



*Ariadne-Report
Auszug*

Klimainstitutionen in vergleichender Perspektive

Kapitel 5: Die Klimaschutznovelle und Reformoptionen für Klimainstitutionen in Deutschland

KOPERNIKUS
Ariadne **PROJEKTE**
Die Zukunft unserer Energie

GEFÖRDERT VOM



Bundesministerium
für Bildung
und Forschung

Autorinnen und Autoren



» Claudia Zwar
Hertie School



» Jacob Edenhofer
Hertie School



» Viktorija Ruzelyte
Hertie School



» Dr. Duncan Edmondson
Hertie School



» Prof. Dr. Christian Flachsland
Hertie School

In Kapitel 5 unseres englischsprachigen Reports (Zwar et al. 2023b) gehen wir vor dem Hintergrund unserer vergleichenden empirischen Analyse von Klimainstitutionen gezielt auf die anstehende Klimaschutznovelle in Deutschland ein (die Reform des Bundes-Klimaschutzgesetzes (KSG)). Dieses Dokument ist die Übersetzung des für die deutsche Debatte besonders relevanten Kapitels. Begleitend zum Report steht die Executive Summary for Policy Makers in deutscher und englischer Sprache zur Verfügung.

Jacob Edenhofer ist Master-Student an der University of Oxford und hat als Mitglied des Ariadne-Projektteams an der Hertie School zu diesem Bericht beigetragen.

Dieses Papier zitieren:

Claudia Zwar, Jacob Edenhofer, Viktorija Ruzelyte, Duncan Edmondson, Christian Flachsland (2023): Die Klimaschutznovelle und Reformoptionen für Klimainstitutionen in Deutschland. Kapitel 5: Die Klimaschutznovelle und Reformoptionen für Klimainstitutionen in Deutschland. Kopernikus-Projekt Ariadne, Potsdam.
10.48485/pik.2023.018

Kontakt zu den Autorinnen und Autoren: Claudia Zwar, c.zwar@hertie-school.org

Der vorliegende Ariadne-Report wurde von den oben genannten Autorinnen und Autoren des Ariadne-Konsortiums auf Grundlage der Wortbeiträge der Teilnehmenden der Fokusgruppen ausgearbeitet. Er 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.

Herausgegeben von

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

Oktober 2023

Bildnachweis

Titel: Denis Yevtekhov / Adobe Stock

ZUSAMMENFASSUNG

Ende März 2023 hat die Bundesregierung ihre Absicht verkündet, mit der „Klimaschutznovelle“ eine Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes (KSG, Koalitionsausschuss (2023)) zu verabschieden, die potenziell tiefgreifende Konsequenzen für das Gefüge der deutschen Klimainstitutionen haben könnte. Mit Hilfe unseres theoretischen Rahmenwerks sowie unserer vergleichenden empirischen Analyse können wir, trotz aller bestehenden Unsicherheiten, strukturiert analysieren, welche Defizite der deutschen Klimagovernance durch die Klimaschutznovelle wahrscheinlich behoben bzw. vermindert und welche bestehen bleiben würden. Wir zeigen auf, wie die Novelle Deutschland helfen könnte, fünf strategische Herausforderungen – Integration, horizontale Koordination, Transparenz, Accountability und Agenda-Setting / Agenda-Seeding – besser zu bewältigen und nutzen unsere vergleichende Analyse, um institutionelle Reformoptionen zu identifizieren, die darauf abzielen, einige der wichtigsten verbleibenden Defizite zu adressieren.

Klimaschutznovelle: Integration und horizontale Koordination

Die Klimaschutznovelle hat das Potential, integrationsbedingte Defizite zu reduzieren, indem sie bei der Ausarbeitung von Sofortprogrammen einen sektor- und ressortübergreifenden – anstatt einen sektor- und ressortspezifischen – Ansatz verfolgt: Sie schafft die sog. Sektorziele, rechtlich verbindliche, jahres-

scharfe und sektorspezifische Emissionsreduktionsziele, ab und erwähnt ausdrücklich die Möglichkeit, dass Ministerien sektorübergreifende Maßnahmen vorschlagen, um Überschreitungen der Emissionsreduktionsziele zu korrigieren. Die Novelle enthält jedoch weder konkrete prozedurale Vorschläge zur Ausarbeitung und Bewertung von sektorübergreifenden Sofortprogrammen noch Vorschläge zur Verbesserung der Koordination zwischen den Ministerien bei der Erarbeitung und Umsetzung solcher Programme. Um diese beiden bedingten und entstehenden institutionellen Lücken zumindest teilweise zu schließen, skizzieren wir die folgenden vier Reformoptionen.

- **Option 1: Etablierung eines Verfahrens für die Ausarbeitung sektorübergreifender Sofort- und Förderprogramme.** Eine Reformoption bestünde darin, einen iterativen, zweistufigen Prozess für die Ausarbeitung dieser Programme zu etablieren. Zunächst könnte die Regierung neue sektorübergreifende Maßnahmen beschließen oder bestehende sektorübergreifende Maßnahmen anpassen. In einem zweiten Schritt könnte sie sektorspezifische Maßnahmen in Erwägung ziehen, um die Lücke zwischen den Emissionsreduktionen, die erforderlich sind, damit sie ihre (jährlichen) Reduktionsziele erreicht, und den durch die sektorübergreifenden Maßnahmen wahrscheinlich er-

brachten Emissionsreduktionen zu schließen. Durch einen solchen Prozess könnten die Sofort- und Förderprogramme die Integration durch sektorübergreifende Klimapolitik verbessern.

- ▶ **Option 2: Verwendung zusätzlicher Kriterien für die Bewertung sektorübergreifender Sofort- und Förderprogramme.** Die Bandbreite der Kriterien, die für die Bewertung von Sofort- und Förderprogrammen berücksichtigt werden, könnte erweitert werden. Zusätzliche Bewertungskriterien – über das Emissionsreduktionspotential einzelner Maßnahmen hinaus – könnten die fiskalischen Kosten, die Kosteneffizienz und die Verteilungswirkungen der Programme sein – sowie die mit unterschiedlichen Politikpfaden verbundenen Zielkonflikte zwischen diesen (und weiteren möglichen) Bewertungskriterien.
- ▶ **Option 3: Einrichtung und Konsolidierung von intra- und interministeriellen Arbeitsgruppen zur Verbesserung der Koordination und Integration der Klimapolitik.** Diese Arbeitsgruppen könnten als Dialogforen dienen, die dabei helfen, Informationen und Einschätzungen aller Ressorts zu sammeln sowie relevante externe Expertise zu synthetisieren. Dadurch würden ministeriums-interne und -übergreifende Arbeitsgruppen ein koordiniertes Vorgehen bei der Ausarbeitung, Umsetzung und Evaluation der Klimapolitik befördern, das darauf abzielt, Kohärenz zwischen klimapolitischen und anderen politisch relevanten Zielen herzustellen.
- ▶ **Option 4: Wiedereinführung des Klimakabinetts.** Mehrere Länder – darunter auch Deutschland – haben in der Vergangenheit versucht, die strategische Herausforderung der horizontalen Koordinierung durch die Schaffung von „Klimakabinetten“ zu bewältigen: kabinettinterne und auf mehreren Hierarchieebenen operierende Foren, bestehend aus den Ministerien mit

Verantwortung für die Ressorts, die für die Formulierung und Umsetzung der Klimapolitik relevant sind. Ähnlich wie intra- und interministerielle Arbeitsgruppen dienen solche Sub-Kabinette dazu, die Aufmerksamkeit, die die relevanten, aber nicht primär mit Klimapolitik befassten Ministerien der Klimapolitik widmen, zu erhöhen und die über die verschiedenen Ministerien hinweg verteilten Informationen zu aggregieren. Allerdings wäre die Wiedereinführung mit dem Einsatz erheblichen politischen Kapitals verbunden – insbesondere in einer aus drei Parteien bestehenden Koalition wie der jetzigen Ampelkoalition.

Klimaschutznovelle: Transparenz und Accountability

Die Ex-ante-Accountability – d.h. die Möglichkeit, die Regierung für die erwartete Nicht-Einhaltung der Emissionsziele (rechtlich) wirksam zu sanktionieren – ist in der ursprünglichen Fassung des KSG relativ schwach ausgeprägt. Ein Grund dafür ist, dass dem Expertenrat für Klimafragen (ERK) zunächst ein nur begrenztes Mandat zur Ex-ante-Analyse politischer Maßnahmen zugestanden wurde. Dieses Defizit wird durch zwei bestehende Limitationen der vom Umweltbundesamt (UBA) in Auftrag gegebenen und von einem Forschungskonsortium durchgeführten Modellierung zur Erstellung der Projektionsdaten (prognostizierte Emissionen) verschärft: Zum einen ist die Modellierung für Außenstehende nicht transparent; zum anderen beschränkt sich das UBA (weitestgehend) darauf, die Wirkung von (i) schon umgesetzten und (ii) von der Regierung angekündigten Maßnahmen auf die Emissionen zu analysieren. Andere Politikbündel bzw. -pfade werden kaum analysiert. Die Klimaschutznovelle erhöht potenziell die informelle Ex-ante-Accountability, indem sie dem ERK das Recht einräumt, Ex-ante-Analysen politischer Maßnahmen ohne ausdrücklichen Auftrag der Regierung oder des Bundestags durchzuführen (Initiativrecht). Das Vorzeichen des Gesamteffekts der Klimaschutznovelle auf die Accountability lässt sich jedoch nicht eindeutig bestimmen, da die darin vorgesehene

Abschaffung der rechtlich verbindlichen Sektorziele auch die formelle Ex-post-Accountability schwächt. Um die Transparenz und die Accountability – ex ante sowie ex post – zu erhöhen, skizzieren wir zwei Reformoptionen.

- ▶ **Option 5: Verbesserung der Ex-ante-Analyse durch transparentere Modellierung.** Die Transparenz könnte verbessert werden, indem einerseits die der Modellierung des UBA zugrundeliegenden technischen Details für externe Forschende zugänglich gemacht werden; andererseits könnte der Umfang der untersuchten Szenarien um klimapolitische Maßnahmen erweitert werden, die von der jeweils amtierenden Regierung nicht berücksichtigt werden.
- ▶ **Option 6: Stärkung der Analysekapazität des ERK, um die wirksame Nutzung des Initiativrechts zu gewährleisten.** Das Evaluieren unterschiedlicher im politischen und fachwissenschaftlichen Diskurs relevanter Politikpfade – also die wirksame Nutzung des Initiativrechts – ist mit beträchtlichen analytischen Herausforderungen verbunden. Für Ex-ante-Analysen dieser Art bedarf es Modelle, die es dem ERK erlauben, die Wirkungen verschiedener Kombinationen klimapolitischer Instrumente zu untersuchen. Eine Möglichkeit, diesen Herausforderungen gerecht zu werden, bestünde darin, die Analysekapazitäten des ERK über die Nutzung der vom UBA in Auftrag gegebenen Modellierung hinaus zu erweitern – z. B. durch Aufstockung der Ressourcen für Auftragsforschung, durch Zusammenarbeit mit anderen Expertengremien oder durch Ausstattung des ERK mit internen Modellierungskapazitäten.

