

von Lüpke, Heiner; Neuhoff, Karsten

**Article**

## Ausgestaltung des deutschen Klimaschutzgesetzes: Grundlage für eine bessere Governance-Struktur

DIW Wochenbericht

**Provided in Cooperation with:**

German Institute for Economic Research (DIW Berlin)

*Suggested Citation:* von Lüpke, Heiner; Neuhoff, Karsten (2019) : Ausgestaltung des deutschen Klimaschutzgesetzes: Grundlage für eine bessere Governance-Struktur, DIW Wochenbericht, ISSN 1860-8787, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin, Vol. 86, Iss. 5, pp. 75-81, [https://doi.org/10.18723/diw\\_wb:2019-5-1](https://doi.org/10.18723/diw_wb:2019-5-1)

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/193005>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

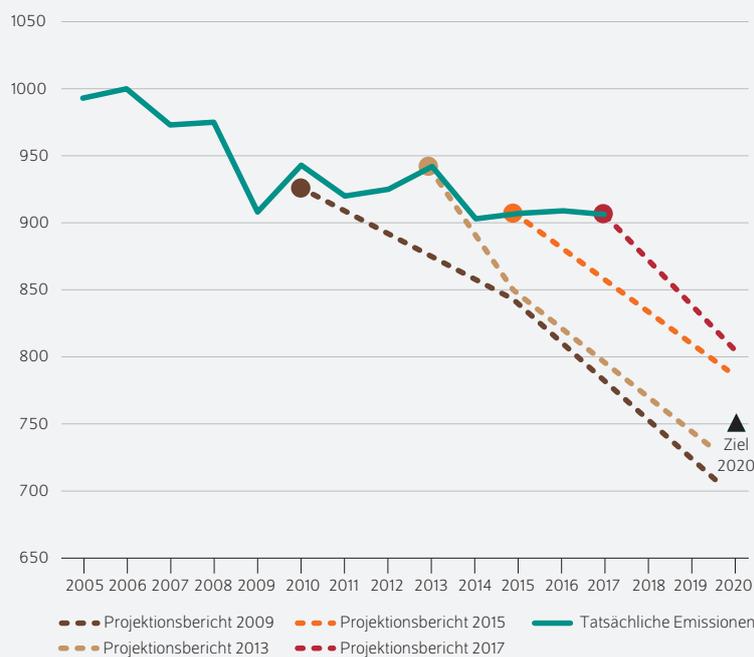
*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

## Ausgestaltung des deutschen Klimaschutzgesetzes: Grundlage für eine bessere Governance-Struktur

Von Heiner von Lüpke und Karsten Neuhoff

- Schwache Governance-Struktur in der Klimapolitik ist ein wesentlicher Grund für das Verfehlen der 2020-Klimaziele
- Von der Bundesregierung geplantes Klimaschutzgesetz kann Abhilfe schaffen
- Wichtige Elemente eines Gesetzes: sektorale Indikatoren, Ziele und Verantwortlichkeiten; sektorübergreifende Koordination; Unabhängigkeit von Projektionen und Monitoring

**Tatsächliche und projizierte Treibhausgasemissionen unter Berücksichtigung weitgehender klimapolitischer Maßnahmen**  
In Millionen Tonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalent



Quelle: Umweltbundesamt, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU).

© DIW Berlin 2019

### ZITAT

„Ein Klimaschutzgesetz sollte die prinzipiellen Fragen der Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen rechtlich regeln. Es sind in Deutschland bereits eine Menge Maßnahmen formuliert, für deren Umsetzung es allerdings eines besseren Governance-Systems bedarf.“

— Heiner von Lüpke, Studienautor —

### MEDIATHEK



Audio-Interview mit Heiner von Lüpke  
[www.diw.de/mediathek](http://www.diw.de/mediathek)

# Ausgestaltung des deutschen Klimaschutzgesetzes: Grundlage für eine bessere Governance-Struktur

Von Heiner von Lüpke und Karsten Neuhoff

## ABSTRACT

Deutschland gelingt es trotz vieler einzelner klimapolitischer Maßnahmen nicht, seine Treibhausgasemissionen so zu senken, dass die Klimaziele für das Jahr 2020 erreicht werden. Ein Grund dafür ist das Fehlen einer konsistenten Governance-Struktur in der Klimapolitik. Das Klimaschutzgesetz, das die Regierungskoalition noch in der aktuellen Legislaturperiode plant, sollte wesentliche Elemente einer solchen Governance verankern. Dazu zählen sektorale Emissionsminderungsziele mit klaren Verantwortlichkeiten sowie eine sektorübergreifende Koordination. Außerdem sollte eine unabhängige Institution für die Projektionen zu erwartender Emissionsminderungen und das Monitoring der Wirksamkeit von Maßnahmen geschaffen werden. Das Klimaschutzgesetz würde so die Ausgestaltung und Umsetzung sowohl sektorübergreifender als auch sektorspezifischer Maßnahmenpakete verbessern und die Klimapolitik effizienter machen.

