als wesentlichen Treiber der Stromkosten, gemeinsame Beschaffungen von Erdgas sollen diesbezüglich für Entlastungen sorgen. Dies birgt jedoch das Risiko neuer fossiler Abhängigkeiten. Eine Schwachstelle ist der mangelnde Fokus auf Energieeffizienz, obwohl dies ein wesentlicher Hebel zur Senkung der Energiekosten ist.
- **Grüne Leitmärkte:** Der CID setzt auf die Schaffung von Leitmärkten für grüne Produkte durch öffentliche Beschaffung und adäquate Anreize für die Privatwirtschaft. Der Industrial Decarbonisation Accelerator Act (IDAA) soll Nachhaltigkeits- und Resilienz Kriterien in der öffentlichen Beschaffung einführen. Ein freiwilliges Label zur Kennzeichnung der Kohlenstoffintensität industrieller Produkte ist geplant. Dabei ist es wichtig, bestehende Ansätze wie das deutsche Label für Stahl und Zement und die hiermit gemachten Erfahrungen zu berücksichtigen.
- **Private und öffentliche Investitionen:** Der CID beziffert den Finanzbedarf für die Transformation innerhalb der EU auf 480 Milliarden Euro pro Jahr. Die geplante Industrial Decarbonisation Bank soll mit 100 Milliarden Euro Kapital den Zugang zu Finanzierungen bieten. Das notwendige Kapital soll aus bestehenden Instrumenten wie dem Innovation Fund und InvestEU, aus Einnahmen aus dem EU-Emissionshandel sowie freiwilligen Beiträgen der Mitgliedstaaten bereitgestellt werden. Neue Impulse für gemeinsame europäische Schulden werden im CID jedoch nicht gesetzt. Stattdessen setzt die EU-Kommission auf die Bereitschaft der Mitgliedstaaten Investitionsmittel zu mobilisieren. Um dies zu erleichtern, soll das Beihilferecht überarbeitet werden. Einerseits sollen standardisierte Instrumente eine staatliche Förderung vereinfachen. Andererseits gibt es eine Reihe von Instrumenten, die dazu führen, dass die Mitgliedstaaten ihre Förderung auf europäischer Ebene koordinieren,

sodass ein Subventionswettbewerb vermieden wird. Der CID fördert die Mitgliedstaaten auch dazu auf, ihr Steuerrecht zu überarbeiten, um steuerliche Vorteile fossiler Energieträger abzubauen und umgekehrt grüne Investitionen anzureizen, etwa über beschleunigte Abschreibungen.

- **Kreislaufwirtschaft:** Das Ziel ist, die EU bis 2030 als Weltmarktführer im Bereich der Kreislaufwirtschaft zu positionieren. Der Critical Raw Materials Act soll konsequent umgesetzt werden. 2026 soll zudem ein Circular Economy Act verabschiedet werden. Allerdings fokussiert der CID stark auf Recycling und lässt Innovations- und ökonomische Potenziale von neuen Geschäftsmodellen der Kreislaufwirtschaft weitgehend unberücksichtigt. Zentrale Voraussetzung für eine erfolgreiche Kreislaufwirtschaft ist u.a. ein verändertes Produktdesign und das Setzen auf langlebige, modulare, reparaturfähige und weiter- sowie wiederverwertbare Produkte.
- **Globale Märkte und internationale Partnerschaften:** Durch Clean Trade and Investment Partnerships (CTIPs) mit Drittstaaten sollen Kooperationen gefördert werden. Potenziell problematisch ist, dass die CTIPs sehr stark auf kurzfristige wirtschaftliche Interessen ausgerichtet sind – und somit der transaktionalen und hyper-kompetitiven geopolitischen Logik folgen, die die EU-Kommission an anderer Stelle selbst kritisiert. Stattdessen sollten die CTIPs stärker auf langfristige, vertrauensvolle Zusammenarbeit ausgerichtet sein, nicht zuletzt um Planungs- und Investitionssicherheit zu stärken. Darüber hinaus kündigt der CID an, dass der Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM) überarbeitet werden soll, um den bürokratischen Aufwand zu minimieren, gleichzeitig aber der ganz überwiegende Teil der mit dem Import von energieintensiven Gütern verbundenen Emissionen weiter adressiert werden.
- **Soziale Gerechtigkeit und Just Transition:** Die soziale Dimension der Transformation wird durch den CID berücksichtigt. Unter anderem soll ein European Fair Transition Observatory die Datengrundlage für ein differenziertes Monitoring des Strukturwandels auf sozialer Ebene ermöglichen. Es werden Instrumente zur Begleitung der mit Transformationsprozess verbundenen strukturellen Veränderungen vorgeschlagen (Union of Skills, Quality Jobs Roadmap). Allerdings liegt der Fokus dabei sehr stark auf eher qualitativen Herausforderungen. Punktuell wird es jedoch auch die Notwendigkeit für Sozialpläne geben, um den Wegfall von Industriearbeitsplätzen in bestimmten Branchen und Regionen abpuffern zu können. Diese Dimension fehlt ebenso wie differenziertere Maßnahmen und Instrumente für besonders verletzte Gruppen. Das Modell des Social Leasing soll einkommensschwachen Haushalten den Zugang zu grünen Technologien ermöglichen und leistet damit einen wichtigen Beitrag für eine verstärkte Teilnahme.