Klimaschutznovelle: Agenda-Setting / Agenda-Seeding

Das in der Klimaschutznovelle verankerte Initiativrecht würde nicht nur die Ex-ante-Accountability-Kapazität des ERK erhöhen; es würde ihm auch ermöglichen, dem Beispiel anderer Klimaräte,

insbesondere dem des United Kingdom Climate Change Committee (UK CCC), zu folgen, indem er eine größere Rolle bei der Verbreitung von Ideen zur Klimapolitik und der Gestaltung der klimapolitischen Agenda spielt. Wir halten daher folgende Reformoption für vielversprechend.

- ▶ **Option 7: Stärkung des Agenda-Setting und -Seeding durch aktiveres politisches Unternehmertum („policy entrepreneurship“) seitens des ERK.** Der ERK könnte als „politischer Unternehmer“ agieren, indem er sich beispielsweise aktiver in Konsultationen mit Interessengruppen einbringt. Ein solch aktiveres politisches Unternehmertum birgt jedoch die Gefahr, dass der ERK als aktivistisch wahrgenommen wird, was seine Glaubwürdigkeit unterminieren könnte. Allerdings ist das Vermeiden von aktiverem „policy entrepreneurship“ ebenfalls mit Kosten verbunden: Es könnte den ERK daran hindern, das durch das Initiativrecht geschaffene Potential für verstärktes Agenda-Seeding- und Agenda-Setting auszuschöpfen. Der Ausbau der Analysekapazitäten des ERK könnte dazu beitragen, den Zielkonflikt zwischen Glaubwürdigkeit und dem wachsenden Bedarf von „policy entrepreneurship“ zu reduzieren; es würde dadurch sichergestellt, dass sich die Empfehlungen des ERK auf wissenschaftlich rigorose Analysen stützen.

5. DIE KLIMASCHUTZNOVELLE UND REFORMOPTIONEN FÜR KLIMAINSTITUTIONEN IN DEUTSCHLAND

Wir nutzen das von uns entwickelte theoretische Rahmenwerk (Zwar et al. 2023a, 2023b), um auf der Grundlage unserer vergleichenden empirischen Analyse zum einen institutionelle Defizite und Verbesserungen der Klimaschutznovelle sowie der deutschen Klimagovernance zu identifizieren. Zum anderen skizzieren wir gangbare Reformoptionen, die dabei helfen könnten, Defizite zu beheben. Das Explizieren „strategischer Herausforderungen“ in unserem theoretischen Rahmen ermöglicht es uns, die wichtigsten institutionellen Defizite der deutschen Klimagovernance zu diagnostizieren; der Fokus auf Wirkmechanismen der unterschiedlichen Typen von Klimainstitutionen hilft uns einzuschätzen, welche Designmerkmale von Institutionen in anderen Ländern sich wahrscheinlich auf den deutschen Kontext anwenden lassen.

Die wichtigsten im Entwurf der Klimaschutznovelle (Stand: Juni 2023) vorgeschlagenen Änderungen des Bundes-Klimaschutzgesetzes sind:

- ▶ Die Berechnungsgrundlage für das Über- bzw. Unterschreiten von jährlichen Emissionsminderungszielen sind nicht mehr nur die in einem Jahr ausgestoßenen Emissionen, sondern die Differenz der Summe (kumuliertes Budget) der Jahrese-

missionsgesamtmengen im Zielpfad und der voraussichtlichen Summe der Jahresemissionsgesamtmengen laut Projektionsbericht bis 2030.

Eine Nachsteuerungspflicht besteht nun dann, wenn das projektierte kumulierte Budget in zwei aufeinanderfolgenden Jahren über dem Budget des Zielpfades liegt.

- ▶ Die Abschaffung rechtlich verbindlicher Sektorziele.
- ▶ Eine damit einhergehende veränderte Verantwortungszuweisung für die Ausarbeitung von durch die Überschreitung von Emissionsminderungszielen rechtlich verpflichtenden Sofortprogrammen – weg von den für die jeweiligen Sektoren verantwortlichen Ministerien hin zu der gesamten Bundesregierung.
- ▶ Der ERK wird mit einem Initiativrecht ausgestattet, das es ihm ermöglicht, auch ohne Auftrag der Bundesregierung oder des Bundestags (wie bisher der Fall war (BMWK 2023)) Ex-ante-Analysen durchzuführen.

Angenommen, dass der Entwurf vom Juni 2023 ohne (wesentliche) Änderungen verabschiedet wird, könnte die Klimaschutznovelle tiefgreifende Auswirkungen auf die deutsche Klimagovernance haben – obgleich noch Ungewissheit darüber besteht, wie die Novelle

letztlich verabschiedet und in der Praxis genau umgesetzt wird.

Aufbauend auf unseren in Abschnitt 4.2.1 (Zwar et al. 2023b) zusammengefassten Ergebnissen diskutieren wir zunächst die wichtigsten institutionellen Defizite der deutschen Klimainstitutionen und zeigen dann auf, wie die in der Klimaschutznovelle enthaltenen Änderungen diese Defizite adressieren und welche Defizite wahrscheinlich bestehen bleiben werden, selbst wenn die Novelle, so wie intendiert, umgesetzt wird. In Tabelle 1 fassen wir, basierend auf der Fallstudie in Abschnitt 4.2.1 (Zwar et al. 2023b), die institutionellen Defizite sowie unsere Einschätzungen bezüglich der wahrscheinlichen Effekte der Klimaschutznovelle zusammen. Auf der Grundlage von Tabelle 1 beleuchten wir im Folgenden den potenziellen Nutzen bestimmter Aspekte der Klimaschutznovelle und weiterer Reformoptionen. Die von uns identifizierten institutionellen Reformoptionen zielen darauf ab, drei Aspekte der deutschen Klimapolitik zu verbessern: (i) Integration und Koordination, (ii) Transparenz und Accountability (Rechenschaftspflicht) und (iii) Agenda-Seeding und -Setting.

Dem folgenden Abschnitt seien vier einschränkende Anmerkungen vorangestellt: Erstens können wir aufgrund der Tatsache, dass die Klimaschutznovelle noch nicht in Kraft getreten ist, nur Mutmaßungen über die Auswirkungen der verschiedenen Bestimmungen anstellen. Zweitens ist der Geltungsbereich unserer Reformvorschläge ebenso eng wie der unserer empirischen Analyse: Wir konzentrieren uns auf formale, sektorübergreifende, nationale und mit der Klimapolitik befasste Institutionen. Drittens möchten wir betonen, dass sich die unten skizzierten Reformoptionen in erster Linie auf die prozeduralen Aspekte der deutschen Klimapolitik beziehen – und nicht auf den Inhalt der Politik selbst. Schließlich ist dieser Abschnitt nicht als umfassende Analyse der Defizite der deutschen Klimainstitutionen gedacht. Wir zielen nicht darauf ab, eine umfassende Liste von Reformen zu er-

stellen. Vielmehr wollen wir illustrieren, wie unser theoretisches Rahmenwerk genutzt werden kann, um Defizite des gegenwärtigen Ensembles der Klimainstitutionen zu diagnostizieren und institutionelle Verbesserungsvorschläge zu entwickeln.

5.1 Integration und Koordination

Unsere Analyse in Abschnitt 4.2.1.2 (Zwar et al. 2023b) sowie Tabelle 1 zeigen, dass zwei zentrale Defizite der deutschen Institutionen die Integration und Koordination betreffen. Erstens befördert Deutschlands derzeitiger Klimainstitutionenmix in nur unzureichendem Maße die strategische Planung der Klimapolitik und die Fähigkeit der Bundesregierung, einen integrierten – also einen sektor- und zeit-übergreifend kohärenten – Politikmix auszuarbeiten und umzusetzen. Zweitens zeigt unsere Analyse, dass das Formulieren und Implementieren integrierter Politikbündel bis dato vor allem durch den niedrigen Institutionalisierungsgrad der horizontalen, also inter-ministeriellen und / oder ministerial-behördlichen, Koordination gewidmeten Strukturen erschwert wird.

Die Klimaschutznovelle nimmt sich diesen Defiziten und somit den strategischen Herausforderungen der Integration und Koordination in zweierlei Hinsicht an: Die erste relevante Bestimmung ist, dass die Bundesregierung nun verpflichtet ist, innerhalb von zwölf Monaten nach Beginn einer Legislaturperiode ein Klimaschutzprogramm vorzulegen. Unsere Analyse einer ähnlichen Bestimmung im schwedischen Klimarahmengesetz (vgl. Abschnitt 4.2.3.1, Zwar et al. 2023b) deutet darauf hin, dass dies die strategische Planung der Klimapolitik aus (mindestens) zwei Gründen verbessern kann. Einerseits werden Regierungen gezwungen, sich regelmäßig mit der Klimapolitik zu befassen. Andererseits wird sichergestellt, dass die Planung der Klimapolitik in einem regelmäßigen, vierjährigen Zyklus erfolgt, in dem die Verantwortlichkeiten für die Formulierung der Politik klar definiert sind.¹

In Schweden hatte diese Bestimmung neben dem Agenda-Setting-Effekt auch einen Effekt auf die Commitment-Fähigkeit (Fähigkeit zur glaubwürdigen Selbstbindung), da insbesondere jene Regierungen, die der Klimapolitik eine geringe bzw. keine Priorität beimessen, dennoch zur detaillierten Auseinandersetzung mit dieser gezwungen waren. In Deutschland kann die Bestimmung – indem sie die künftige Planung der Klimapolitik verpflichtend macht – den Druck verringern, bereits in den Koalitionsvertragsverhandlungen eine detaillierte Einigung über komplexe klimapolitische Thematiken zu erzielen. Gleichzeitig werden durch die Bestimmung Anreize geschaffen für einen fortwährenden und substanzialen Austausch zwischen den Koalitionären zu klimapolitischen Thematiken während der gesamten Legislaturperiode.

Die zweite für die Verbesserung der Integration wichtige Bestimmung ist die durch die Klimaschutznovelle vorgesehene Reform des Sofortprogramm-Prozesses, also von Maßnahmen, die dann verabschiedet werden müssen, wenn die Regierung ihre Emissionsminderungsziele überschreitet. Bei der Ausarbeitung von solchen Sofortprogrammen verfolgt die Klimaschutznovelle einen sektor- und ressortübergreifenden – anstatt wie bisher einen sektor- und ressortspezifischen – Ansatz (BMWK 2023b, Abs. 2, §8), indem sie den rechtlich verbindlichen Status² der Sektorziele (jahresscharfe und sektorspezifische Emissionsminderungsziele) aufhebt. Die Novelle sieht vor, dass die Verpflichtung zur Vorlage von Sofortprogrammen nur dann entsteht, wenn die Gesamtemissionen, also die Summe der Emissionen über alle Sektoren hinweg, die Zielvorgaben der Regierung übersteigen – und nicht, wenn ein bestimmter Sektor sein sektorspezifisches Emissionsminderungsziel verfehlt. Zudem weist die Novelle der gesamten Regierung die Verantwortung für das Ausarbeiten und Ergreifen von Korrekturmaßnahmen bei Zielverfehlung zu – anstatt nur den für die jeweiligen Sektoren zuständigen Ministe-

¹ Kalifornien verfolgt einen ähnlichen Ansatz, auch wenn wir selbigen hier nicht analysieren. Das California Air Resources Board (CARB), eine unabhängige Regulierungsbehörde, entwickelt einen detaillierten klimapolitischen Plan als Teil seines fünfjährigen Scoping-Plan-Prozesses – obwohl das CARB auch befugt ist, eigene politische Entscheidungen zu treffen (Meckling und Nahm 2022).