Der im Jahr 2018 verabschiedete Koalitionsvertrag zwischen den Parteien der deutschen Bundesregierung bekennt sich zu den deutschen und internationalen Klimazielen für 2020, 2030 und 2050 und kündigt für das Jahr 2019 ein Klimaschutzgesetz an, das die Einhaltung der Klimaschutzziele 2030 gewährleisten soll.<sup>1</sup>

Deutschland hat sich unter anderem mit dem Klimaschutzplan 2050 und dem Aktionsprogramm Klimaschutz 2020 nationale Ziele zur Minderung von Treibhausgasemissionen gesetzt: Bis zum Jahr 2020 sollen diese um mindestens 40 Prozent gegenüber 1990 sinken, bis 2030 um mindestens 55 Prozent und bis 2050 um 80 bis 95 Prozent (Tabelle).

Allerdings stellen die Koordination, Ausgestaltung und Durchführung der dazu erforderlichen Maßnahmen die Politik vor große Herausforderungen. Spätestens seit dem zweiten Klimaschutzbericht der Bundesregierung<sup>2</sup> im Jahr 2016 ist deutlich geworden, dass sich zwischen den Zielen für 2020 und den tatsächlichen Emissionsminderungen eine Lücke auftut, die im Folgebericht mit acht Prozent beziffert wurde.<sup>3</sup> Von unabhängiger Seite wird diese Lücke sogar auf neun bis zehn Prozent geschätzt.<sup>4</sup> Einige Gründe dafür sind bekannt: höhere Fahrleistung und gering bleibende Effizienzgewinne im Verkehrssektor, schleppende Fortschritte bei der energetischen Gebäudesanierung im Gebäudesektor,<sup>5</sup> weiterhin hohe Emissionen aus Kohlekraftwerken<sup>6</sup> und

<sup>1</sup> CDU, CSU und SPD (2018): Ein neuer Aufbruch für Europa, eine neue Dynamik für Deutschland, ein neuer Zusammenhalt für unser Land – Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD – 19. Legislaturperiode (online verfügbar, abgerufen am 19. Januar 2019). Dies gilt insofern nicht anders vermerkt auch für alle anderen Onlinequellen in diesem Bericht.

<sup>2</sup> Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) (2016): Klimaschutzbericht 2016 (online verfügbar).

<sup>3</sup> BMU (2018a): Klimaschutzbericht 2017 (online verfügbar).

<sup>4</sup> Patrick Graichen, Frank Peter und Philipp Litz (2017): Das Klimaschutzziel von -40 Prozent bis 2020: Wo landen wir ohne weitere Maßnahmen? Agora Energiewende (online verfügbar).

<sup>5</sup> WWF (2017): Maßnahmen zur Erreichung des Klimaschutzziels 2020 (online verfügbar, abgerufen am 22. Januar 2019).

<sup>6</sup> Charlotte Loreck und Hauke Hermann (2018): Fürs Klima: Keine Kohle! Fakten und Strategien zum Kohleausstieg. eco@work, Öko-Institut, S. 10 (online verfügbar, abgerufen am 22. Januar 2019).

Tabelle

**Klimaschutz- und Energieziele Deutschlands (Auswahl)**

	2020	2030	2050
<b>Sektorübergreifende Ziele</b>			
Treibhausgasemissionen (gegenüber 1990)	mind. –40 Prozent	mind. –55 Prozent	–80 bis –95 Prozent*
Erneuerbare Energien			
Anteil am Bruttoendenergieverbrauch	18 Prozent	30 Prozent	60 Prozent
Effizienz und Verbrauch			
Senkung des Primärenergieverbrauchs gegenüber 2008	–20 Prozent	**	–50 Prozent
<b>Sektorspezifische Ziele</b>			
Treibhausgasemissionen (gegenüber 1990)			
Energiewirtschaft		–61 bis –62 Prozent	
Gebäude		–66 bis –67 Prozent	
Verkehr		–40 bis –42 Prozent	
Industrie		–49 bis –51 Prozent	
Landwirtschaft		–31 bis –34 Prozent	
Erneuerbare Energien			
Anteil am Bruttostromverbrauch	mind. 35 Prozent	mind. 50 Prozent***	mind. 80 Prozent
Effizienz und Verbrauch			
Senkung des Wärmebedarfs von Gebäuden gegenüber 2008	–20 Prozent		
Senkung des Primärenergiebedarfs von Gebäuden gegenüber 2008	**	**	–80 Prozent
Senkung des Endenergieverbrauchs im Verkehr gegenüber 2005	–10 Prozent	–15 bis –20 Prozent	–40 Prozent

\* Bzw. „weitgehend treibhausgasneutral“

\*\* In den Regierungsdokumenten wird meist eine lineare Entwicklung der Ziele suggeriert, aber nicht explizit spezifiziert.

\*\*\* Zusätzlicher Zielkorridor im Erneuerbare-Energien-Gesetz: 40-45 Prozent im Jahr 2025, 55-60 Prozent im Jahr 2035. Im Koalitionsvertrag der aktuellen Regierung ist dagegen ein Ziel von 65 Prozent bis 2030 enthalten.

Quellen: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU), Umweltbundesamt, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi).

© DIW Berlin 2019

dazu ein höheres Wirtschafts- und Bevölkerungswachstum als ursprünglich angenommen.<sup>7</sup>

Die meisten Analysen beziehen sich auf technische Minderungsmaßnahmen, über die dahinterliegende Ebene der Governance-Systeme wurde viel weniger geforscht. Unter Governance werden die politischen Steuerungsinstrumente und die ihnen zugrundeliegenden Koordinations- und Steuerungsstrukturen verstanden.<sup>8</sup> Dieser Bericht diskutiert die wesentlichen Governance-Elemente der deutschen Klimapolitik – Projektion und Monitoring, Zielsetzung und Verantwortlichkeit, sektorübergreifende Steuerung und Koordination – und ihre Mängel. Daraus lassen sich Empfehlungen für das sich in der Vorbereitung befindliche deutsche Klimaschutzgesetz ableiten.