Insgesamt gelingt es dem CID, das Thema Industrietransformation mit Wettbewerbsfähigkeit und Resilienz zu verbinden. Der CID sendet damit ein wichtiges Signal in einer schwierigen wirtschaftlichen Lage Europas und seiner Mitgliedsstaaten. Die Transformation der europäischen Industrie hin zu einer klimaneutralen Kreislaufwirtschaft ist nicht nur der einzige Weg, um langfristig wieder international wettbewerbsfähig zu werden, sondern auch über die damit verbundene Innovationsdynamik neue Technologiemarkte zu erschließen. Der Plan adressiert die dafür wesentlichen Punkte, hat aber dennoch auch Schwächen: Es bleibt beispielsweise unklar, ob die notwendigen Mittel für die gewaltigen Investitionen aufgrund der weitgehenden Verlagerung der Verantwortung auf die Mitgliedsländer auch tatsächlich mobilisiert werden können. Im Bereich Kreislaufwirtschaft liegt der Fokus auf dem Recycling und damit primär auf der Stärkung der Versorgungssicherheit, dagegen kommen die wirtschaftlichen Potenziale von neuen Geschäftsmodellen der Kreislaufwirtschaft zu kurz. Das von der EU in der Vergangenheit (z.B. im Kontext des EU Green Deal) stark propagierte Prinzip Energy Efficiency First spielt im CID nahezu keine Rolle, oder wird allenfalls am Rande und indirekt erwähnt. Damit bekommt ein erhebliches und zudem wirtschaftliches Potential nicht die hinreichende Beachtung und werden die damit verbundenen Chancen nicht adressiert. In der Außenpolitik muss die EU vermeiden, internationale Partnerschaften zu sehr auf kurzfristige wirtschaftliche Interessen auszurichten, wenn sie langfristige und belastbare Handelsbeziehungen pflegen und Investitionsanreize setzen will. Trotz dieser Schwächen setzt der CID die dringend notwendigen Impulse, setzt auf Kontinuität und Richtungssicherheit, um das Vertrauen für Investitionen in die Zukunft zurückzugewinnen.

1 Der Clean Industrial Deal als industriepolitisches Arbeitsprogramm

In ihrer Antrittsrede im Juli 2024 hat EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen angekündigt, dass die neue Europäische Kommission binnen 100 Tagen eine industriepolitische Strategie für die kommenden fünf Jahre vorlegen werde. Diese Strategie, der *“Clean Industrial Deal”*, zu deutsch *“Deal für eine saubere Industrie”*, wurde nun am 26. Februar 2025 veröffentlicht (EC, 2025).¹

Der Clean Industrial Deal (CID) ist eine Mitteilung der Europäischen Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und die weiteren Europäischen Institutionen – und ist insofern nicht rechtlich bindend. Aber: Er skizziert eine Reihe von konkreten legislativen Initiativen, die in den kommenden Jahren die im CID skizzierte übergeordnete Strategie umsetzen sollen.

Der CID knüpft dabei an die von der letzten Europäischen Kommission gesetzten Ziele an: 2019 hatte Ursula von der Leyen den European Green Deal verkündet und das ambitionierte Ziel ausgerufen, Europa bis zum Jahr 2050 zum ersten klimaneutralen Kontinent zu machen. Vor dem Hintergrund wachsender geopolitischer Spannungen, sinkender Wettbewerbsfähigkeit und zunehmendem technologischen Aufholbedarf, insbesondere bei grünen Zukunftstechnologien (Clean Tech), soll der CID nun das Ziel der Dekarbonisierung mit der Stärkung der ökonomischen Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit der europäischen Industrie in einer übergeordneten Wachstumsstrategie vereinen. Der Clean Industrial Deal sieht den Schlüssel zu einer starken und resilienten europäischen Industrie in der klimafreundlichen Modernisierung der heimischen Produktion und setzt damit einen klaren Gegenpol zur Politik der aktuellen US-Regierung.

Der CID stärkt zentrale Ziele des European Green Deal, wie die Erreichung der Klimaneutralität und die Stärkung der Kreislaufwirtschaft im Wege eines gerechten Übergangs (Just Transition). Er bestätigt das 2024 vorgeschlagene Zwischenziel der EU-Kommission, die europäischen Treibhausgasemissionen bis 2040 um 90 Prozent gegenüber 1990 zu reduzieren.

Inhaltlich setzt der CID auf sechs Themenschwerpunkte: bezahlbare Energie, grüne Leitmärkte für klimafreundliche Produkte, private und öffentliche Investitionen, Kreislaufwirtschaft, globale Märkte und internationale Partnerschaften sowie soziale Gerechtigkeit und Just Transition (siehe Abbildung).

In dieser Schnellanalyse fassen wir für jeden der genannten Themenbereiche die wesentlichen Ziele und Instrumente des CID zusammen und bewerten diese.

¹ EC. (2025). *Clean Industrial Deal: A joint roadmap for competitiveness and decarbonisation* [Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions; COM(2025) 85 final]. European Commission. https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/clean-industrial-deal_en