² Die Sektorziele werden nach wie vor in einem Anhang der Klimaschutznovelle definiert. Das modifizierte KSG würde weiterhin eine sektorale Berichterstattung über Ex-ante- und Ex-post-Emissionen durch das UBA und den ERK erfordern. Die Sektorziele werden jedoch keine Rolle mehr bei der formalen bzw. rechtlichen Auslösung des Sofortprogramm-Mechanismus spielen.

Tabelle 1: Übersicht der Effekte der deutschen Klimainstitutionen sowie bestehender institutioneller Defizite

Legende

Schwarzer Text: bestehende Effekte der deutschen Klimainstitutionen; roter Text: Defizite und Beispiele anderer Länder, die diese Defizite beheben (sofern relevant); orangener Text: Veränderungen durch die Klimaschutznovelle; graue Kästen: keine Effekte in diesen Kategorien

Klimainstitution	Agenda-Setting / Agenda-Seeding	Wissen und Transparenz	Integration und Koordinierung	Accountability	Commitment	Konsultation	Kompensation
Klimarahmengesetz	<p>Gesetzgebung zu mittel- und langfristigen sowie sektorspezifischen Zielen (nach dem KSG in unveränderter Fassung) → Festlegung der langfristigen Ausrichtung der Klimapolitik</p> <p>Verpflichtung zur Verabschiedung eines Klimaschutzprogramms innerhalb von zwölf Monaten nach Beginn einer neuen Legislaturperiode → Agenda-Setting durch mittelfristige Strategieplanung</p>	<p>Schafft gesetzliche Grundlage für Institutionen zur Verbesserung der Transparenz (z.B. ERK). Regelt Klimaschutz und Berichterstattung des UBA</p>	<p>Die derzeitigen Sektorziele haben das Potential, die Integration durch sektorspezifische Maßnahmen zu verbessern</p> <p>Ersetzt Sektorziele durch sektorübergreifende Ziele → ungewisse Auswirkungen auf die Integration. Potential zur Verringerung der Accountability für bestimmte Ministerien, aber auch zur Verbesserung der Koordinierung und Integration von klimapolitischen Maßnahmen, insbesondere der Sofortprogramme</p>	<p>Derzeitiger Sofortprogrammprozess → formelle Ex-post-Accountability, aber keine Durchsetzungsmechanismen bei Nichteinhaltung + abhängig vom politischen Willen</p> <p>Sofortprogramme → formeller Ex-ante-Sanktionsmechanismus (auf der Grundlage von Prognosen), aber weniger häufig (zwei aufeinanderfolgende Jahre) und schwächere formale Accountability für bestimmte Ministerien</p>	<p>Schaffung rechtlich verbindlicher Langfristziele → erhöht die Kosten der Abschaffung dieser Ziele → erhöht Commitment</p> <p>Verpflichtung zur Verabschiedung eines Klimaschutzprogramms innerhalb von zwölf Monaten nach Beginn einer neuen Legislaturperiode → erhöht informelles Commitment (vgl. Schweden)</p>	<p>Konsultation von Interessengruppen im Rahmen der Formulierung des Klimaschutzprogramms vorgesehen</p>	
Klimarat	<p>Regelmäßige Berichte des ERK → Klimapolitik ein fester Tagesordnungspunkt; WPKS berät zu langfristiger Ausrichtung der Klimapolitik</p> <p>ERK kann über das Vorschlagsrecht / Initiativrecht pro-aktive Politikberatung betreiben → Potential für politisches Unternehmertum (vgl. UK CCC) → mehr Macht beim Agenda-Setting / Agenda-Seeding</p>	<p>ERK-Analysen und -Berichte → erhöhter Einfluss durch Glaubwürdigkeit des Gremiums → erhöhte Transparenz + „common knowledge“</p> <p>„Monitoring-Kommission“ → sammelt Daten + erstellt Indizes → verbessertes Verständnis</p> <p>Projektionsberichte des UBA → Transparenz über zukünftige Emissionsentwicklung, aber Annahmen unklar</p>		<p>Derzeit kann der ERK die Bundesregierung mittels der Verpflichtung zu Sofortprogrammen ex post sanktionieren</p> <p>Sofortprogramm → Mechanismus für informelle Ex-ante-Accountability</p> <p>Beide Fälle: keine Mechanismen zur wirksamen Sanktionierung bei Nichteinhaltung + hängt vom politischen Willen ab</p>		<p>WPKS konsultiert formell die Interessengruppen; ansonsten informelle Konsultation</p>	
Klimaministerium	<p>Formuliert die Klimapolitik → beeinflusst die klimapolitische Agenda maßgeblich</p>	<p>Förderung von „common knowledge“ und der Transparenz innerhalb der Regierung</p>	<p>BMWK → arbeitet mit anderen Ministerien zusammen, um klimapolitische Ziele zu integrieren → Superministerium erhöht politischen Einfluss (intervenierende Variable) → Integration</p> <p>BMWK → Koordination mit anderen Ministerien und Behörden → gemeinsames Handeln</p>			<p>Konsultationen mit Interessengruppen (z.B. Umwelt-NGOs, Expert:innen)</p>	<p>Kompensation durch Ad-hoc-Kommissionen (z. B. „Kohlekommission“) → möglicherweise Bedarf an umfassenderen und permanenten Entschädigungsmechanismen (vgl. Australian National Net Zero Authority)</p>

Tabelle 1: Übersicht der Effekte der deutschen Klimainstitutionen sowie bestehender institutioneller Defizite (Fortsetzung)

Legende Schwarzer Text: bestehende Effekte der deutschen Klimainstitutionen; roter Text: Defizite und Beispiele anderer Länder, die diese Defizite beheben (sofern relevant); orangener Text: Veränderungen durch die Klimaschutznovelle; graue Kästen: keine Effekte in diesen Kategorien

Klimainstitution	Agenda-Setting / Agenda-Seeding	Wissen und Transparenz	Integration und Koordinierung	Accountability	Commitment	Konsultation	Kompensation
Klimareferat innerhalb eines Ministeriums/ einer Behörde	<p>Das UBA (Fachbereich V) erstellt Emissionsprognosen in Projektionsberichten → „Framing“ und strategisches Timing der Veröffentlichung der Berichte → Ziele auf der Grundlage von Ex-ante-Prognosen ersetzen Ex-post-Ziele → Agenda-Setting-Effekt der Prognosen.</p> <p>Unklarheit über den Umgang mit Unsicherheiten bei Projektionen und Auswirkungen auf die Einhaltung von Zielen. Das vom UK CCC verwendete „monitoring framework“ basiert auf einer Reihe von Indikatoren und weist auf Datenlücken hin, um Unsicherheiten zu vermindern.</p>	<p>Förderung von „common knowledge“ und der Transparenz innerhalb des Ministeriums</p> <p>Förderung der externen Transparenz</p> <p>Mangelnde Transparenz über die Bandbreite alternativer Szenarien → essentiell bei zunehmender Bedeutung der Projektionsberichte im Rahmen der Klimaschutznovelle</p>	<p>Verbesserung der Integration durch prominentere Rolle des für Klimapolitik verantwortlichen Ministeriums</p> <p>Verbesserung der regierungsübergreifenden Koordinierung der Klimapolitik durch politisches Gewicht des BMWK – im Vergleich zum BMU(V)</p>	<p>UBA (Fachbereich V): trägt zur jährlichen Erhebung von Emissionsdaten bei → strategisches „Framing“ der Projektionsdaten → Überschreitung des prognostizierten Emissionsbudgets in Sofortprogrammen → Stärkung der Ex-ante-Accountability</p>			
Inter-ministerielles Koordinierungsgremium für Klimapolitik		<p>Verbesserung von Wissen und Transparenz innerhalb der Regierung</p>	<p>Stärkung der Integration von klimapolitischen Zielen in anderen Politikbereichen → hängt vom politischen Willen ab</p> <p>Bessere Koordinierung zwischen den an der Klimapolitik beteiligten Ministerien / Behörden</p>		<p>Wenn vom Kanzleramt geleitet → Commitment zu „whole-of-government“ Ansatz in der Klimapolitik</p>	<p>Beratung mit externen und internen Expert:innen in den Spiegelreferaten und anderen intra-ministeriellen Klimareferaten</p>	
Parlamentarischer Ausschuss	<p>Anhörungen und Berichte zu bestimmten Themen → Agenda-Seeding + Agenda-Setting</p>	<p>Kritische Überprüfung von Gesetzesvorlagen sowie der Verwendung öffentlicher Mittel → Förderung der Transparenz</p> <p>Aneignung von Fachwissen im Ausschuss → „common knowledge“</p>		<p>Überprüfung von Gesetzesvorlagen aus (partei-)politischer Sicht → informelle Accountability</p> <p>Kontrolle der Ausgaben öffentlicher Gelder → informelle Accountability</p>	<p>Entwicklung eines parteiübergreifenden Konsenses zur (strategischen) Ausrichtung der Klimapolitik (einschließlich Klimarahmengesetz, Ziele und Klimarat) in Schweden → verstärktes Commitment</p>	<p>Anhörungen von Expert:innen und Stakeholder:innen → Konsultation</p>	
Andere		<p>Fraktions-Arbeitsgruppen → „common knowledge“ (zwischen Parteien)</p>				<p>Konsultation zwischen Klimapolitikexpert:innen verschiedener Parteien</p>	

rien, obwohl selbige nominell damit beauftragt sind, den Sofortprogrammprozess zu leiten.³ Wichtig ist auch, dass die Novelle den Ministerien ausdrücklich erlaubt, sektorübergreifende Maßnahmen bei der Ausarbeitung der Sofortprogramme vorzuschlagen, die dann der gesamten Regierung zur Prüfung und Genehmigung vorgelegt werden. Diese Bestimmung schafft die Möglichkeit, verstärkt auf sektorübergreifende Maßnahmen bei der Ausgestaltung von Sofortprogrammen zu setzen (BMWK 2023b, Abs. 2, §8, (2)). Die Klimaschutznovelle enthält auch ein vorausschauendes Element: Der Sofortprogramm-Mechanismus soll nun erst dann ausgelöst werden, wenn die prognostizierte Summe der Gesamtemissionen bis 2030 die Summe der jährlichen Emissionsziele Deutschlands in diesem Zeitraum in zwei aufeinanderfolgenden Jahren, statt in einem einzigen Jahr, übersteigt (BMWK 2023b, Abs. 2, §8).

Die oben genannten Reformen können dazu beitragen, zwei besonders virulente Probleme des bisherigen Sofortprogramm-Prozesses zu adressieren. Erstens sind die Sektorziele unter bestimmten Annahmen⁴ ineffizient. Jahresstarke Sektorziele zwingen jeden Sektor, im Voraus festgelegte Ziele zu erreichen. Dadurch setzt die Regierung Ressourcen für die Emissionsreduktion in „hard-to-abate“ Sektoren ein, was signifikante Opportunitätskosten nach sich zieht. Denn mit denselben Ressourcen könnten, bei sonst gleichen Bedingungen, größere Emissionsreduktionen in anderen Wirtschaftssektoren erreicht werden. Zweitens erhöhen die Sektorziele die Gefahr von „Silodenken“ innerhalb der Ministerien, anstatt das koordinierte klimapolitische Vorgehen zwischen den Ministerien zu fördern. Dies kann dazu führen, dass die Sofortprogramme eines Ministeriums die Programme anderer Ministerien in ihrer Wirkung nicht verstärken oder dass sektorübergreifende Instrumente (z.B. die CO₂-Bepreisung) weniger

Aufmerksamkeit erhalten. Es ist jedoch wichtig, darauf hinzuweisen, dass selbst die vorherige Version des KSG der Regierung formal erhebliche Flexibilität bei der nachträglichen Anpassung der sektoralen Emissionsbudgets einräumte (z.B. KSG 2019, Abs. 2, §4, (5)).