**Bisherige Projektionsberichte haben Emissionsminderungen oft überschätzt**

Die Bundesregierung verfügt hauptsächlich über zwei Instrumente zur Projektion der Treibhausgasemissionen und

zum Monitoring der Umsetzung klimapolitischer Maßnahmen.<sup>9</sup> Zum einen fordert die Europäische Kommission alle zwei Jahre von den EU-Mitgliedsländern nationale Projektionsberichte, die die Emissionen in den verschiedenen Sektoren abschätzen und verschiedene Klimaschutzmaßnahmen durch Modellierung auf ihre Wirksamkeit prüfen. In Deutschland wird dieser Projektionsbericht durch vom Bundesumweltministerium (BMU) beauftragte Forschungsinstitute angefertigt und vom BMU veröffentlicht.

Zum anderen verfasst das BMU seit dem Erscheinen des Aktionsprogramms „Klimaschutz 2020“<sup>10</sup> im Jahr 2014 jährliche Klimaschutzberichte, die über die angefallenen Treibhausgasemissionen in den Sektoren, die Durchführung der Minderungsmaßnahmen und den Grad der erreichten und zu erwartenden Zielerfüllung bis 2020 Auskunft geben.

Der Vergleich der Projektionsberichte mit den tatsächlich gemessenen Emissionen zeigt,<sup>11</sup> dass die eingetretenen Treibhausgasemissionsminderungen seit 2009 jeweils schwächer ausgefallen sind als projiziert für die jeweils vom Kabinett verabschiedeten (aber noch nicht umgesetzten)

<sup>7</sup> BMU (2018b): Klimaschutzbericht 2017 zum Aktionsprogramm Klimaschutz 2020 der Bundesregierung (online verfügbar, abgerufen am 22. Januar 2019); Juri Horst, Eva Hauser und Barbara Dröschel (2016): Reichen die beschlossenen Maßnahmen der Bundesregierung aus, um die Klimaschutzlücke 2020 zu schließen? Bericht des Instituts für ZukunftsEnergieSysteme (izes) für die Klima-Allianz (online verfügbar, abgerufen am 22. Januar 2019).

<sup>8</sup> Britta Klagge und Cora Arbach (2013): Governance-Prozesse für erneuerbare Energien. Arbeitsberichte der ARL 5. Akademie für Raumforschung und Landesplanung (online verfügbar); Arthur Benz und Nicolai Dose (2010): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Wiesbaden.

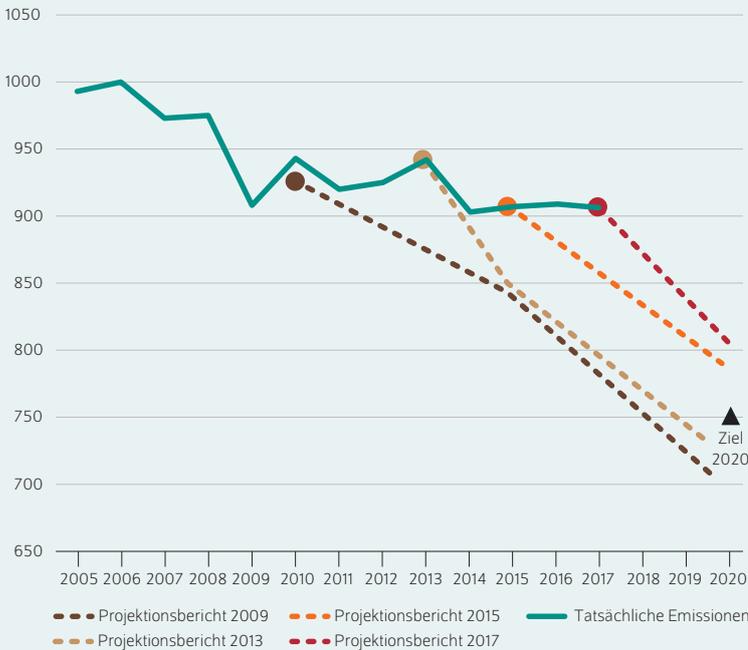
<sup>9</sup> Siehe dazu Webseite des BMU; zusätzlich veröffentlicht das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) ein Monitoringbericht der Energiewende, vgl. BMWi (2018a): Monitoring der Energiewende (online verfügbar).

<sup>10</sup> BMU (2014): Aktionsprogramm Klimaschutz 2020 (online verfügbar).

<sup>11</sup> Siehe Webseite des Umweltbundesamtes für Daten zur Entwicklung der Treibhausgasemissionen in Deutschland.

Abbildung 1

**Tatsächliche und projizierte Treibhausgasemissionen unter Berücksichtigung weitergehender klimapolitischer Maßnahmen**  
In Millionen Tonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalent



Quelle: Umweltbundesamt, BMU.