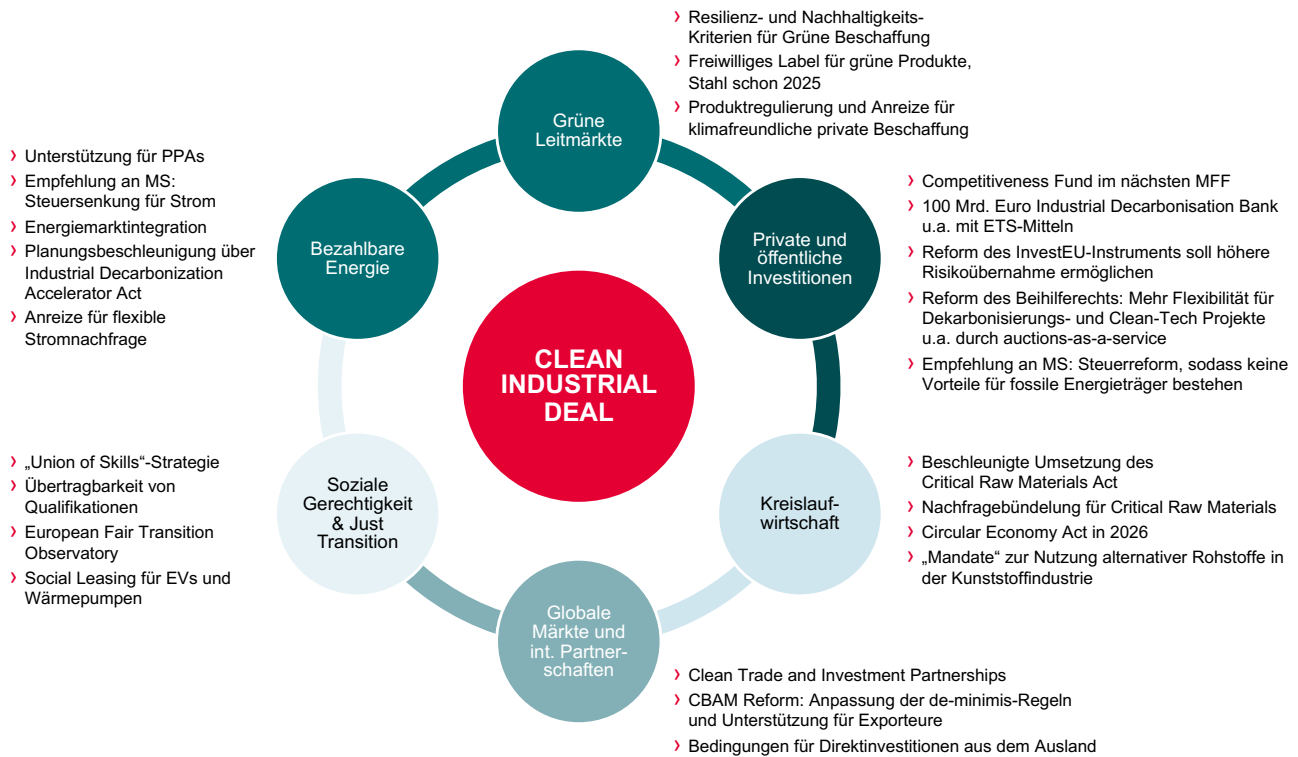


Abb. 1 Übersicht der sechs Säulen des Clean Industrial Deal und ihrer wesentlichen Elemente.

2 Bezahlbare Energie

Der CID diagnostiziert zurecht, dass die hohen Energiepreise in der Europäischen Union ein zentrales Problem für die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie darstellen. Dies sei unter anderem auf die Abhängigkeit von fossilen Energieimporten sowie auf strukturelle Ineffizienzen im Stromsystem zurückzuführen. Um das übergeordnete Ziel bezahlbarer Energie – insbesondere beim Strom – zu erreichen, stehen im CID drei zentrale Aspekte im Fokus: die Senkung der Energiepreise, der beschleunigte Ausbau sauberer Energie und nachhaltiger Produktion sowie die Sicherstellung reibungslos funktionierender Gasmärkte.

Die Kommission steckt sich mit dem CID ambitionierte Ziele: Als zentrale Key Performance Indikatoren (KPIs) werden eine EU-weite Elektrifizierungsrate von 32 Prozent bis 2030 (gegenüber 21,3 Prozent im Jahr 2022) sowie der jährliche Ausbau von 100 GW erneuerbarer Stromkapazität bis 2030 genannt (für 2024 wird der Zubau auf ca. 79 GW, davon 66 GW Solar und 13 GW On- und Offshore-Wind geschätzt).² Ein zentrales Ziel für die Erhöhung der Energieeffizienz wird nicht genannt.

² https://ember-energy.org/app/uploads/2025/01/EER_2025_22012025.pdf

Der Aktionsplan für bezahlbare Energie, der gleichzeitig mit dem CID veröffentlicht wurde, beinhaltet die folgenden Schwerpunkte:³

- **Kurzfristige Entlastungen bei den Stromrechnungen** durch effizientere Netzentgelte zur Senkung der Kosten des Energiesystems, Reform von (Strom-) Steuern und Abgaben sowie Anreize zum Anbieterwechsel für private Haushalte.
- **Senkung der langfristigen Kosten für die Elektrizitätsversorgung** über eine verstärkte Nutzung langfristiger Stromlieferverträge (sogenannte Power Purchase Agreements, kurz PPAs, und Klimaschutzverträge, kurz CfDs). Darüber hinaus sollen Planungs- und Genehmigungsverfahren für neue saubere Stromversorgungs- und Energieinfrastrukturen gestrafft werden. Außerdem sollen Anreize für die Flexibilisierung der industriellen Stromnachfrage gesetzt werden, sodass Last- und Preisspitzen stärker abgedeckt werden können.
- **Sicherstellung gut funktionierender Gasmärkte** und Schaffung von fairem Wettbewerb. Dies sei notwendig, da Gaskraftwerke auf absehbare Zeit preissetzend sein werden. Zusätzlich will die EU-Kommission die Nachfrage koordinieren, um ihre Kaufkraft zu bündeln und dadurch bessere Konditionen für importiertes Erdgas zu erzielen.
- **Energieeffizienz und Erzielung von Energieeinsparungen** durch die Schaffung eines europäischen Energieeffizienzmarkts. Verbraucher sollen besseren Zugang zu effizienteren Geräten und Produkten mit längerer Lebensdauer erhalten.
- **Vollendung der Energieunion**, also eine vollständige Integration der Energieinfrastruktur und Schaffung einheitlicher Märkte.
- **Gewährleistung der Versorgungssicherheit und Preisstabilität**, insbesondere durch eine bessere Vorbereitung auf Preiskrisen.

Der CID adressiert die wesentlichen Punkte. Nur durch den schnellen Ausbau erneuerbarer Energien in ganz Europa und die Einbindung in ein integriertes europäisches Netz sind langfristig wettbewerbsfähige Strompreise zu erreichen. Wie wichtig dabei Maßnahmen zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren sein können, zeigt das Beispiel des Ausbaus der Windenergie in Deutschland: Unter anderem durch überbordende Bürokratie ist der Ausbau in Deutschland zu Beginn des Jahrzehnts fast zum Erliegen gekommen, aber nach entsprechenden Vereinfachungen ist die Zahl der Genehmigungen wieder stark angestiegen.⁴

Positiv zu bewerten ist auch der Plan, Anreize für Flexibilität auf der Nachfrageseite zu schaffen. Bislang haben insbesondere Industriebetriebe nur geringe Anreize, bei Preisspitzen ihre Nachfrage temporär zu verschieben.

Der starke Fokus auf Gas ist einerseits nachvollziehbar aufgrund der zentralen Rolle, die Erdgas derzeit noch für die Industrie, aber auch für den Strompreis spielt. Andererseits ist mit Blick auf Klimaziele eine langfristige Bindung an diesen Energieträger

³ EC. (2025). *Action Plan for Affordable Energy – Unlocking the true value of our Energy Union to secure affordable, efficient and clean energy for all Europeans* [Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions; COM(2025) 79 final]. European Commission. https://energy.ec.europa.eu/document/download/7e2e6198-b6b8-46fe-b263-984b437da3ab_en?filename=Communication%20-%20Action%20Plan%20for%20Affordable%20Energy.pdf

⁴ <https://www.windbranche.de/windenergie-ausbau/deutschland>

nicht tragbar: Ambitionierte Klimaschutzszenarien zeigen, dass die Nutzung von Erdgas in der Industrie und zur Stromerzeugung spätestens ab 2040 keine tragende Rolle mehr spielen wird.⁵ Es steht daher zu befürchten, dass neue Investitionen in die Gasinfrastruktur zu neuen fossilen Abhängigkeiten führen, die die Transformation langfristig behindern.