Die Änderungen des Sofortprogramm-Prozess können dazu beitragen, diese beiden Defizite zu beheben, indem sie die koordinierte Erarbeitung und Umsetzung sektorübergreifender Maßnahmen fördern: Politikpakete, die negative und positive sektorübergreifende Externalitäten zwischen den Maßnahmen berücksichtigen. Politikpakete sind multi-sektoral, wenn sie Maßnahmen enthalten, die für mehrere Sektoren gelten, ohne die von ihnen gezeitigten negativen und positiven sektorübergreifenden externen Effekte zu berücksichtigen. Sektorübergreifende Maßnahmenpakete hingegen berücksichtigen diese Externalitäten und ermöglichen es der Regierung im Idealfall, die durch die Abschaffung der Sektorziele gewonnene Flexibilität optimal zu nutzen. Da die Novelle den Ministerien ausdrücklich die Möglichkeit gibt, sektorübergreifende Maßnahmen vorzuschlagen, dürften die Anreize für eine flexible und effiziente Verteilung der Emissionsminderungsmaßnahmen auf die einzelnen Sektoren größer sein als bei Fortbestand der Sektorziele. Das Erarbeiten sektorübergreifender Maßnahmen kann wiederum die politische Integration durch Anreize für ein koordiniertes Formulieren der Klimapolitik verbessern.

Trotz der oben beschriebenen möglichen Vorteile wird die Klimaschutznovelle der Herausforderung der Integration und Koordination nicht vollständig gerecht. Wir skizzieren daher vier weitere, potentiell vielversprechende Reformoptionen: (i) die Einrichtung von Prozessen zur Ausarbeitung sektorübergreifender Sofortprogramme, (ii) die Einrichtung von Prozessen zur Ex-ante-Evaluierung dieser Programme, (iii) die Schaffung inter- und

intra-ministerieller Arbeitsgruppen und (iv) die Wiedereinführung des Klimakabinetts.

Option 1: Etablierung von Prozessen zur Ausarbeitung sektorübergreifender Sofort- und Förderprogramme, um das Potential der Klimaschutznovelle zur Verbesserung der Integration zu realisieren.

Die Klimaschutznovelle hat das Potential, die Integration von Klimapolitik zu verbessern, indem sie Anreize für den verstärkten Einsatz von sektorübergreifenden Maßnahmen in Sofortprogrammen schafft. Kritisch anzumerken ist jedoch, dass sie keine prozeduralen Vorgaben enthält, die den Ausarbeitungsprozess von Sofortprogrammen strukturieren oder formalisieren. So besteht die Gefahr, dass die Sofortprogramme ihr integrationsförderndes Potential nicht ausschöpfen. Da die Sofortprogramme eine deutsche Besonderheit sind, können wir hier keine Lehren aus unserer vergleichenden Analyse ziehen. Die unten skizzierten Reformoptionen sind daher als explorativ und tentativ zu verstehen.

Sinnvoll wäre es, würde die Regierung die Struktur des Ausarbeitungsprozesses der Sofortprogramme festlegen: Eine in dieser Hinsicht potentiell nützliche Option wäre es, einen iterativen zweistufigen Ansatz zu verfolgen, wobei der erste Schritt in der Verabschiedung neuer oder der Anpassung bestehender sektorübergreifender Maßnahmen bestünde, um die erforderlichen Emissionsreduzierungen zu erbringen. Sobald das politisch maximal mögliche Ausmaß an sektorübergreifenden Maßnahmen erreicht ist, würden in einem zweiten Schritt sektorspezifische Maßnahmen in Betracht gezogen, um die Lücke zwischen den notwendigen Emissionsreduktionen und den durch die sektorübergreifenden Maßnahmen wahrscheinlich erreichten Reduktionen zu schließen. Dies würde der Tatsache Rechnung tragen, dass

³ „Zur Vorbereitung des Beschlusses der Bundesregierung legen alle zuständigen Bundesministerien, insbesondere diejenigen, in deren Zuständigkeitsbereich die Sektoren liegen, die zur Überschreitung beitragen, innerhalb von drei Monaten nach der Vorlage der Bewertung der Projektionsdaten durch den Expertenrat für Klimafragen Vorschläge für Maßnahmen in den jeweiligen ihrer Verantwortlichkeit unterfallenden Sektoren vor. Die Vorschläge können auch sektorübergreifende Maßnahmen enthalten.“ (BMWK 2023b, Abs. 2, §8, (2))

⁴ Es sei darauf hingewiesen, dass es optimal sein kann, zunächst in die Realisierung teurer Vermeidungsoptionen zu investieren, anstatt die Sektoren entsprechend ihrer Position auf der Grenzkostenkurve nacheinander in Angriff zu nehmen. Dies gilt dann, wenn die Vermeidung in „hard-to-abate“ Sektoren, wie z.B. dem Gebäudesektor, ein ausreichend hohes Investitionsniveau in langlebige Güter erfordert (Vogt-Schilb, Meunier, und Hallegatte 2018).

wichtige sektorübergreifende Maßnahmen – insbesondere der EU-ETS I (und der EU-ETS II ab 2027) und das Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG) – bereits in Kraft sind und de facto zentrale Elemente des klimapolitischen Werkzeugkastens Deutschlands darstellen.

Option 2: Etablierung von Prozessen für die Bewertung sektorübergreifender Sofort- und Förderprogramme sowie Verwendung einer breiteren Palette von Bewertungskriterien, um das Potential der Klimaschutznovelle zur Verbesserung der Integration stärker zu nutzen.

In der jetzigen Fassung der Klimaschutznovelle werden ebenfalls keine Prozesse zur Ex-ante- und Ex-post-Bewertung von Sofort- und Förderprogrammen⁵ ausbuchstabiert. Derzeit hat der ERK lediglich den Auftrag zu bewerten, ob die Sofortprogramme die notwendigen Emissionsminderungen erreichen können (bzw. erreicht haben) – wie die Ex-ante-Bewertung des vom Bundesministerium für Digitales und Verkehr 2022 vorgelegten Sofortprogramms zeigt. Andere wichtige Auswirkungen der Sofort- und Förderprogramme, insbesondere ihre (fiskalischen) Kosten⁶ und „co-benefits“,⁷ werden weder ex-ante noch ex-post bewertet. Dies steht im Gegensatz zu anderen Ländern, vor allem dem Vereinigten Königreich (HM Treasury 2022) und den USA (Mitchell 2023), wo (i) die Bewertung von regulatorischen Maßnahmen entlang von verhältnismäßig umfassenden und teilweise rechtlich verbindlichen Leitlinien erfolgt und (ii) Klimaräte, wie der britische CCC, ein breiteres Spektrum an Kriterien bei der Bewertung der Klimapolitik berücksichtigen, wie zum Beispiel seine jüngste Analyse der wahrscheinlichen Auswirkungen der Dekarbonisierung auf den Arbeitsmarkt zeigt (UK CCC 2023).

Eine Reformoption bestünde daher darin, (i) die Bandbreite der Kriterien zu erweitern, die bei der Durchführung von

Ex-ante- und Ex-post-Bewertungen der in den Sofort- und Förderprogrammen enthaltenen klimapolitischen Regulierungsmaßnahmen berücksichtigt werden, und (ii) die Verantwortung für solche Ex-ante- und Ex-post-Bewertungen einer Entität (Behörde(n), einem unabhängigen Rat) zu übertragen, die über die erforderlichen Analysekapazitäten zur Durchführung dieser Bewertungen verfügt. Ein breiteres Spektrum von Kriterien für die Bewertung von Sofort- und Förderprogrammen könnte beispielsweise die mit den verschiedenen Maßnahmen verbundenen fiskalischen Kosten, die Kosteneffizienz und die Verteilungswirkungen umfassen (Edmondson et al. 2023) – zusätzlich zu ihren Auswirkungen auf die Emissionsentwicklung. Das Erweitern der Palette der Bewertungskriterien könnte auch die Integration, also die intra- und intertemporale Kohärenz der einzelnen klimapolitischen Maßnahmen fördern, indem die andernfalls implizit vorgenommene relative Gewichtung der verschiedenen Kriterien explizit gemacht sowie Zielkonflikte zwischen den Kriterien aufgezeigt werden und zudem deutlich wird, wie sich diese Zielkonflikte für verschiedene Politikpfade unterscheiden.

Da die Evaluierung von Sofortprogrammen in den Aufgabenbereich des ERK fällt und die Klimaschutznovelle auf eine Ausweitung des ERK-Mandats abzielt, erscheint es naheliegend, dem ERK die Verantwortung für die Bewertung von Sofortprogrammen mit einem erweiterten Spektrum von Bewertungskriterien zu übertragen. Dies dürfte allerdings zusätzliche Analysekapazitäten erfordern, insbesondere um Aspekte wie fiskalische und verteilungspolitische Implikationen klimapolitischer Instrumente zu bewerten. Alternativ könnte die Verantwortung für die Evaluierung – insbesondere von Förderprogrammen, die vielschichtiger und komplexer sind als Sofortprogramme – auf mehrere Beratungsgremien, Forschungsinstitute und / oder Think Tanks verteilt werden. Diese Strategie würde der Tatsache

Rechnung tragen, dass andere Expert:innen einen komparativen Vorteil gegenüber dem ERK bei der Bewertung bestimmter Aspekte, wie zum Beispiel den Verteilungswirkungen oder den fiskalischen Kosten, haben. Der ERK könnte dann als „Clearingstelle“ fungieren, die Analysen und Empfehlungen zusammenfasst und synthetisiert. Auch dies würde erhebliche Kapazitäten auf Seiten des ERK erfordern.

Option 3: Einrichtung und Konsolidierung von intra- und inter-ministeriellen Arbeitsgruppen zur Verbesserung der Koordination und Integration der Klimapolitik

Die Verpflichtung, innerhalb von zwölf Monaten nach Beginn jeder Legislaturperiode ein Klimaschutzprogramm vorzulegen, und der ausdrückliche Fokus auf sektorübergreifende Maßnahmen können, wie oben erläutert, die Integration klimapolitischer Maßnahmen erhöhen. Doch selbst wenn diese Änderungen wie vorgesehen umgesetzt werden, dürfte die Herausforderung der Integration bestehen bleiben, da die Klimaschutznovelle keine institutionellen Strukturen für die Ausarbeitung und Bewertung von Klimaschutz- und Sofortprogrammen schafft. Im Vergleich dazu wird der schwedische Klimaaktionsplan (klimatpolitiska handlingsplan) in erster Linie von mit den technischen Details der Klimapolitik befassten Mitarbeiter:innen des schwedischen Umweltbundesamtes („Swedish Environmental Protection Agency“, SEPA) – mit Unterstützung der Energiebehörde und anderen relevanten Behörden – erstellt. Das „Ministry of Climate and Enterprise“ legt seinerseits die allgemeine politische Agenda fest, prüft die politische Machbarkeit des Plans und berät sich im Rahmen des Kabinettsprozesses mit den anderen Ministerien. Das Ergebnis ist ein verbindliches Planungsdokument, das nach Aussage eines Interviewpartners die wichtigste Informationsquelle für die strategische Ausrichtung der unterschiedlichen As-

⁵ Förderprogramme, also Subventionspakete, können sowohl als Teil von Sofortprogrammen der Ministerien als auch im Rahmen der allgemeinen Klimapolitik der Regierung umgesetzt werden, obwohl Sofortprogramme im Prinzip auch andere nicht marktbasierende Maßnahmen und sogar marktbasierende Maßnahmen enthalten können.