© DIW Berlin 2019

Seit dem Jahr 2015 ist klar, dass das Klimaziel 2020 auch mit den jeweils beschlossenen weitergehenden Maßnahmen nicht zu erreichen ist.

klimapolitischen Maßnahmen (*weitergehende Maßnahmen*) (Abbildung 1).<sup>12</sup>

Seit 2015 ist klar, dass das Klimaziel 2020 selbst mit diesen bereits beschlossenen weitergehenden Maßnahmen nicht erreicht wird.

Seit 2015 sind die Emissionen sogar höher ausgefallen, als bei bereits umgesetzten Maßnahmen (*bestehende Maßnahmen*) projiziert (Abbildung 2). Dies kann darauf hindeuten, dass die Wirkungen der Maßnahmen in den Projektionsberichten systematisch überschätzt wurden.<sup>13</sup>

Ob die Emissionsprognosen zu ungenau waren oder die beschlossenen Maßnahmen ungenügend umgesetzt wurden, ist nicht bekannt. In beiden Fällen wäre es hilfreich, wenn Diskrepanzen jeweils zeitnah analysiert und

<sup>12</sup> Im Zeitraum 1999 bis 2009 legten die Projektionsberichte dar, ausgehend von Klimazielen, welche Maßnahmen für die Zielerreichung nötig waren. Seit dem Jahr 2009 wird projiziert, welche Emissionsminderungen jeweils mit bestehenden und mit weitergehenden Maßnahmen erreichbar sind. Die zwei Berichtstypen sind nicht direkt vergleichbar. Der Projektionsbericht des Jahres 1999 kam auch schon zum Ergebnis, dass das Klimaziel 2005 voraussichtlich nicht erreichbar war. Vgl. Ziesing et al. (1999): Politikszenerarien für den Klimaschutz – II. Abschlussbericht. Untersuchung im Auftrag des Umweltbundesamtes (online verfügbar).

<sup>13</sup> Graichen, Peter und Litz (2017), a. a. O.

aufgearbeitet würden – damit frühzeitig nachgesteuert und zukünftige Prognosen verbessert werden können.

**Ein Klimaschutzgesetz kann sowohl Projektionen als auch Monitoring stärken**

Das geplante Klimaschutzgesetz könnte durch die Schaffung eines neuen unabhängigen Gremiums und die Etablierung neuer Prozesse, die ein Nachsteuern in der Klimapolitik ermöglichen, sowohl die Qualität der Projektionen als auch das Monitoring stärken.

Das BMU ist in Deutschland sowohl Koordinator als auch Evaluator der Klimapolitik – also gleichzeitig für die Umsetzung und für die Bewertung der Wirksamkeit dieser Politik zuständig. Das gefährdet die Unabhängigkeit und Glaubwürdigkeit der Projektionen.

Im Vereinigten Königreich hat das dortige Klimaschutzgesetz, der UK Climate Change Act, ein Komitee ins Leben gerufen, um die Unabhängigkeit der Projektionen zu gewährleisten. Dieses unabhängige Committee on Climate Change analysiert in einem jährlichen Monitoring-Bericht anhand verschiedener Indikatoren, inwieweit die aktuellen Politikmaßnahmen ausreichen, um die gesetzlich verankerten Carbon Budgets zu erreichen. Die Regierung ist verpflichtet, zu diesen Berichten Stellung zu nehmen und gegebenenfalls die Maßnahmen anzupassen. Eine Evaluierung des UK Climate Change Act betonte die Wichtigkeit des Rahmengesetzes, um Klimaschutzmaßnahmen zu fördern, zu koordinieren und durchzuführen.<sup>14</sup>

In Deutschland existieren derzeit kaum institutionalisierte Mechanismen und Prozesse, um bei sich abzeichnender Abweichung vom Zielkorridor der Treibhausgasemissionen nachzusteuern. Für ein effektives Nachsteuern ist ein zeitnahe Reporting der Wirksamkeit von Maßnahmen notwendig.

Auch hierzulande könnte eine eigenständige Institution, zum Beispiel eine Klimakommission, die Aufgabe von Projektion, Monitoring und Evaluierung übernehmen, um eine objektive Berichterstattung zu gewährleisten und eine Anpassung der klimapolitischen Maßnahmen zu ermöglichen. Dazu ist eine ausreichende Mittelausstattung notwendig, damit zum Beispiel rückblickende Implementierungsanalysen der verschiedenen Politikmaßnahmen durchgeführt werden können. Neben dem Vereinigten Königreich haben unter anderem Schweden, Irland, Frankreich und Mexiko solche unabhängige Institutionen etabliert.<sup>15</sup> Auch gibt es Beispiele aus der fiskal- und wirtschaftspolitischen Koordination der EU (der „economic governance“). Diese schreibt jedem Mitgliedsland eine unabhängige Bewertung

<sup>14</sup> Sam Fankhauser, Alina Averchenkova und Jared Finnegan (2018): 10 years of the UK Climate Change Act. Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment (online verfügbar).

<sup>15</sup> Matthias Duwe et al. (2017): "Paris compatible" governance: long-term policy frame-works to drive transformational change. A comparative analysis of national & sub-national case studies. Ecologic (online verfügbar).

seiner nationaler Haushaltspolitik vor,<sup>16</sup> um die fiskalische Disziplin zu stärken und die Einhaltung und Identifikation mit den europäischen fiskalpolitischen Regeln zu verbessern.