Eine besondere Schwachstelle des CID ist jedoch der mangelnde Fokus auf Energieeffizienz: Energieeffizienz ist zwar eins der Themen des Aktionsplans für bezahlbare Energie, kommt im CID selbst aber nicht vor. Das ist nicht nur deshalb bemerkenswert, weil das Prinzip Energy Efficiency First, oder Energieeffizienz an erster Stelle, eine maßgebliche Grundlage der EU-Energiepolitik ist (siehe auch Verordnung (EU) 2028/1999 und Richtlinie (EU) 2023/1791). Energieeffizienz ist neben den Energiepreisen auch der zweite wesentliche Hebel, um die Energiekosten zu senken. Das gilt nicht nur kurzfristig aus der Sicht einzelner Unternehmen, vielmehr kann Energieeffizienz auch langfristig die Kosten des Netzausbaus und des Ausbaus erneuerbarer Energien reduzieren und, über eine langfristige Reduktion der Nachfrage, die Energiepreise mindern.

Der Fokus auf die Senkung der Strompreise, insbesondere im Verhältnis zu Öl- und Gaspreisen, ist richtig. Allerdings vermindert ein Strompreisrückgang Anreize für die effiziente Nutzung von Strom und kann so zu unerwünschten Rebound-Effekten führen, wenn nicht ergänzende Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz ergriffen werden. Bei der Erarbeitung der Maßnahmenvorschläge des CID wurde das Energy Efficiency First-Prinzip jedoch offensichtlich nicht berücksichtigt.

3 Grüne Leitmärkte

Der CID setzt auf Leitmärkte, um die Produktion in der EU zu dekarbonisieren und gleichzeitig ihre Wettbewerbsfähigkeit zu stärken. Auf diesen Leitmärkten sollen Anbieter klimafreundlicher Produkte, etwa von emissionsreduziertem oder nahezu emissionsfreiem Stahl oder Zement, höhere Produktionskosten durch ein „grünes Premium“ erwirtschaften und auf eine sichere Nachfrage bauen können. Durch eine gesicherte Nachfrage und eine entsprechend höhere Zahlungsbereitschaft für grüne Produkte soll die Investitionssicherheit erhöht und damit ein „Business Case“ geschaffen werden. Die Maßnahmen zielen somit darauf ab, öffentliche und private Ausgaben auf unterschiedlichen Ebenen mit den Dekarbonisierungs- und Wettbewerbsfähigkeits-Zielen der EU in Einklang zu bringen.

Die öffentliche Beschaffung kann ein starker Hebel für Leitmärkte sein. Kurzfristig soll der angekündigte Industrial Decarbonisation Accelerator Act (IDAA) Nachhaltigkeits- und Resilienz Kriterien für die energieintensive Industrie einführen, ähnlich wie es der Net Zero Industry Act für die Cleantech-Industrie bereits 2024 getan hat. Langfristig sollen das Rahmenwerk für die öffentliche Beschaffung insgesamt überarbeitet sowie Nachhaltigkeits- und Local-Content-Kriterien für strategische Sektoren strukturell und mit Wirkung für alle Ebenen verankert werden. Wenn es gelingt,

⁵ Bspw. https://www.agora-energiewende.de/fileadmin/Projekte/2023/2023-30_DE_KNDE_Update/A-EW_349_KNDE_Szenariopfade_WEB.pdf

diese Vorschläge zügig und mit hoher Ambition umzusetzen, können sie eine große Wirkung entfalten. Dafür müssen jedoch auch die notwendigen administrativen und finanziellen Ressourcen der umsetzenden Stellen auf den verschiedenen Ebenen berücksichtigt werden. Die Anwendung der Kriterien sollte möglichst klar und einfach, gleichzeitig jedoch auch möglichst verbindlich sein.

Der CID adressiert auch die private Beschaffung und kündigt hier explizit Anreize und Produktregulierung an. Als mögliche Beispiele werden Anforderungen für die Nutzung von emissionsreduziertem Stahl oder nachhaltigen Batterien im Automobilbau genannt, ebenso wie emissionsreduzierte Materialien im Baubereich. Diese Anforderungen könnten im angekündigten Legislativvorschlag zu nachhaltigen Unternehmensflotten bis 2026 aufgenommen werden. Dieser soll in erster Linie die Nachfrage nach in der EU produzierten Elektrofahrzeugen stärken, kann aber eben auch die Nutzung von emissionsreduzierten Materialien beim Bau der Fahrzeuge anreizen. Auch hier ist eine ambitionierte Umsetzung dieser Maßnahmen von entscheidender Bedeutung. Durch die private Beschaffung von zentralen Unternehmen in der Wertschöpfungskette kann emissionsreduzierte Produktion in der EU in der Breite abgesichert werden. Die EU-Kommission sollte hier, neben Anforderungen und Quoten, auch steuerliche Anreize als Instrument prüfen.

Grundlage für die unterschiedlichen Maßnahmen ist eine entsprechende Kennzeichnung von Produkten, die der CID ebenfalls auf EU-Ebene adressiert. Der IDAA soll zunächst ein freiwilliges Label zur Kennzeichnung der Kohlenstoffintensität industrieller Produkte entwickeln, welches methodisch auf Daten aus dem ETS beruhen und keine zusätzliche Berichterstattung durch Unternehmen erfordern soll. Parallel soll an einer Kennzeichnung gearbeitet werden, die langfristig auf einer umfassenden Lebenszyklusbewertung beruht und mit Anforderungen unter der Ökodesign- und der Bauprodukteverordnung koordiniert sein soll.

Zu begrüßen ist, dass die EU-Kommission mit dem IDAA-Label schnell handeln will – und dass zentrale Sektoren wie Stahl und Zement oben auf der Liste stehen. Wichtig ist dabei jedoch, dass die EU-Kommission bestehende Ansätze berücksichtigt, etwa die in Deutschland entwickelten Label für Stahl (Low Emission Steel Standard, LESS) und Zement (CCC-Label, Cement Carbon Class). Diese sind zwar privatwirtschaftlich organisiert, werden aber von Wirtschaft, Politik und Zivilgesellschaft breit unterstützt und verfolgen einen ehrgeizigen Ansatz. Die Initiativen der EU-Kommission im Bereich der Kennzeichnung sollten von Anfang an mit bestehenden Systemen und Vorschlägen auf nationaler und internationaler Ebene abgestimmt werden.