⁶ Zu den fiskalischen Kosten gehören nicht nur die anfänglichen Aufwendungen für das Programm, sondern auch „the long-run effect of the [the programme] on the government's budget.“ (Hendren und Sprung-Keyser 2020, 1211)

⁷ Wir folgen der Definition des Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), der in seinem fünften Sachstandsbericht Co-Benefits als „positive effects that a policy or measure aimed at one objective might have on other objectives, irrespective of the net effect on overall social welfare“ definiert. (IPCC 2015, 121)

pekte der schwedischen Klimapolitik ist. Angesichts der deutschen Verwaltungstradition (Peters 2021, Kap. 4) und der Tatsache, dass das UBA über nur begrenzte analytische Kapazitäten für diese Aufgabe verfügt, ist es unwahrscheinlich, dass Deutschland sich diesem institutionelle Arrangement annähert oder es gar eins-zu-eins übernehmen könnte. Eine Alternative ist die Einrichtung und – wo bereits informell vorhanden⁸ – die Formalisierung von intra- und inter-ministeriellen Arbeitsgruppen⁹ sowohl auf Staatssekretär:innen- als auch auf Abteilungsleiter:innen-Ebene. Aufgabe dieser Arbeitsgruppen wäre die (Weiter-)Entwicklung, das „Monitoring“ und Bewerten der Klimapolitik, einschließlich kurzfristiger und langfristiger¹⁰ Politiken. Idealerweise würden sich diese Gruppen aus Berufsbeamten zusammensetzen und sich auf Fachwissen aus verschiedenen Disziplinen sowie beruflichen Hintergründen stützen (z.B. Recht, Wirtschaftsmodellierung, Ingenieurwesen, Politikwissenschaft). Die mit der Einrichtung und Formalisierung dieser inter- und intra-ministeriellen Arbeitsgruppen verbundenen Vorteile wären wahrscheinlich dreierlei.¹¹

1. Sie würden ein Forum für einen kontinuierlichen intra- und inter-ministeriellen Dialog bieten, sodass spezifische klimapolitische Maßnahmen gemeinsam ausgearbeitet werden könnten.
2. Sie könnten dazu beitragen, die für die Ausarbeitung sektorübergreifender Maßnahmen wichtigen und über verschiedene Ministerien verteilten Informationen zu sammeln und zusammenzufassen und dabei potentiell (zumindest in gewissem Umfang) auf Arbeitsebene politische Fragen zwischen Ministerien mit unterschiedlicher parteipolitischer Be-

- setzung zu koordinieren bzw. Lösungsoptionen zu erarbeiten.
3. Sie könnten die Einschätzungen der drei klimapolitischen Beratungsgremien (des ERK, der Wissenschaftsplattform Klimaschutz (WPKS), und der Expertenkommission zum Monitoring der Energiewende („Monitoring-Kommission“)) sowie von weiteren externen Expert:innen einholen und bündeln, um die der Regierung zur Verfügung stehende Informationsgrundlage für die politische Entscheidungsfindung zu verbessern. Unterschiedliche Konsultationsformate zwischen Arbeitsgruppen und Expert:innen sind denkbar. So könnten solche Konsultationen mittels regelmäßiger Berichte oder Anhörungen mit Expert:innen aus verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen erfolgen, insbesondere während der Ausarbeitung von Sofortprogrammen (Ex-ante-Bewertung) und nach deren Umsetzung (Ex-post-Bewertung). Zusätzlich könnte man den Arbeitsgruppen die Befugnis geben, technische Analysen von Beratungsgremien oder anderen Analyst:innen für bestimmte Zwecke in Auftrag zu geben. Es ist in jedem Fall essentiell, die den Arbeitsgruppen zur Verfügung stehende analytische Kapazität zu maximieren, damit sie komplexe, mehrjährige klimapolitische Pläne (weiter-)entwickeln können – sowie deren Umsetzung effektiv „monitoren“ und bewerten können.

Trotz ihres Potentials, die Informations- und damit auch Entscheidungsgrundlage der ressort-übergreifenden Klimapolitik zu verbessern, birgt die Einrichtung bzw. Formalisierung dieser Arbeitsgruppen auch potentielle Risiken,

von denen wir zwei hervorheben möchten: Erstens besteht die Gefahr, dass diese Arbeitsgruppen als reine Legitimationsinstrumente für schon vorher getroffene Entscheidungen instrumentalisiert werden, anstatt die politische Formulierung der Klimapolitik durch unabhängige Expertise voranzutreiben. Zweitens haben ähnliche Arbeitsgruppen in anderen Ländern mit einer kurzen Lebensdauer zu kämpfen, was das institutionelle Gedächtnis beeinträchtigen und die Transaktionskosten für den Aufbau neuer inter- und intra-ministerieller Beziehungen erhöhen kann.¹² Künftige Arbeiten könnten sich der Analyse institutioneller Reformen zur Bewältigung dieser (und damit verbundener) Risiken widmen.

Option 4: Verbesserung der horizontalen Koordinierung und Integration durch Wiedereinführung des Klimakabinetts

Die Klimaschutznovelle geht nicht näher darauf ein, wie die Umsetzung, vor allem die horizontale Koordinierung, bestehender und geplanter klimapolitischer Maßnahmen verbessert werden kann. Die horizontale, also inter-ministerielle, Koordinierung ist im deutschen Kontext eine besondere Herausforderung aufgrund des Ressortprinzips (SRU 2023, 104). Da das Ressortprinzip den Ministerien erhebliche Autonomie gegenüber dem Kanzleramt einräumt, ist das Kanzleramt verpflichtet, sich mit den Ministerien abzustimmen. Das bedeutet, dass die Bundeskanzlerin bzw. der Bundeskanzler in der Regel kein koordiniertes Vorgehen erreichen kann, indem er / sie den Minister:innen einfach Anweisungen erteilt (vgl. Abschnitt 4.1, Zwar et al. (2023b)). Andere Länder – und zuvor auch Deutschland – haben versucht, die strategische Herausforder-

⁸ Einer unserer Interviewpartner erwähnte, dass es in der Vergangenheit ein semi- bzw. informelles Klimakabinetts auf Staatssekretär:innen-Ebene gegeben habe. Da es sich um kein formelles Gremium handelt, konnten wir nicht überprüfen, ob (und wie) dieses Gremium noch existiert bzw. operiert.

⁹ Die Einrichtung solcher mit Klimapolitik befasster Arbeitsgruppen ist besonders wichtig für Ministerien, die derzeit keine haben, aber Teil des reaktivierten Klimakabinetts wären (vgl. Option 4, unten).

¹⁰ Kurzfristige Politiken beziehen sich auf Politiken, die von einer bestimmten Regierung während einer Legislaturperiode verfolgt werden, während langfristige Politiken solche sind, die sich über mehrere Regierungen bzw. Legislaturperioden erstrecken (Lindvall 2017).

¹¹ Vgl. Flachsland et al. (2021) für eine Analyse solcher inter-ministerieller Arbeitsgruppen und die Frage, wie sie den Modus der inter-ministeriellen Koordinierung von der „negativen Koordinierung“ – der iterativen Überprüfung politischer Vorschläge anderer Ministerien, was de facto zu einer Verwässerung auf den kleinsten gemeinsamen Nenner zwischen den Ministerien und politischen Parteien führt – hin zur „positiven Koordinierung“ – der gemeinsamen Formulierung integrierter Politikbündel – verändern könnten.

¹² Während seiner Zeit als Minister für Umwelt, Ernährung und Landwirtschaft richtete David Miliband (Labour) 2006 das Office of Climate Change (OCC) im „cabinet office“ ein, dessen Zweck es war, „eine ressortübergreifende Ressource zu schaffen, die sich mit Fragen des Klimawandels befasst und den Ministern eine gemeinsame Analyse liefert“ (Rutter, Marshall, und Sims 2012, 117). Obwohl nicht ganz klar ist, wann genau das OCC aufgelöst wurde, lässt sich sagen, dass es nicht mehr existierte, als die Koalitionsregierung, bestehend aus der „Conservative Party“ und den „Liberal Democrats“, 2010 an die Macht kam.

ung der Koordinierung mit Hilfe von im Bundeskanzleramt oder äquivalenten Institutionen angesiedelten „Klimakabinetten“ zu adressieren. So hat beispielsweise das Vereinigte Königreich vor kurzem einen Unterausschuss für Net Zero im „cabinet office“ eingerichtet (vgl. Abschnitt 4.2.2.2, Zwar et al. (2023b)), der angesichts des majoritären und stark zentralisierten politischen Systems des Vereinigten Königreichs großen Einfluss haben dürfte. Auch in Schweden wurde in der Vergangenheit ein Klimakabinett ein- und später abgesetzt – trotz der ausdrücklichen Empfehlungen des schwedischen „Climate Policy Council“, ein Klimakabinett einzurichten (vgl. Abschnitt 4.2.3, Zwar et al. (2023b)).

In Anlehnung an frühere Forschungen (Flachsland et al. 2021) sehen wir in der Reaktivierung des derzeit ruhenden Klimakabinetts eine vielversprechende Möglichkeit, die horizontale Koordination und Integration zu verbessern. Das Klimakabinett wurde ursprünglich im Jahr 2019 als Forum zur Ausarbeitung der im Klimaschutzprogramm 2030 skizzierten Maßnahmen geschaffen. Auf das genaue Mandat des Klimakabinetts wurde zumindest öffentlich nur vage eingegangen (Staupe 2019). Die wiedereingesetzte Version könnte jedoch als Forum fungieren, in dem die Ministerien mit klimapolitisch relevanten Ressorts die Formulierung, das „Monitoring“ und die Evaluierung der Klimapolitik integrieren und koordinieren, vor allem in Zeiten großer Reformvorhaben. Ein wieder eingesetztes Klimakabinett könnte durch die oben erwähnten inter- und intra-ministeriellen Arbeitsgruppen unterstützt werden. Das Klimakabinett könnte durch die Nutzung des Fachwissens der zuständigen Ministerien und externer Fachleute bei der Planung und dem „Monitoring“ der Klimapolitik dazu beitragen, das über die Ministerien verteilte Wissen zu bündeln und die Zuweisung von Zuständigkeiten für die Umsetzung einzelner Maßnahmen zu klären. Somit könnte das Klimakabinett sowohl die horizontale Koordination als auch die strategische Planungskapazität der Bundesregierung stärken. Darüber

hinaus könnte das Klimakabinett die Kommunikation zwischen den Koalitionspartnern im Rahmen der Politikformulierung erleichtern – wodurch der klimapolitische Entscheidungsprozess beschleunigt und verbessert würde.