**Uneinheitliche und ungenügende Entwicklungen auf Sektorebene – Ausdruck verbesserungswürdiger Governance**

Auf Ebene einzelner Emissionssektoren<sup>17</sup> bestehen bereits zahlreiche Maßnahmen, Verordnungen und Instrumente für den Klimaschutz.<sup>18</sup> Sie führten in den letzten Jahren zu unterschiedlichen sektoralen Erfolgen bei der Emissionsminderung. Insgesamt sind die bisherigen Fortschritte mit Blick auf die Ziele für das Jahr 2030 deutlich zu gering (Abbildung 3). Daher sind in allen Sektoren eine verbesserte Umsetzung und Abstimmung existierender Politikinstrumente sowie weitergehende, spezifische Politikmaßnahmen notwendig.

In der Energiewirtschaft konnten die Treibhausgasemissionen seit dem Jahr 2008 vor allem durch den Ausbau erneuerbarer Energien gesenkt werden. Dies gelang durch eine Kombination von politisch vereinbarten Zielen und Instrumenten, insbesondere das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) sowie weitere Maßnahmen aus den Bereichen des Marktdesigns, des Netzausbaus und der Regionalplanung. Die jüngste Verlangsamung des Ausbaus erneuerbarer Energien deutet aber darauf hin, dass hier kontinuierliche Anpassungen und Weiterentwicklungen von Governance-Elementen nötig sind. Dies betrifft beispielsweise die Weiterentwicklung der Ausschreibungen für Windkraft- und Solaranlagen.<sup>19</sup> Darüber hinaus waren die Emissionsminderungen in der konventionellen Stromerzeugung bisher vergleichsweise gering, so dass hier besonderer Handlungsbedarf besteht. Es gilt, eine effektive Umsetzung der von der Kohlekommission erarbeiteten Vorschläge sicher zu stellen.

Im Gebäudesektor<sup>20</sup> gibt es bereits seit vielen Jahren Verordnungen zur Energieeffizienz insbesondere für den Neubau. Sie haben in gewissem Umfang Emissionsminderungen bewirkt<sup>21</sup>, weisen aber Lücken auf, vor allem in Hinblick auf die Sanierung bestehender Gebäuden. Die bisher erreichte Senkung von Treibhausgasemissionen basiert nur in geringem Umfang auf der politisch angestrebten energetischen

<sup>16</sup> Council Directive 2011/85/EU of 8 November 2011 on requirements for budgetary frameworks of the Member States (online verfügbar); Regulation (EU) No 473/2013 of the European Parliament and of the Council of 21 May 2013 on common provisions for monitoring and assessing draft budgetary plans and ensuring the correction of excessive deficit of the Member States in the euro area (online verfügbar).

<sup>17</sup> Betrachtet werden hier die Sektoren, die der Klimaschutzplan 2050 definiert, vgl. BMU (2016): Klimaschutzplan 2050 – Klimapolitische Grundsätze und Ziele der Bundesregierung (online verfügbar, abgerufen am 24. Januar 2019); für jeden Sektor wurden hier nur die hauptsächlichsten Entwicklungen und Instrumente in Betracht gezogen.

<sup>18</sup> Vgl. für eine aktuelle Übersicht BMWi (2019): Entwurf des integrierten nationalen Energie- und Klimaplan (online verfügbar).

<sup>19</sup> Vgl. Nils May, Karsten Neuhoff und Jörn Richstein (2018): Kostengünstige Stromversorgung durch Differenzverträge für erneuerbare Energien. DIW Wochenbericht Nr. 28 (online verfügbar).

<sup>20</sup> Der Gebäudesektor umfasst gemäß der Definition im Klimaschutzplan 2050 die Haushalte sowie Gewerbe, Handel, Dienstleistungen, vgl. BMU (2016), a. a. O.

<sup>21</sup> Claus Michelsen und Nolan Ritter (2017): Energieeffizienz: Regulierung für Wohngebäude wirkt. DIW Wochenbericht Nr. 38 (online verfügbar).

Abbildung 2

**Tatsächliche und projizierte Treibhausgasemissionen unter Berücksichtigung bestehender klimapolitischer Maßnahmen**  
In Millionen Tonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalent



Quelle: Umweltbundesamt, BMU.

© DIW Berlin 2019

Allen Projektionsberichten seit 2009 zufolge wird das Klimaziel 2020 mit den jeweils bestehenden Maßnahmen verfehlt.

Gebäudesanierung und zum größeren Teil auf energieeffizienteren und stärker auf erneuerbaren Energieträgern beruhenden Heizungsanlagen.<sup>22</sup> Der Wärmebedarf von Gebäuden ist zwischen 2008 und 2016 nur um rund sechs Prozent gesunken – das angestrebte Ziel von 20 Prozent bis zum Jahr 2020 wird kaum zu erreichen sein.<sup>23</sup> Dies deutet darauf hin, dass im Bereich der energetischen Gebäudesanierung die Ausgestaltung von finanziellen Anreizen, Förderung, Information und Beratung sowie die Stärkung der Qualifikation des Personals in der Bauwirtschaft insgesamt deutlich verbessert werden müssen – und damit die Governance-Strukturen für die Umsetzung und Weiterentwicklung der Politikmaßnahmen gestärkt werden müssen.