4 Private und öffentliche Investitionen

Der Finanzteil des CID zeigt eine ambitionierte, aber auch komplexe Strategie zur Mobilisierung von Investitionen in umweltfreundliche Produktion und industrielle Dekarbonisierung. Der geschätzte Finanzbedarf von 480 Milliarden Euro pro Jahr für die gesamte Transformation innerhalb der EU unterstreicht den enormen Kapitalaufwand, der notwendig ist, um die gesetzten Klimaziele zu erreichen. Kurzfristige Maßnahmen, wie die Mobilisierung von 100 Milliarden Euro, sollen aus verschiedenen Quellen realisiert werden. Darunter sind der Innovation Fund (20 Mrd.),

freiwillige Beiträge der Mitgliedstaaten (30 Mrd.)⁶, die Überarbeitung von InvestEU (25 Mrd.) und zukünftige Einnahmen aus dem EU-Emissionshandelssystem (ETS) (25 Mrd.).

Das zentrale Element des CID ist die geplante Industrial Decarbonisation Bank, die mit einem Zielvolumen von 100 Milliarden Euro Kapital sofortigen Zugang zu Finanzierungen bieten soll. Die Bank verfolgt ein technologieneutrales Konzept zur Maximierung von Emissionsreduktionen und soll nicht nur Wettbewerbsfähigkeit gewährleisten, sondern auch eine gerechte Verteilung zwischen den Mitgliedstaaten sicherstellen. Allerdings bleibt unklar, in welchem Zeitraum diese 100 Milliarden Euro mobilisiert werden sollen und ob die genannten Finanzierungsquellen die angedachten Mittel auch tatsächlich bereitstellen können. Besonders die Frage, ob zusätzliche Einnahmen aus der Marktstabilitätsreserve des EU-ETS oder herkömmliche ETS-Einnahmen umgeschichtet werden sollen, bleibt offen.

Der CID sieht darüber hinaus vor, dass der Innovation Fund eine wichtige Rolle bei der Finanzierung von Clean-Tech-Projekten spielt. Für 2025 sind 6 Milliarden Euro für Sektoren wie Batterieherstellung, Wasserstoffbanken und industrielle Dekarbonisierung reserviert. Ergänzend dazu wird es eine spezifische EU-Horizon Ausschreibung über 600 Millionen Euro für die Jahre 2026 und 2027 geben, um die Kommerzialisierung umsetzungsfähiger Projekte zu beschleunigen.

Darüber hinaus zielt die Überarbeitung der InvestEU-Verordnung darauf ab, die Risikotragfähigkeit von InvestEU zu erhöhen und private Investitionen in Schlüsselsektoren mit höherem Risikoaufschlag zu mobilisieren. Mit einer Startsumme von 2,5 Milliarden sollen 25 Milliarden für die Industrial Decarbonisation Bank gehebelt werden. Der CID spricht von einer Gesamtmobilisierung von 50 Milliarden. So soll der Zugang zu Eigenkapitalfinanzierungen erleichtert werden. Zudem werden Mitgliedstaaten ermutigt, Mittel aus dem Kohäsions- und Resilienzfonds in InvestEU einzubringen. Bei der Mobilisierung bleibt aber unklar, ob das in der angedachten Höhe möglich ist.

Ergänzend wird eine Überarbeitung des europäischen Beihilferechts angekündigt. Basierend auf den Erfahrungen mit dem Temporary Crisis and Transition Framework (TCTF) sollen vereinfachte Regeln für staatliche Subventionen eingeführt werden. Das Clean Industry State Aid Framework bietet einen längeren Planungshorizont und standardisierte, vorab genehmigte Pläne für Staatshilfen. Allerdings sorgt die geplante Halbierung der Subventionsgrenzen im Rahmen der allgemeinen Gruppenfreistellung – auf 75 Millionen Euro in wohlhabenden und 175 Millionen Euro in ärmeren Regionen – für Diskussionen. Deutschland plädiert für die Beibehaltung der aktuellen Regelungen, um die EU-Position in der Clean-Tech-Produktion nicht zu schwächen. Die gesunkenen Grenzen reflektieren aber auch den Wunsch kleinerer EU-Staaten nach besserer Koordination und mehr Mittelverteilung auf EU-Ebene, da kleinere Mitgliedsländer nicht im gleichen Maße in der Lage sind, Staatshilfen auszu zahlen.

⁶ <https://www.politico.eu/article/brussels-pitches-e100b-for-grand-plan-to-boost-made-in-eu-clean-manufacturing/>

Die EU-Kommission plant darüber hinaus die Vereinfachung von IPCEIs (Important Projects of Common European Interest). Ein IPCEI ist ein Instrument der EU, das es Mitgliedstaaten ermöglicht, gemeinsam innovative und strategisch wichtige Projekte zu fördern, die zur Stärkung der europäischen Wettbewerbsfähigkeit und zur Erreichung gemeinsamer Ziele beitragen. Dabei werden zwar die Ziele europäisch abgestimmt, die Fördermittel kommen jedoch aus den Haushalten der teilnehmenden Mitgliedstaaten. Die Nutzung des IPCEI-Instruments soll nun durch die Schaffung eines Support-Hubs und eines One-Stop-Shops für Förderanträge und Finanzierungsberatung optimiert werden. Ob diese Maßnahmen ausreichen, um die Beteiligung und Effizienz dieser groß angelegten Projekte zu erhöhen, wird sich allerdings noch zeigen müssen.

Steuerpolitisch setzt die EU-Kommission auf die schrittweise Abschaffung fossiler Subventionen und empfiehlt Reformen der Körperschaftssteuern, um Anreize für saubere Investitionen zu schaffen. Verkürzte Abschreibungszeiträume, Steuergutschriften und steuerliche Anreize sollen den Business Case für Clean-Tech stärken. Allerdings sind dies nur Empfehlungen an die Mitgliedsstaaten und es bleibt fraglich, ob sie tatsächlich umgesetzt werden.