Der Erfolg des Klimakabinetts bei der Verbesserung der Integration und der horizontalen Koordination hängt jedoch von einer entscheidenden Variable ab – dem gemeinsamen Willen der Regierung, die Wirksamkeit der Umsetzung der Klimapolitik zu maximieren. Das Klimakabinett allein kann einen solchen politischen Willen nicht induzieren, wenn er nicht vorhanden ist. Nichtsdestotrotz kann die Bereitschaft der gegenwärtigen Regierung und zukünftigen Bundesregierungen, das Klimakabinett wieder einzuführen, als Indikator für ihre Prioritätensetzung in der Klimapolitik gewertet werden: also als Indikator für die Bedeutung, die sie nicht nur der Festlegung ehrgeiziger Ziele beimisst, sondern auch der tatsächlichen Umsetzung einer ehrgeizigen Klimapolitik im Einklang mit dem Zeitplan, der sich aus den deutschen und europäischen Treibhausgasreduktionszielen ergibt. Dies gilt umso mehr, als sich die Regierung mit der Klimaschutznovelle ausdrücklich dazu verpflichtet hat, das ressort- und sektorübergreifende Element der Klimapolitik zu stärken. Ein solcher „whole-of-government“-Ansatz wird wahrscheinlich nur dann von Erfolg gekrönt sein, wenn die horizontale Koordination durch das Gravitationszentrum des deutschen politischen Systems, dem Bundeskanzleramt, maßgeblich gesteuert wird. Infolgedessen kann die Existenz bzw. die Abstinenz des Klimakabinetts auch als Fokuspunkt dienen, der es den an der Fachdiskussion beteiligten Akteuren – einschließlich den Medien, Nichtregierungsorganisationen und den Oppositionsparteien – ermöglicht, ihre „beliefs“ über die tatsächliche Stringenz der Klimapolitik der Bundesregierung zu koordinieren und somit zur Schaffung von „common knowledge“ darüber beizutragen.

Die Wiedereinführung des Klimakabi-

netts ist jedoch mit politischen Kosten verbunden, insbesondere wenn Schlüsselministerien von verschiedenen Parteien kontrolliert werden, wie es in der Ampelkoalition der Fall ist. Derzeit werden das Kanzleramt, das Klima- und Wirtschaftsministerium, das Finanz-, Verkehrs-, Umwelt- und Landwirtschaftsministerium sowie das Innenministerium¹³ von drei verschiedenen Parteien kontrolliert. Die Einrichtung eines Klimakabinetts würde voraussetzen, dass die Ministerien – allen voran das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) – bereit wären, einen Teil der Entscheidungsbefugnis an das Kanzleramt und damit in einigen Fällen auch an eine andere Partei abzugeben. Tatsächlich müsste der Bundeskanzler (und seine Partei) daran interessiert sein, die durch die Wiedereinführung des Klimakabinetts geschaffene Agenda-Setting-Macht mit dem Ziel auszuüben, eine ambitioniertere Klimapolitik zu beschließen und / oder umzusetzen. Es ist allerdings unklar, ob sich diese beiden Voraussetzungen gerade in Zeiten, in denen die klimapolitischen Herausforderungen hoch sind, erfüllen lassen.

5.2 Transparenz und Accountability

In diesem Abschnitt diskutieren wir die wahrscheinlichen Auswirkungen der Klimaschutznovelle auf Transparenz und Accountability und skizzieren zwei institutionelle Reformoptionen, um die verbleibenden Defizite zu adressieren. Unsere Analysen in Abschnitt 4.2.1 und Tabelle 1 zeigen, dass die deutsche Klimapolitik vor der Verabschiedung der Novelle – mit Blick auf Transparenz und Accountability – von zwei Defiziten geplagt war:

- dem engen Umfang der in den Projectionsberichten analysierten Szenarien und der mangelnden Transparenz der Modellierung der Emissionsentwicklung in den einzelnen Sektoren durch das vom UBA beauftragte Konsortium, die die Grundlage für die Prüfberichte des ERK darstellt, und
- dem relativ geringen Grad an Ex-ante-Accountability. Die begrenzte

13 Diese sieben Ministerien (ohne das Bundespresseamt) waren diejenigen, die das ursprüngliche Klimakabinett bildeten. Bei der Wiedereinführung des Klimakabinetts würde sich die Zusammensetzung wahrscheinlich ändern, zumal die Zuständigkeit für den Gebäudesektor vom Innenministerium (BMI) auf ein neu geschaffenes Ministerium, dem Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen, übertragen wurde.

Ex-ante-Accountability ergab sich daraus, dass die Sektorziele als Mittel der Ex-post- und nicht Ex-ante-Accountability fungierten und das Mandat des ERK auf die rückwirkende bzw. retrospektive Bewertung von Zielverfehlungen beschränkt war.

Die Klimaschutznovelle nimmt sich dem ersten Defizit weder implizit noch explizit an (wir erörtern dies weiter unten). Sie erhöht jedoch die Ex-ante-Accountability, indem sie ein vorausschauendes Element in den Prozess zur Bewertung der Verfehlung von Emissionszielen einführt – die Überschreitung wird nun auf Grundlage der Summe der tatsächlichen und prognostizierten Emissionen bis 2030 bewertet (vgl. oben). Durch die Berücksichtigung der prognostizierten Emissionen werden sowohl die Prüfberichte des ERK als auch die für die gesamte Bundesregierung rechtlich verbindliche Verpflichtung, ein Sofortprogramm vorzulegen, als Sanktionsmechanismen dienen, um die Regierung für Zielverfehlungen zur Rechenschaft zu ziehen. Durch die Aufwertung der Projektionsberichte des UBA wird die Novelle wahrscheinlich auch die Wirkung dieser Berichte erhöhen.

Es bleibt jedoch unklar, ob sich die Klimaschutznovelle insgesamt positiv auf die Accountability – also Ex-ante- sowie Ex-post-Accountability – auswirken wird. Der Grund dafür ist, dass sie einerseits die Ex-ante-Accountability verbessert, aber andererseits die formale Ex-post-Accountability durch die Abschaffung der rechtlich verbindlichen Sektorziele schwächt. Es sei daran erinnert, dass der „Biss“ der ERK-Berichte derzeit vor allem darin besteht, dass die Feststellung der Zielverfehlung seitens des ERK die Ministerien, deren Sektoren nur unzureichende Emissionsminderungen erbracht haben, dazu verpflichtet, Sofortprogramme vorzulegen. Ohne die rechtlich verbindlichen Sektorziele wird dieser

Mechanismus der Ex-post-Accountability untergraben und das Ausmaß, in dem der ERK die Bundesregierung ex post zur Rechenschaft ziehen kann, reduziert (Götze 2023; Zaremba 2023; ERK 2023a, Abs. 7).

Es besteht die Gefahr, dass die Verringerung der Ex-post-Accountability nicht durch einen mindestens ebenso starken Anstieg der (in)formellen Ex-ante-Accountability ausgeglichen wird, was zu einer Verringerung der allgemeinen Accountability führen würde. Dieses Risiko wird durch drei Faktoren verschärft: (i) dem Fehlen von Verfahren zur Ausarbeitung und Bewertung sektorübergreifender Sofortprogramme (vgl. oben), (ii) dem engen Umfang der in den Projektionsberichten untersuchten Szenarien und die mangelnde Transparenz der diesen Berichten zugrunde liegenden Modellierung und (iii) der unzureichenden analytischen Kapazität des ERK, was ihn daran hindern könnte, sein erweitertes Mandat für die Ex-ante-Analyse optimal zu nutzen.

In diesem Abschnitt werden daher zwei Möglichkeiten zur Verbesserung der Ex-ante-Analyse näher erörtert: das Herstellen von Transparenz über die für die Projektionsberichte verwendete Modellierung und die Stärkung der analytischen Kapazitäten des ERK.

Option 5: Verbesserung der Ex-ante-Analyse durch transparentere Modellierung des UBA.

Das UBA erstellt derzeit im Rahmen seiner Projektionsberichte Ex-ante-Analysen der zukünftigen Emissionentwicklung auf sektoraler Ebene. Die Analyse für die Projektionsberichte wird vom UBA in Auftrag gegeben und von einem Forschungskonsortium¹⁴ durchgeführt, dem unter anderem das Fraunhofer-Institut für System- und Innovationsforschung und das Öko-Institut angehören (Schuberth 2022). Wir sehen

zwei Verbesserungsmöglichkeiten der vom UBA beauftragten Modellierung: das Transparentmachen der technischen Modellierungsdetails und das Erweitern des modellierten Szenarienumfangs. Derzeit ist die Modellierung des UBA für externe Forschende nicht zugänglich – obgleich Repenning et al. (2023, Abb. 3) den Modellierungsansatz skizzieren. Diese Intransparenz kann unter anderem das Risiko erhöhen, dass (technische) Fehler unentdeckt bleiben und zentrale Ergebnisse empfindlich von Schlüsselannahmen abhängen, wie zum Beispiel der empirisch plausiblen Bandbreite der Nachfrageelastizitäten in verschiedenen Sektoren oder der Substitutionelastizitäten verschiedener Produzenten. Idealerweise wären der für die Modellierung verwendete Code und alle anderen damit verbundenen Ressourcen öffentlich zugänglich, damit Außenstehende die Analyse replizieren und möglicherweise Verbesserungen vorschlagen können. Ist die Modellierung jedoch urheberrechtlich geschützt, wäre die rechtliche Prüfung von Möglichkeiten wichtig, die es externen Forschenden ermöglichen, Zugang zur Modellierung des Konsortiums zur Überprüfung der Robustheit der Projektionen zu erhalten. Selbst wenn die Modellierungstransparenz erhöht würde, bliebe jedoch ein konzeptionelles Defizit bestehen – der enge Szenarienumfang. Die UBA-Projektionsberichte beruhen auf der Modellierung der voraussichtlichen Emissionentwicklung in den einzelnen Sektoren, wobei bis dato nur zwei Szenarien betrachtet wurden: Die Emissionentwicklung auf Basis (i) der schon implementierten klimapolitischen Maßnahmen (Mit-Maßnahmen-Szenario) und (ii) der implementierten sowie „konkret geplanten“ (Schuberth 2022) Maßnahmen (Mit-Weiteren-Maßnahmen-Szenario).¹⁵ In einem kürzlich vom UBA in Auftrag gegebenen Bericht (Klimaschutzinstrumente-Szenario (KIS) 2030) darüber, wie Deutschland seine Emissionsziele für 2030 erreichen kann, wurden jedoch drei

¹⁴ Die Zusammensetzung dieses Konsortiums wird nach der Klimaschutznovelle wie folgt festgelegt: „Hierzu beauftragt das Umweltbundesamt ein Forschungskonsortium, über dessen Zusammensetzung mit dem Bundeskanzleramt, dem Bundesministerium der Finanzen, dem Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, dem Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen, dem Bundesministerium für Digitales und Verkehr, dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz sowie dem Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft Einvernehmen hergestellt wird.“ (BMWK 2023b, Abs. 2, §5a)

¹⁵ „Das Mit-Maßnahmen-Szenario (MMS) berücksichtigt die zum jeweiligen Modellierungsbeginn gültigen Maßnahmen. Die Emissionsminderungen dieses Szenarios können als weitestgehend gesichert gelten, soweit die angenommenen Preisentwicklungen und weitere Rahmendaten eintreten. ... In das Mit-Weiteren-Maßnahmen-Szenario (MWMS) gehen zusätzlich zu den Maßnahmen des MMS bereits konkret geplante, jedoch noch nicht implementierte Maßnahmen ein. Die zukünftigen Emissionsminderungen dieses Szenarios sind abhängig vom politischen Willen, geplante Klimapolitik umzusetzen. Sie können nicht per se als sicher angesehen werden.“ (Schuberth 2022)

Szenarien analysiert:

- ein Szenario mit Politikinstrumenten, die die Erreichung des 2030er Treibhausgasminderungsziels (65%) sicherstellen,
- ein Szenario mit Politikinstrumenten, die die Erreichung des 2030er Treibhausgasminderungsziels sicherstellen und CO₂-Preise enthalten, die sich gemäß des BEHG-Preispfades entwickeln,¹⁶ und
- ein Szenario, das auf den bis 31. August 2021 beschlossenen Maßnahmen basiert (Repenning et al. 2023).