Ein wichtiges Instrument für die Senkung der Treibhausgasemissionen der Industrie ist der europäische Emissionshandel, hinzukommen Maßnahmen im Rahmen des Aktionsplans Energieeffizienz (NAPE). Seit 2008 sind die Emissionen der Industrie jedoch kaum gesunken. Da ein großer Teil der industriellen Emissionen bei der Grundstoffherstellung

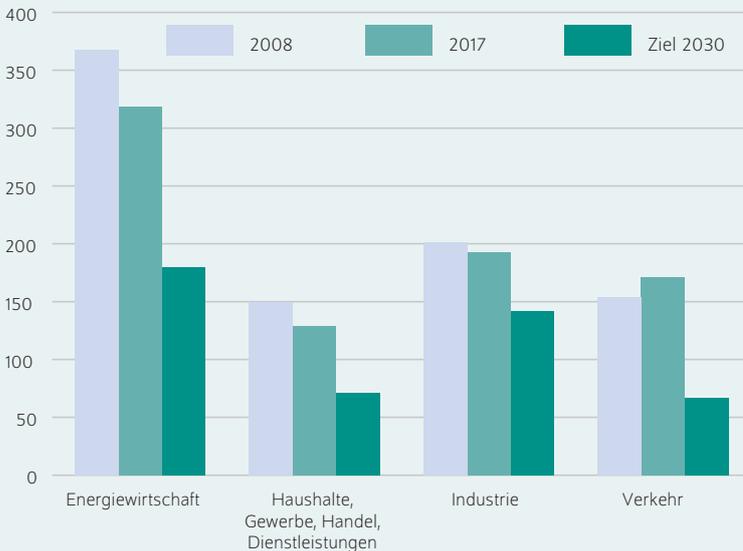
<sup>22</sup> Vgl. Ralph Henger, Petrik Runst und Michael Voigtländer (2017): Energiewende im Gebäudesektor – Handlungsempfehlungen für mehr Investitionen in den Klimaschutz. IW-Analyse Nr. 119 (online verfügbar, abgerufen am 24. Januar 2019).

<sup>23</sup> BMWi (2018b): Sechster Monitoring-Bericht zur Energiewende – Berichtsjahr 2016 (online verfügbar).

Abbildung 3

### Sektorale Treibhausgasemissionen in Deutschland und Ziele für 2030

In Millionen Tonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalent



Anmerkung: Die Emissionen von Haushalten sowie von Gewerbe, Handel und Dienstleistungen werden im Text als „Gebäudesektor“ behandelt.

Quelle: Umweltbundesamt.

© DIW Berlin 2019

Die Erreichung der 2030-Ziele erfordert in allen Sektoren deutlich stärkere Anstrengungen.

entsteht, erfordern umfassende Emissionsminderungen grundlegend neue Produktionsprozesse, neue Materialien oder andere Arten der Materialverwendung.<sup>24</sup> Vieles deutet darauf hin, dass der regulatorische Rahmen für Innovationsförderung, die Anreizstrukturen, die Koordination entlang der Wertschöpfungskette und die Absicherung von regulatorischen Risiken für Investitionen weiterentwickelt werden müssen.<sup>25</sup>

Im Verkehrssektor sind die Emissionen seit 2008 gestiegen – die europäischen Effizienzstandards für Neuwagen konnten alleine nur unzureichende Wirkung entfalten. Deutliche Minderungen könnten hier beispielsweise erreicht werden durch die Förderung der Elektromobilität, eine Stärkung der öffentlichen Verkehrsmittel und eine stärkere Verschiebung des Güterverkehrs auf die Schiene.<sup>26</sup>

### Sektorspezifische Indikatoren, Ziele und Verantwortlichkeiten

Um in den einzelnen Sektoren deutlichere Emissionsminderungen als bisher zu erreichen, erscheint eine Kombination mehrerer sektorspezifischer Governance-Elemente vorteilhaft: Emissions- und Frühindikatoren, kurz- und langfristige Zielpfade sowie klare Verantwortlichkeiten einzelner Ressorts.

Bei den sektorspezifischen Indikatoren bietet es sich an, nicht nur die jeweiligen Treibhausgasemissionen zu messen, sondern auch Frühindikatoren zu Innovationen und strukturellen Veränderungen für langfristige Emissionsminderungen zu erfassen. Beispiele hierfür sind die energetische Sanierungsrate oder die Marktanteile von Elektrofahrzeugen.

Einige solcher Indikatoren werden von der Bundesregierung bereits erhoben und berichtet. Ansätze hierzu finden sich auch im Energiewende-Monitoring.<sup>27</sup> Dort sind teilweise sektorspezifische Ziele und Indikatoren enthalten (zum Beispiel die Änderung des Primärenergiebedarfs von Gebäuden), andere jedoch nicht (zum Beispiel die energetischen Sanierungsraten von Gebäuden).

Im Rahmen des Klimaschutzgesetzes könnte festgelegt werden, dass die Verantwortlichkeit für die Zielerreichung aller sektorspezifischer Indikatoren direkt beim entsprechenden Ministerium liegt. Dabei könnte der Einbezug von Frühindikatoren für Innovationen und strukturelle Veränderungen mitsamt entsprechender Ziele verhindern, dass politisch Verantwortliche sich nur an kurzfristig erreichten Emissionsminderungen messen lassen und somit Maßnahmen unterbleiben, die erst längerfristig – aber potenziell stärker – auf die Treibhausgasemissionen wirken.