Abschließend lässt sich feststellen, dass der Finanzierungsrahmen des Clean Industrial Deal zwar umfangreich und vielseitig ist, jedoch auch zahlreiche Unklarheiten und Herausforderungen birgt. Die 100 Milliarden, die nun kurzfristig mobilisiert werden sollen, sind vermutlich nicht ausreichend, um den Zeitraum bis zum Start des nächsten mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) 2028 und des geplanten Wettbewerbsfähigkeitsfonds zu überbrücken. Die Mobilisierung ausreichender Mittel und die gerechte Verteilung zwischen den Mitgliedstaaten werden entscheidend sein, um die Transformation der europäischen Industrie erfolgreich voranzutreiben und gleichzeitig die Wettbewerbsfähigkeit zu sichern.

5 **Kreislaufwirtschaft**

Der CID betont sehr klar die Bedeutung, beziehungsweise die Notwendigkeit einer Transformation zur Circular Economy, wenn Unternehmen angesichts immer volatilerer (Primär)-Rohstoffpreise ihre Wettbewerbsfähigkeit erhalten sollen. Hinzu kommt als Grundvoraussetzung die Sicherung des Zugangs zu Rohstoffen. Insbesondere kritische Rohstoffe sollen deutlich besser erfasst und recycelt werden, um so die Abhängigkeit von Rohstoffimporten zu reduzieren.

Vor diesem Hintergrund setzt der CID das Ziel, die Europäische Union bis zum Jahr 2030 als Weltmarktführer der Kreislaufwirtschaft zu positionieren, ohne jedoch auszuführen, wer diese Position heute innehaben soll, wenn nicht die EU. Zum Erreichen dieses Ziel soll vor allem der Critical Raw Materials Act konsequent umgesetzt werden, zum Beispiel in Form eines gemeinschaftlich organisierten Einkaufs kritischer Rohstoffe am Weltmarkt mittels eines sogenannten EU Critical Raw Material Centre.

2026 soll zudem ein Circular Economy Act verabschiedet werden, der insbesondere einen europaweit vereinheitlichten Leitmarkt für Rezyklate etablieren soll, unter

anderem durch vereinfachte Abfallverbringung in der EU und gezielte Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten durch sogenannte Trans-Regional Circularity Hubs.

So wichtig die Rolle der Kreislaufwirtschaft für die Stärkung der Versorgungssicherheit in der Europäischen Union ist, so fällt doch auf, dass der CID die Innovations- und ökonomischen Potenziale von Geschäftsmodellen der Kreislaufwirtschaft für eine wirklich resiliente Wirtschaft unberücksichtigt lässt. Der CID fokussiert sehr stark auf Recycling – zum Beispiel bei den gesetzten strategischen Zielen. Die höherwertigen R-Strategien, wie Re-use oder Re-manufacturing und darauf aufbauende zirkuläre Geschäftsmodelle, werden kaum adressiert, abgesehen von der Einführung eines reduzierten Mehrwertsteuersatzes. Ebenso wenig im Fokus steht die dringend notwendige Digitalisierung der Kreislaufwirtschaft, die hier nur im Zusammenhang mit Systemen erweiterter Herstellerverantwortung genannt wird. Die Forderung u.a. aus dem Draghi Report nach stärkerer Digitalisierung und Dekarbonisierung wird so nicht aufgegriffen.

6 Globale Märkte und internationale Partnerschaften

Die Krise der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie ist maßgeblich von geopolitischen und geoökonomischen Rivalitäten getrieben. Insofern ist es folgerichtig, dass die Europäische Kommission auch die außenpolitische Dimension in den CID mit aufnimmt. Im entsprechenden Kapitel benennt die Kommission drei inhaltliche Schwerpunkte: Über sogenannte Clean Trade and Investment Partnerships (CTIPs) mit Drittstaaten sollen pragmatische Kooperationen gefördert und wirtschaftliche Chancen für europäische Unternehmen gestärkt werden. Zweitens will die Kommission auf Basis der ersten gesammelten Daten den europäischen Grenzgleichsmechanismus (Carbon Border Adjustment Mechanism, kurz CBAM) überarbeiten, mit dem Ziel, den bürokratischen Aufwand insbesondere für kleinere Unternehmen zu minimieren. Und drittens kündigt die Kommission an, die ihr zur Verfügung stehenden Mittel, wie sogenannte Trade Defense Instruments sowie Auflagen und Zugangsbedingungen, für ausländische Direktinvestitionen zu nutzen.

Die angekündigte Überarbeitung des CBAM ist sicher ein richtiger Schritt. Einerseits beweist die Kommission Lernfähigkeit, wenn die in der ersten Phase gesammelten Daten dazu führen, dass effektive Bagatellgrenzen eingeführt und dadurch der Bürokratieaufwand deutlich reduziert werden kann, ohne dass auch die Wirksamkeit des Instruments signifikant leidet. Schwieriger wird es sein, den Geltungsbereich des CBAM auf weitere Stufen der Wertschöpfungskette auszudehnen und Instrumente für die Unterstützung von Exportunternehmen zu entwickeln. Beides sind keine neuen Forderungen, sie werden von der Industrie schon lange vorgebracht. Allerdings sind diese Forderungen nach Ansicht von Experten nur sehr schwer mit internationalem Handelsrecht in Einklang zu bringen.⁷ Jedoch befinden wir uns seit der Wiederwahl von Donald Trump in einer Phase, in der internationale Handelsregeln in ungeahnter Geschwindigkeit erodieren. Einerseits könnte dies Spielräume für

⁷ Mehling, M. A., Asselt, H. van, Das, K., Droegge, S., & Verkuil, C. (2019). Designing Border Carbon Adjustments for Enhanced Climate Action. *American Journal of International Law*, 113(3), 433–481. <https://doi.org/10.1017/ajil.2019.22>.

Nachbesserungen beim CBAM schaffen. Andererseits würde die EU damit gegebenenfalls selbst zur Erosion des Handelsregimes beitragen und sich damit selbst schaden.

Die angekündigten CTIPs sind sicher ein gutes Mittel, um Handelspartnerschaften aufzubauen. Dies gilt für Importe kritischer Rohstoffe oder Technologien, bei denen die EU derzeit stark einseitig von einzelnen Lieferländern abhängig ist, insbesondere von China. Umgekehrt gilt dies auch für die Erschließung von Absatzmärkten für europäische Produkte. In beiden Fällen sind langfristige vertrauensvolle Partnerschaften auf Augenhöhe zentral.