Diese Einschränkung des Umfangs der modellierten Szenarien für die Projektionsberichte¹⁷ impliziert, dass von der Bundesregierung nicht in Betracht gezo- gene klimapolitische Maßnahmen für die Projektionsberichte nicht modelliert werden. Somit ist die vom UBA supervidierte Modellierung nicht imstande, die Auswirkungen potenziell wirksamer politischer Maßnahmen zu untersuchen, die von der aktuellen Bundesregierung nicht berücksichtigt werden. Da die Prüfberichte des ERK vollständig auf der Modellierung des UBA beruhen, beeinträchtigt diese Einschränkung des Szenarienumfangs letztlich die Ex-ante-Accountability-Kapazitäten des ERK. Um diese „vorgelagerte“ Einschränkung der Ex-ante-Accountability zu verhindern, wäre es bedenkenswert, das UBA und den ERK mit Befugnissen sowie Ressourcen zur Modellierung alternativer Szenarien auszustatten, die klimapolitische Maßnahmen enthalten, die von der Bundesregierung weder beschlossen noch angekündigt wurden (siehe unten). Wichtig ist es uns, an dieser Stelle auf das Risiko zu verweisen, dass der zur Auswahl verwendete Prozess der klimapolitischen Maßnahmen, die solche alternative Szenarien umfassen, politisiert werden könnte – also von denselben politischen Konflikten vereinnahmt werden könnte, die auch die breiteren politischen Debatten über alternative Instrumente kennzeichnen (Edmondson et al. 2022). Um dieses Risiko zu reduzieren,

könnte es hilfreich sein, analytische Kapazitäten zur Exploration mehrerer alternativer Politikpfade aufzubauen – zum Beispiel durch den ERK und / oder die oben vorgeschlagenen inter-ministeriellen Arbeitsgruppen (vgl. Abschnitt 5.1, Option 2, Zwar et al. (2023b)). Auch die verstärkte Konsultation von Interessengruppen und Stakeholdern, einschließlich Gewerkschaften, Spitzenverbänden der Wirtschaft, Umwelt-NGOs und dem Ausschuss für Energie und Klimaschutz, könnten dazu beitragen, dass dieser „Auswahlprozess“ nicht übermäßig politisiert wird. Der Aufbau einer solchen „Explorationsinfrastruktur“ könnte vielleicht sogar die Beilegung von Meinungsverschiedenheiten über die Vor- und Nachteile alternativer politischer Pfade erleichtern.

Option 6: Verbesserung der Ex-ante-Analyse durch den Ausbau der analytischen Kapazitäten des ERK.

Die Klimaschutznovelle räumt dem ERK ein Initiativ- bzw. Vorschlagsrecht ein: die Befugnis, eigenständig (Ex-Ante-)Analysen politischer Maßnahmen zu initiieren (BMWK 2023b, Abs. 4, §12, (5)). Bisher konnte der ERK solche Analysen nur im Rahmen von Sondergutachten durchführen, die von der Bundesregierung oder dem Bundestag in Auftrag gegeben werden mussten (KSG 2019, Abs. 4, §12, (4)). Die Erteilung dieser Befugnis an den ERK könnte die Ex-ante-Accountability stärken. Der ERK könnte diese Analysen als Mittel nutzen, um die Regierung ex-ante zur Rechenschaft zu ziehen, indem er auf Lücken bzw. Defizite im Policy-Mix der Bundesregierung aufmerksam macht und Verbesserungsvorschläge unterbreitet.

Um Lücken im Policy-Mix wirksam aufzufindig zu machen und fundierte Politikempfehlungen auszusprechen, bedarf es detaillierter Ex-ante-Analysen der einzelnen politischen Instrumente, des gesamten Instrumentenmixes und der Politikpfade, das heißt der Sequenzier-

ung der Instrumente im Laufe der Zeit.¹⁸ Eine solch detaillierte Analyse sollte unter anderem¹⁹ Bewertungen der relativen Kosteneffizienz von Politikinstrumenten, ihrer zusätzlichen „co-benefits“ (vgl. Abschnitt 5.1, Zwar et al. (2023b)) und Verteilungseffekte umfassen. Dies erfordert nicht nur die Fähigkeit, die wahrscheinliche Emissionsentwicklung auf sektoraler Ebene zu modellieren, sondern auch die Fähigkeit, beispielsweise Verteilungsanalysen durchzuführen.

Es besteht Grund zur Sorge, dass der ERK derzeit nicht über ausreichende Analysekapazitäten verfügt, um dieses erweiterte Mandat zu erfüllen und somit eine verstärkte Ex-ante-Accountability zu gewährleisten. Der ERK verfügt über einen relativ kleinen wissenschaftlichen Mitarbeiter:innenstab (~14 wissenschaftliche Vollzeitkräfte, ERK (2023b)), verglichen beispielsweise mit dem britischen CCC (~30 Mitarbeiter), und hat sich bisher hauptsächlich auf die Analyse der Modellierung von Emissionslücken durch das UBA konzentriert. Ist der ERK nicht imstande, solch komplexe und vielschichtige Modellierungen durchzuführen, könnte dadurch die Wirksamkeit des Initiativrechts als Instrument der Ex-ante-Accountability verringert werden. Angesichts der größeren Bedeutung, die die Klimaschutznovelle der Ex-ante-Accountability beimisst, ist es von entscheidender Bedeutung, dass der ERK sein erweitertes Mandat für Ex-ante-Analysen optimal nutzen kann.

Wir sehen drei Möglichkeiten, die analytischen Kapazitäten des ERK zu erhöhen. Erstens könnte die Bundesregierung den ERK mit mehr Mitteln ausstatten, sodass er in größerem Umfang externe Forschungsaufträge vergeben kann, beispielsweise an das Konsortium, das die Projektionsberichte erstellt, und an andere Modellierungs- und Politikanalyse-Teams. Zweitens könnte der ERK mit anderen unabhängigen Beratungsgremien, Forschungsinstituten oder akademi-

¹⁶ „In dieser Sensitivitätsrechnung wurde ermittelt, welche Treibhausgasemissionen sich ergeben würden, sofern der CO₂-Preis des Brennstoffemissionshandelsgesetzes (BEHG) dem im Projektionsbericht 2021 angenommenen Preispfad entspräche. Die berücksichtigten Instrumente und deren Parametrisierung entsprechen denen im KIS-2030.“ (Repenning et al. 2023)

¹⁷ Das KIS-2030 stellt jedoch nicht die Grundlage für die Projektionsberichte dar.

¹⁸ Vgl. Edmondson et al. (2022) für eine Methodik zur Bewertung von klimapolitischen Instrumentenpfaden. Siehe auch Tabelle 10 im jüngsten Prüfbericht des ERK (ERK 2023a, 124-25).

¹⁹ In seiner Bewertung des Entwurfs der Novelle forderte der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) eine Bewertung eines breiteren Spektrums von Auswirkungen: „Bei der Prognose und Folgenabschätzung braucht es neben der Analyse der Emissionsentwicklung eine verbindliche Betrachtung von ökonomischen, sozialen, arbeitsmarktpolitischen und regionalen Auswirkungen von Klimaschutzmaßnahmen.“ (DGB 2023, 2)

schen Think Tanks zusammenarbeiten. So könnte sich der ERK beispielsweise mit dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung zusammenschließen, um die Auswirkungen der Klimapolitik auf den Arbeitsmarkt zu bewerten, oder mit Modellierungsteams, die bereits Ex-ante-Analysen der deutschen Klimapolitik erstellen (u.a. im Rahmen des Projekts Ariadne, z. B. das interaktive Pathfinder-Tool von Ariadne). Drittens könnten mehr Ressourcen für den Aufbau eigener Modellierungskapazitäten eingesetzt werden. Dies würde den ERK davon befreien, sich auf externe Forschung verlassen zu müssen, die möglicherweise nicht ideal für seine analytischen Bedürfnisse geeignet ist. Die Investition in solche Kapazitäten ist jedoch zeitaufwändig – es würde wahrscheinlich mehrere Jahre dauern, bis das interne Modellierungsteam voll einsatzfähig wäre.

5.3 Agenda-Seeding und -Setting

Wir haben in diesem Bericht die Bedeutung des Agenda-Setting hervorgehoben, um sicherzustellen, dass die Klimapolitik regelmäßig auf die politische Agenda zurückkehrt, und des Agenda-Seeding, um neue politische Ideen bzw. konzeptionelle Rahmenwerke in die Debatte einzubringen. Klimaräte können dabei eine wichtige Rolle spielen – der britische CCC beispielsweise hat als „politischer Unternehmer“ die klimapolitische Agenda im Vereinigten Königreich maßgeblich mitgestaltet, durch detaillierte Politikempfehlungen, die auf wissenschaftlich fundierten Analysen fußen (vgl. Abschnitt 4.2.2.1, Zwar et al. (2023b)). Der ERK hingegen – das zeigt unsere Analyse in Abschnitt 4.2.1.1 und Tabelle 1 (Zwar et al. 2023b) – hat bisher wenig dazu beigetragen, Ideen zur Klimapolitik zu entwickeln oder die klimapolitische Agenda festzulegen. In der Tat hat sich der ERK von Ex-ante-Empfehlungen für die Politik ferngehalten, zum Teil deshalb, weil sein Mandat bisher hauptsächlich auf Ex-post-Analysen ausgerichtet war.

Die Klimaschutznovelle eröffnet, wie oben diskutiert, mittels des Initiativrechts die Möglichkeit für den ERK, sich aktiver am Agenda-Seeding und -Setting zu beteiligen. Ob und wie diese Möglich-

keit genutzt wird, hängt jedoch davon ab, wie der ERK seine erweiterten Befugnisse zu nutzen gedenkt und ob er über ausreichende Ressourcen verfügt, um eine ähnliche Rolle wie der britische CCC zu spielen. Wir erörtern daher die folgende Reformoption.

Option 7: Stärkung des Agenda-Setting und -Seeding durch aktiveres politisches Unternehmertum („policy entrepreneurship“) des ERK.