Letztlich können damit auch drohende hohe EU-Strafen bei Nichterfüllung der nationalen Klimaziele außerhalb des EU-Emissionshandels, also insbesondere im Gebäude und Verkehrsbereich, vermieden werden, wie sie im Rahmen der Verordnung zur Lastenteilung vorgesehen sind.<sup>28</sup>

### Ergänzende sektorübergreifende Governance

Neben den beschriebenen sektorspezifischen Governance-Elementen könnte im Klimaschutzgesetz eine sektorübergreifende Koordination verankert werden, um die übergeordneten Klimaschutzziele zu erfüllen.

Dies könnte gewährleisten, dass die sektoralen Ziele zum deutschlandweiten Emissionsminderungsziel passen. Dabei ist insbesondere zu berücksichtigen, dass im Zuge der sogenannten Sektorenkopplung die traditionellen Sektorabgrenzungen aufweichen, z. B. bei der verstärkten Nutzung von Strom im Verkehrsbereich oder für die Bereitstellung von Raumwärme.

<sup>24</sup> Karsten Neuhoff und Olga Chiappinelli (2018): Klimafreundliche Herstellung und Nutzung von Grundstoffen: Bündel von Politikmaßnahmen notwendig. DIW Wochenbericht Nr. 26 (online verfügbar).

<sup>25</sup> Vgl. Matthias Duwe und Robert Ostwald (2018): The Innovation Fund: how can it support low-carbon industry in Europe? UBA Climate Change | 06/2018 (online verfügbar).

<sup>26</sup> Ruth Blanck, Wiebke Zimmer und Peter Mock (2018): Klimaschutz im Verkehr: Maßnahmen zur Erreichung des Sektorziels 2030. Studie des Öko-Instituts und des International Council on Clean Transportation für Agora Verkehrswende (online verfügbar).

<sup>27</sup> BMWi (2018a), a. a. O.

<sup>28</sup> European Commission (2018): Effort sharing 2021-2030: targets and flexibilities (online verfügbar).

Darüber hinaus erfordern Maßnahmen, die potenziell sektorübergreifende Wirkung entfalten, eine entsprechende Abstimmung. Ein Beispiel hierfür ist die derzeit diskutierte CO<sub>2</sub>-Bepreisung von Heiz- und Kraftstoffen.<sup>29</sup>

Eine sektorübergreifende Kontrollinstanz könnte darüber hinaus sicherstellen, dass die Emissions- und Frühindikatoren zusammen mit den jeweils hinterlegten Ziele für die einzelnen Sektoren insgesamt zusammen passen.

Nicht zuletzt könnte eine Möglichkeit für eine sektorübergreifende Nachsteuerung im Fall von Zielverfehlungen oder zwischenzeitlich nötigen Verschiebungen der Beiträge einzelner Sektoren vorgesehen werden.

Derartige sektorübergreifende Koordinierungsaktivitäten könnten beispielsweise in die Verantwortung eines ständigen Kabinettsausschusses gelegt werden. Die Schaffung einer derartigen Institution könnte im Klimaschutzgesetz verankert werden. Dort könnte auch festgelegt werden, dass diese Institution über die nötigen Ressourcen und Kompetenzen verfügen muss, um diesen Aufgaben gerecht zu werden.<sup>30</sup>

Ähnliche Vorschläge wurden bereits von Bundesrechnungshof gemacht, um die Koordination und politische Steuerung der Energiewende zu verbessern. Dort werden eine gesamtverantwortliche Stelle mit klar umrissenen Aufgaben und Zielen sowie Mechanismen wie ein interministerieller Ausschuss gefordert.<sup>31</sup>

Ein Vergleich mit Kalifornien zeigt, dass die Einführung des Klimagesetzes dort die Entwicklung und Implementierung von sektoralen und sektorübergreifenden Politikinstrumenten effektiver gemacht hat. Dadurch konnte sich die Klimapolitik ein Stück weit vom politischen Tagesgeschäft distanzieren und ihre übergeordneten Ziele wurden trotz der Einflussnahme von Interessensgruppen bei der Ausgestaltung und Umsetzung von einzelnen Politiken stärker berücksichtigt. Das hatte letztlich zur Folge, dass die Klimapolitik effektiver wurde.<sup>32</sup>

<sup>29</sup> Susanne Kailitz (2018): Streit um CO<sub>2</sub>-Preis. Das Parlament Nr. 18-20 vom 30. April 2018 (online verfügbar).

<sup>30</sup> Duwe et al. (2017), a. a. O.

<sup>31</sup> Darüber hinaus könnte ein Ausschuss für die Abstimmung zwischen Bund und Ländern geschaffen werden (multi-level governance), vgl. Bundesrechnungshof (2018): Bericht nach § 99 BHO über die Koordination und Steuerung zur Umsetzung der Energiewende durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (online verfügbar).

<sup>32</sup> Jonas Meckling und Jonas Nahm (2018): The power of process: State capacity and climate policy. Wiley Governance 1-17 (2018); Duwe et al. (2017), a. a. O.

Untersuchungen zu Transformationsprozessen haben zudem gezeigt, dass das Design und die Umsetzung stringenter Regierungsinstrumente die Entwicklung von sprunghaften transformativen Entwicklungsprozessen und damit verbundenen ökonomischen Anreizen fördert.<sup>33</sup> Ein rechtliches Rahmenwerk für Klimaschutz könnte sich somit positiv für höhere Investitionsraten in der Industrie und Wirtschaft auswirken, denn es schafft langfristig Verbindlichkeit und mindert Investitionsrisiken.<sup>34</sup>

### Fazit: Klimaschutzgesetz als Grundlage für effektive Klimagovernance in Deutschland

In der Klimapolitik wird in Deutschland einiges unternommen, allerdings mit mäßigem Erfolg: Das Land wird voraussichtlich seine Klimaziele für 2020 verfehlen. Ein wichtiger Grund dafür ist ein inkonsistentes Governance-System, das die Formulierung, Legitimierung und Implementierung von klimapolitischen Maßnahmen zum Erfolg führt. Das von der Bundesregierung für das Jahr 2019 geplante Klimaschutzgesetz kann ein Governance-System in der Klimapolitik verankern, das die gesamte Klimapolitik effizienter macht und einen wesentlichen Beitrag zur Erreichung der Klimaziele leistet.

Hierzu sollte das Gesetz folgende Elemente beinhalten: die Verankerung politisch verbindlich gesetzter sektoraler Emissionsminderungsziele; eine klare Zuordnung der Verantwortlichkeiten (sektoral und national); sektorübergreifende Koordinationsmechanismen; sowie die Schaffung einer unabhängigen Institution für das Monitoring und die Projektionsberichte.

Ein Klimaschutzgesetz kann so bewirken, was das bestehende Bündel einzelner Minderungsmaßnahmen in der Klimapolitik nicht kann: rechtlich verbindliche Ziele darstellen, übergeordnete Implementierungspfade institutionell regeln und gegebenenfalls Durchsetzungsinstrumente (Kriterien und Leistungsbewertungen der Verantwortlichen) zur Anwendung kommen lassen.

Mit einem solchen System wäre Deutschland mittel bis langfristig besser aufgestellt, die Klimaziele für 2030 und 2050 zu erreichen.

<sup>33</sup> Nicholas A. Ashford und Ralph P. Hall (2018): Achieving Global Climate and Environmental Goals by Governmental Regulatory Targeting. Ecological Economics 152, 246–259.

<sup>34</sup> Maria Socorro Manguiat und Andy Raine (2018): Strengthening National Legal Frameworks to Implement the Paris Agreement. Carbon & Climate Law Review 1 (2018) 15 – 22.

**Heiner von Lüpke** ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung Klimapolitik am DIW Berlin | hluepke@diw.de

**Karsten Neuhoff** ist Leiter der Abteilung Klimapolitik am DIW Berlin | kneuhoff@diw.de

Die Autoren danken dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie für finanzielle Unterstützung im Rahmen des Projektes „Klima und Energierahmen 2030“. Die Ergebnisse reflektieren ausschließlich die Perspektive der Autoren.

JEL: H11, Q5, D78

Keywords: climate governance, climate legislation, climate targets

## IMPRESSUM

---



DIW Berlin — Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e.V.

Mohrenstraße 58, 10117 Berlin

[www.diw.de](http://www.diw.de)

Telefon: +49 30 897 89-0 Fax: -200

86. Jahrgang 30. Januar 2019

### Herausgeberinnen und Herausgeber

Prof. Dr. Tomaso Duso; Prof. Marcel Fratzscher, Ph.D.; Prof. Dr. Peter Haan;  
Prof. Dr. Claudia Kemfert; Prof. Dr. Alexander Kriwoluzky; Prof. Dr. Stefan Liebig;  
Prof. Dr. Lukas Menkhoff; Dr. Claus Michelsen; Prof. Karsten Neuhoff, Ph.D.;  
Prof. Dr. Jürgen Schupp; Prof. Dr. C. Katharina Spieß

### Chefredaktion

Dr. Gritje Hartmann; Mathilde Richter; Dr. Wolf-Peter Schill

### Lektorat

Dr. Wolf-Peter Schill

### Redaktion

Renate Bogdanovic; Dr. Franziska Bremus; Rebecca Buhner;  
Claudia Cohnen-Beck; Dr. Daniel Kemptner; Sebastian Kollmann;  
Matthias Laugwitz; Dr. Alexander Zerrahn

### Vertrieb

DIW Berlin Leserservice, Postfach 74, 77649 Offenburg

[leserservice@diw.de](mailto:leserservice@diw.de)

Telefon: +49 1806 14 00 50 25 (20 Cent pro Anruf)

### Gestaltung

Roman Wilhelm, DIW Berlin

### Umschlagmotiv

© imageBROKER / Steffen Diemer

### Satz

Satz-Rechen-Zentrum Hartmann + Heenemann GmbH & Co. KG, Berlin

### Druck

USE gGmbH, Berlin

ISSN 0012-1304; ISSN 1860-8787 (online)

Nachdruck und sonstige Verbreitung – auch auszugsweise – nur mit  
Quellenangabe und unter Zusendung eines Belegexemplars an den  
Kundenservice des DIW Berlin zulässig ([kundenservice@diw.de](mailto:kundenservice@diw.de)).

Abonnieren Sie auch unseren DIW- und/oder Wochenbericht-Newsletter  
unter [www.diw.de/newsletter](http://www.diw.de/newsletter)