Allerdings stehen bei den Ausführungen des CID zu den CTIPs sehr stark kurzfristige Wirtschaftsinteressen und ein transaktionales Verständnis von Handelspartnerschaften im Vordergrund: So soll die EU laut CID den „größtmöglichen Anteil“ der neuen Märkte für saubere Technologien für sich sichern. Partnerschaft muss aber auch das Bedürfnis der Partner berücksichtigen, ihre eigenen Kapazitäten entlang der Wertschöpfungskette weiterzuentwickeln. Ansonsten dürften die angedachten Partnerschaften auch auf wenig Gegeninteresse stoßen. Erst Anfang Februar hatte Ursula von der Leyen in einer Rede vor dem europäischen Diplomaten-Corps die „hypertransaktionale und hyper-kompetitive Geopolitik“ beklagt und angemahnt, dass die EU hier gegensteuern solle.⁸

Es steht zu befürchten, dass ein solch transaktionaler Ansatz nicht dazu geeignet ist, die Art von langfristigen Partnerschaften aufzubauen, die sich die Europäische Union wünscht und die nötig sind, um einseitige Importabhängigkeiten zu reduzieren und so Versorgungssicherheit und ökonomische Resilienz zu steigern. Gerade vor dem Hintergrund des entwicklungspolitischen Scherbenhaufens, den die US-Regierung durch die Auflösung der US-amerikanischen Behörde für Entwicklungszusammenarbeit USAID hinterlässt, bietet sich der EU nicht nur die Gelegenheit, sondern sie hat geradezu die Verantwortung sich als starker und verlässlicher Partner zu präsentieren. Dies ist klimapolitisch geboten, denn ohne eine erfolgreiche Transformation der Energie- und Industriesysteme in Schwellen- und Entwicklungsländern sind die globalen Klimaschutzziele unerreichbar. Aber gerade auch vor dem Hintergrund des geopolitischen Wettbewerbs muss die EU versuchen die Lücke zu nutzen, die die USA hinterlassen. Andernfalls werden dies China und Russland tun – und so globale Abhängigkeiten möglicherweise weiter verschärfen.

7 Soziale Gerechtigkeit und Just Transition

Der CID adressiert ausdrücklich die soziale Dimension der Transformation. Das ist begrüßenswert und greift viele Vorschläge und Strategieansätze auf, die bereits unter der letzten EU-Kommission im Kontext eines breit angelegten Stakeholderprozesses der Just Transition Platform für energieintensive Industrie erarbeitet wurden.

Es wird anerkannt, dass eine umfassende Datengrundlage nötig ist, um auf kleinräumiger Ebene Beschäftigungseffekte der Industrietransformation zu erkennen und

⁸ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_25_404

durch geeignete Strategien zu adressieren. Die vorgesehene Implementierung eines European Fair Transition Observatory ist ein wichtiger Schritt, die tatsächlichen Dynamiken frühzeitig zu erkennen, um auf anstehende Restrukturierungen reagieren zu können. Es ist wichtig, dass lokale und regionale Institutionen gestärkt werden, die Prozesse vor Ort zu begleiten.

Es werden konkrete Instrumente vorgeschlagen (Union of Skills, Quality Jobs Roadmap), die geeignet sind, den Übergangsprozess mit Blick auf die Erfordernisse hinsichtlich Aus- und Weiterbildung zu begleiten. Die Beschreibungen sind jedoch zu vage, um den tatsächlichen Erfolg abschätzen zu können. Dieser wird von der Ernsthaftigkeit abhängen, mit der lokale und regionale Akteure das Mandat der Steuerung dieser Prozesse annehmen.

Kritisch anzumerken ist, dass der Fokus sehr stark auf qualitative Effekte – also andere Qualifikations- und Anforderungsprofile – der Industrietransformation gelegt wird. Unterbelichtet bleiben quantitative Effekte, die die Transformation und hier insbesondere die Digitalisierung mit sich bringen werden. Selbst wenn die Beschäftigungseffekte der Transformation insgesamt positiv sein sollten, wird es in bestimmten Branchen und den Regionen, in denen diese konzentriert sind, fast zwangsläufig zu tiefgreifenden strukturellen Veränderungen kommen. Hier wäre es wichtig gewesen, auch die dringende Notwendigkeit von Sozialplänen für den Wegfall von Industriearbeitsplätzen deutlicher hervorzuheben.

Daran anschließend kann als Fehlstelle ausgemacht werden, dass keine differenzierten Betrachtungen mit Blick auf besonders verletzte Gruppen unter den Beschäftigten vorgesehen sind. Spezifische Instrumente nach Alter, Geschlecht, Bildungsstand und Region wären ebenso wichtig wie eine Einordnung der zu erwartenden Dynamiken auf der Zeitachse.

Neben dem starken Fokus auf Beschäftigung und Ausbildung adressiert der CID auch potenzielle soziale Verwerfungen durch die Industrietransformation auf Ebene der Haushalte. Der Einstieg in grüne Technologien, wie Elektrofahrzeuge oder Wärmepumpen, ist auch für Verbraucher sehr kapitalintensiv: Viele Haushalte sind nicht in der Lage die notwendigen Investitionen zu stemmen. Um ärmeren Bevölkerungsschichten eine Möglichkeit zu geben, aktiv an der Transformation zu partizipieren, propagiert die EU-Kommission das in Frankreich erprobte Modell des Social Leasing. Dabei wird einkommensschwachen Haushalten die Möglichkeit gegeben, beispielsweise Elektrofahrzeuge oder Wärmepumpen zu besonders günstigen Konditionen zu leasen. Hierzu wird die Kommission eine Handlungsempfehlung für die Mitgliedsstaaten entwickeln.

8 **Schlussbewertung**

Der CID ist ein wichtiges Signal in einer extrem schwierigen wirtschaftlichen Lage. Die Welt ist in eine neue geopolitische Ära eingetreten, die stark von Rivalität und kurzfristigen nationalen Interessen geprägt ist. Gleichzeitig befinden wir uns in einer neuen energiewirtschaftlichen Realität, in der sich einerseits der Ausbau von erneuerbaren Energien und zuletzt auch Speichern deutlich beschleunigt hat, angetrieben von starken Kostensenkungen, aber andererseits vor allem hohe Gaspreise die

Strom- und Energiekosten in die Höhe treiben. In dieser Situation ist die Transformation der europäischen Industrie hin zu einer klimaneutralen Kreislaufwirtschaft der einzige Weg, um mittel- bis langfristig wieder international wettbewerbsfähig zu werden. Und diese Transformation ist nicht nur klimapolitisch geboten, sie ist auch notwendig, um weniger verletzlich zu werden und langfristig Frieden und Wohlstand im Rahmen der freiheitlichen demokratischen Grundordnung in Deutschland und Europa zu sichern.

Die Energie- und Industriewende ist ein langfristiger Prozess, der nicht in kurzer Zeit umgesetzt werden kann. Eingeleitet wurde die Wende bereits mit dem European Green Deal, der strategischen Schwerpunktsetzung der letzten Europäischen Kommission, der mit dem Ziel Europa zum ersten klimaneutralen Kontinent zu machen, eine neue Richtung vorgegeben hat. Aber wie bei einem Segelschiff, ändert sich der Kurs in den Branchen, die durch hohe Zeitkonstanten und hohe Investitionsbedarfe gekennzeichnet sind nur langsam. Und wie bei der Wende auf einem Segelschiff gibt es auch bei der Energie- und Industrietransformation eine Phase, in der scharfer Gegenwind zu Verunsicherung und Instabilität führt. In dieser schwierigen Phase befindet sich die europäische Industrie aktuell – und nun ist gleichzeitig auch noch ein “geopolitischer Sturm” aufgezogen. Der Clean Industrial Deal ist nun das Signal von der Kommandobrücke, dass die Wende weiter ausgeführt und beschleunigt werden muss. In ihrem industriepolitischen Programm gibt die Kommission einen Ausblick darauf, wie die Segel zu setzen sind, um nach vollzogener Wende rasch wieder Fahrt aufnehmen zu können.

Ob dies gelingt, muss letztlich die Umsetzung zeigen. Der CID selbst hat keine rechtliche Verbindlichkeit, sondern skizziert lediglich einen Plan. Unsere Analyse zeigt, dass der Plan die wesentlichen notwendigen Punkte adressiert. Es ist insgesamt ein guter Plan, aber er ist nicht ohne Schwächen. Die vielleicht größte Schwäche betrifft die unklare Frage der für die Umsetzung notwendigen Finanzierung. Es werden im erheblichen Umfang öffentliche Investitionen erforderlich sein, um damit private Investitionen anzureizen, respektive hebeln zu können. Die aufgeführten Instrumente sind zwar gut geeignet, aber es bleibt nicht zuletzt wegen der weitgehenden Verlagerung der Verantwortung auf die Mitgliedstaaten unklar, ob die notwendigen Mittel auch wirklich mobilisiert werden können. Es ist grundsätzlich klar, dass die EU-Kommission die großen Finanzierungsfragen nicht ohne die Mitgliedstaaten lösen kann, dennoch wären Hinweise sinnvoll gewesen, wie es gelingen kann, auf europäischer Ebene zusätzliche Mittel zu generieren. Diese politische Diskussion wird im Kontext der Verhandlungen zum neuen mehrjährigen Finanzrahmen der EU geführt werden. Aber es wäre wünschenswert gewesen, wenn die Kommission im Kontext des CID hier stärkere Impulse in Richtung innovativer europäischer Finanzierungsmechanismen – und gegebenenfalls auch neuer gemeinsamer europäischer Schulden – gesetzt hätte. Denn klar ist: Über die Umwidmung bestehender Mittel hinaus müssen neue Finanzierungsquellen erschlossen werden, um die notwendigen Investitionen zu stemmen. Dies ist ohne Zweifel eine große Herausforderung, letztlich aber ohne Alternative, wenn Europa nicht wirtschaftlich noch weiter in die Defensive geraten will und damit am Ende höhere Kosten verbunden sind.

Der CID erkennt die wichtige Rolle der Kreislaufwirtschaft für die Versorgungssicherheit der europäischen Wirtschaft an. Aber dabei bleibt der Fokus weitgehend auf

Recycling ausgerichtet. Die erheblichen wirtschaftlichen Potenziale von neuen Geschäftsmodellen der Kreislaufwirtschaft, die auf höherwertige R-Strategien setzen, wie Re-use und Re-manufacturing, bleiben außen vor.

Der Fokus auf bezahlbare Energie ist ein sinnvoller Ansatz. Allerdings adressiert der CID fast ausschließlich die Energiepreise. Ebenso wichtig für die Gesamtkosten ist aber der effiziente Einsatz von Energie. Das Prinzip Energy Efficiency First hat, im Widerspruch zu den eigenen Regeln der EU, offensichtlich keine oder allenfalls eine untergeordnete Rolle gespielt. Hier gibt es dringendes Verbesserungspotential.

Und zuletzt droht die EU in der außenpolitischen Dimension des CID das gleiche transaktionale und auf kurzfristige wirtschaftliche Interessen ausgerichtete Verhalten an den Tag zu legen, das Ursula von der Leyen an anderer Stelle stark kritisiert hat. Die geplanten Clean Trade and Investment Partnerships sollten stärker auf langfristige, vertrauensvolle Zusammenarbeit ausgerichtet werden und weniger stark auf kurzfristige Wirtschaftsinteressen. Das ist zwar vielleicht aus kurzfristiger Perspektive nicht optimal für die Wettbewerbsfähigkeit, dient aber der langfristigen wirtschaftlichen Resilienz.

Insgesamt gelingt es dem CID, das Thema Industrietransformation mit Wettbewerbsfähigkeit und Resilienz zu verbinden. Er sendet auf diese Weise ein wichtiges Signal an die europäische Wirtschaft. Der Weg der Transformation muss konsequent fortgeführt werden. Nur so wird die europäische Wirtschaft langfristig wieder wettbewerbsfähig und kann neue Technologiemarkte erschließen. Damit bietet der CID die dringend notwendigen Impulse, setzt auf Kontinuität und Richtungssicherheit in einer extrem schwierigen Lage. Beides ist dringend notwendig, um Entscheidern in der Wirtschaft wieder das notwendige Vertrauen für Investitionen in die Zukunft zurückzugeben.