Um das durch die Klimaschutznovelle erhöhte Agenda-Setting-Potential auszuschöpfen, könnte der ERK eine aktivere Rolle als „politischer Unternehmer“ übernehmen. Dies würde beispielsweise das Aussprechen von Politikempfehlungen beinhalten, die versuchen, den Drahtseilakt zwischen anspruchsvollen Emissionsreduktionszielen und dem politisch Möglichen zu navigieren. Auch die Zusammenarbeit mit einer Reihe von Interessenvertreter:innen, um das Spektrum der Ansichten zur Klimapolitik und zu potenziellen Umsetzungshindernissen besser zu verstehen, sowie eine aktivere Zusammenarbeit mit der Öffentlichkeit und den Medien zu Fragen der Klimapolitik könnten Teil des „politischen Unternehmertums“ sein.

Die Klimaschutznovelle schafft zwar Anreize für den ERK, eine stärker unternehmerisch ausgerichtete Rolle einzunehmen, doch ist dieser Strategiewechsel mit Risiken verbunden. Bisher hat der ERK eher die Rolle eines „Notars“ gespielt, der die Annahmen der Regierung über das Emissionsminderungspotential bestimmter Maßnahmen sowie die Daten des UBA überprüft. Dieser Ansatz hat es dem Rat ermöglicht, als relativ neutrale Instanz wahrgenommen zu werden und somit an Glaubwürdigkeit zu gewinnen – was durch die Tatsache verstärkt wurde, dass der ERK nicht von einem bestimmten Ministerium eingesetzt und ernannt wird, sondern von der gesamten Bundesregierung (vgl. Abschnitt 4.2.1.1, Zwar et al. (2023b)).

Es besteht das Risiko, dass der ERK, wenn er – ausgestattet mit dem Initiativrecht – beginnt, proaktiver Politikempfehlungen zu unterbreiten und Stellung

zum optimalen Policy-Mix zur Erreichung der deutschen Klimaziele zu beziehen, als zu „aktivistisch“ wahrgenommen wird und dadurch an Glaubwürdigkeit in den Augen wichtiger politischer Akteure einbüßt, vor allem denjenigen, die ambitionierterer Klimapolitik gegenüber skeptisch sind. Ein solches Einbüßen von Glaubwürdigkeit könnte auch die Wirkung der ERK-Berichte auf die Erhöhung der Transparenz reduzieren, und dazu beitragen, die klimapolitische Agenda zu beeinflussen. Andererseits könnte eine konservativere Haltung durchaus bedeuten, dass der ERK das durch das Initiativrecht geschaffene Potential, sich aktiver am Agenda-Setting und -Seeding zu beteiligen, nicht ausschöpft, wie oben dargelegt.

Es ist daher eine Gratwanderung für den ERK, die Vorteile des Handelns als politischer Unternehmer zu realisieren und gleichzeitig sein Glaubwürdigkeit in den Augen wichtiger politischer Akteure zu wahren. Dieses Spannungsverhältnis sinnvoll auszutarieren, könnte durch die Erweiterung der analytischen Kapazitäten des ERK möglich werden (vgl. Option 6). Umfassendes technisches Fachwissen zur Modellierung von Politikpfaden und Ausarbeitung von Politikempfehlungen ist ein Hauptmerkmal der Arbeit des UK CCC, das es ihm ermöglicht hat, als aktiver politischer Unternehmer aufzutreten und gleichzeitig seine Glaubwürdigkeit zu wahren. Würden die technischen Kapazitäten des ERK ausgebaut, könnte er die Glaubwürdigkeit seiner politischen Empfehlungen erhöhen, indem er letztere auf Basis von rigorosen wissenschaftlichen Analysen entwickelt. Dies würde dazu beitragen, dass der ERK sein Initiativrecht in einer Weise einsetzen kann, die das klimapolitische Agenda-Setting und -Seeding auf unparteiische Weise vorantreibt.

Literaturangaben

- BMWK. 2023. Referentenentwurf Des Bundesministeriums Für Wirtschaft Und Klimaschutz: Entwurf Eines Zweiten Gesetzes Zur Änderung Des Bundes-Klimaschutzgesetzes. <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/klimaschutz/entwurf-eines-zweiten-gesetzes-zur-aenderung-des-bundes-klimaschutzgesetzes.html> (September 27, 2023).
- DGB. 2023. 'Stellungnahme Des Deutschen Gewerkschaftsbundes Zum Referentenentwurf Eines Zweiten Gesetzes Zur Änderung Des BundesKlimaschutzgesetzes'. <https://www.dgb.de/downloadcenter/++co++9119f844-10fe-11ee-a5ca-001a4a160123>.
- Edmondson, Duncan et al. 2022. Background: Assessing Climate Policy Instrument Pathways - An Application to the German Light Duty Vehicle Sector. Potsdam: Kopernikus-Projekt Ariadne. <https://ariadneprojekt.de/publikation/background-assessing-climate-policy-instrument-pathways-an-application-to-the-german-light-duty-vehicle-sector/>.
- Edmondson, Duncan, Oskar Krafft, Christian Flachsland, and Christian van Ballegooy. 2023. Governance Capacities in Reflexive Climate Policymaking: The Scope, Role, and Institutional Arrangements of Policy Mix Evaluation in the German Domestic Buildings Sector.
- ERK. 2023a. Prüfbericht zur Berechnung der deutschen Treibhausgasemissionen für das Jahr 2022. https://expertenrat-klima.de/content/uploads/2023/04/ERK2023_Pruefbericht-Emissionsdaten-des-Jahres-2022.pdf.
- . 2023b. 'Wissenschaftlicher Stab'. Expertenrat für Klimafragen. <https://b2b.expertenrat-klima.de/ueber-uns/wissenschaftlicher-stab/> (July 17, 2023).
- Flachsland, Christian et al. 2021. Kurzdossier: Wie die Governance der deutschen Klimapolitik gestärkt werden kann. Kopernikus-Projekt Ariadne. Ariadne-Kurzdossier. <https://ariadneprojekt.de/publikation/governance-der-deutschen-klimapolitik/> (April 12, 2023).
- Götze, Susanne. 2023. 'Klimabericht: Das langsame Sterben des Klimaschutzgesetzes'. Der Spiegel. <https://www.spiegel.de/wissenschaft/mensch/klimabericht-das-langsame-sterben-des-klimaschutz-gesetzes-a-c896b12f-b9a4-4eaa-8e15-939756b9b95e> (April 24, 2023).
- Hendren, Nathaniel, and Ben Sprung-Keyser. 2020. 'A Unified Welfare Analysis of Government Policies'. The Quarterly Journal of Economics 135(3): 1209–1318.
- HM Treasury. 2022. The Green Book: Central Government Guidance on Appraisal and Evaluation. London: UK Government. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1063330/Green_Book_2022.pdf.
- IPCC. 2015. Climate Change 2014: Synthesis Report. Geneva, Switzerland: Intergovernmental Panel on Climate Change.
- KSG. 2019. Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG). <https://www.gesetze-im-internet.de/ksg/KSG.pdf>.
- Lindvall, Johannes. 2017. Reform Capacity. Oxford: Oxford University Press.
- Meckling, Jonas, and Jonas Nahm. 2022. 'Strategic State Capacity: How States Counter Opposition to Climate Policy'. Comparative Political Studies 55(3): 493–523.
- Mitchell, David. 2023. 'Proposed Update to Federal Cost-Benefit Analysis Guidelines Correctly Focuses on Accounting for Inequality in Regulations'. Equitable Growth. <https://equitablegrowth.org/proposed-update-to-federal-cost-benefit-analysis-guidelines-correctly-focuses-on-accounting-for-inequality-in-regulations/> (June 18, 2023).
- Peters, B. Guy. 2021. Administrative Traditions: Understanding the Roots of Contemporary Administrative Behavior. Oxford: Oxford University Press.
- Repenning, Julia et al. 2023. Klimaschutzinstrumente-Szenario 2030 (KIS-2030) zur Erreichung der Klimaschutzziele 2030. Umweltbundesamt. https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/11850/publikationen/2023_07_04_climate_change_30_2023_klimaschutzinstrumente.pdf.
- Rutter, Jill, Edward Marshall, and Sam Sims. 2012. 'The Climate Change Act (2008)'. In The 'S' Factors: Lessons from IfG's Policy Success Reunions, eds. Jill Rutter, Edward Marshall, and Sam Sims. , 111–23. <https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/The%20S%20Factors.pdf>.
- Schuberth, Jens. 2022. 'Projektionsberichte (integrierte Energie- und THG-Projektionen)'. Umweltbundesamt. <https://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/klimaschutz-energiepolitik-in-deutschland/szenarien-fuer-die-klimaschutz-energiepolitik/integrierte-energie-treibhausgasprojektionen> (May 29, 2023).
- SRU. 2023. Politik in Der Pflicht: Umweltfreundliches Verhalten Erleichtern. Sachverständigenrat für Umweltfragen. Sondergutachten. https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/02_Sondergutachten/2020_2024/2023_05_SG_Umweltfreundliches_Verhalten.pdf?__blob=publicationFile&v=7.
- Staude, Jörg. 2019. 'Kabinett gründet Klimakabinett'. Klimareporter. <https://www.klimareporter.de/deutschland/kabinett-gruendet-klimakabinett> (June 5, 2023).
- UK CCC. 2023. A Net Zero Workforce. UK Climate Change Committee. Policy Brief. <https://www.theccc.org.uk/publication/a-net-zero-workforce/>.
- Vogt-Schilb, Adrien, Guy Meunier, and Stéphane Hallegatte. 2018. 'When Starting with the Most Expensive Option Makes Sense: Optimal Timing, Cost and Sectoral Allocation of Abatement Investment'. Journal of Environmental Economics and Management 88: 210–33.
- Zaremba, Nora Marie. 2023. 'Ampel reißt Frist im Klimaschutzgesetz'. Tagesspiegel Background Energie & Klima. <https://background.tagesspiegel.de/energie-klima/ampel-reisst-frist-im-klimaschutzgesetz> (April 20, 2023).

- Zwar, Claudia et al. 2023a. 'Klimainstitutionen in Vergleichender Perspektive: Zusammenfassung für politische Entscheiderinnen und Entscheider'. <https://doi.org/10.48485/pik.2023.020>.
- . 2023b. Mapping variation in institutions for climate policymaking. Climate institutions in Germany, the United Kingdom, Sweden, and Australia. <https://doi.org/10.48485/pik.2023.017>.



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

 Kopernikus-Projekt Ariadne

 ariadneprojekt.de

Mehr zu den Kopernikus-Projekten des BMBF auf 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 27 wissenschaftlichen Partnern. Wir sind Ariadne:

adelphi | Brandenburgische Technische Universität Cottbus-Senftenberg (BTU) | Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) | Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt (DLR) | Ecologic Institute | Forschungsinstitut für Nachhaltigkeit – Helmholtz-Zentrum Potsdam (RIFS) | Fraunhofer Cluster of Excellence Integrated Energy Systems (CINES) | Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg | Hertie School | ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München | Institut der deutschen Wirtschaft Köln | Julius-Maximilian-Universität Würzburg | Mercator Research Institutes on Global Commons and Climate Change (MCC) | Öko-Institut | Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung (PIK) | RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung | Stiftung Umweltenergierecht | Stiftung Wissenschaft und Politik | Technische Universität Berlin | Technische Universität Darmstadt | Technische Universität München | Universität Duisburg-Essen | Universität Greifswald | Universität Hamburg | Universität Potsdam | Universität Stuttgart – Institut für Energiewirtschaft und Rationelle Energieanwendung (IER) | ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung