



75 Bericht von Heiner von Lüpke und Karsten Neuhoff

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

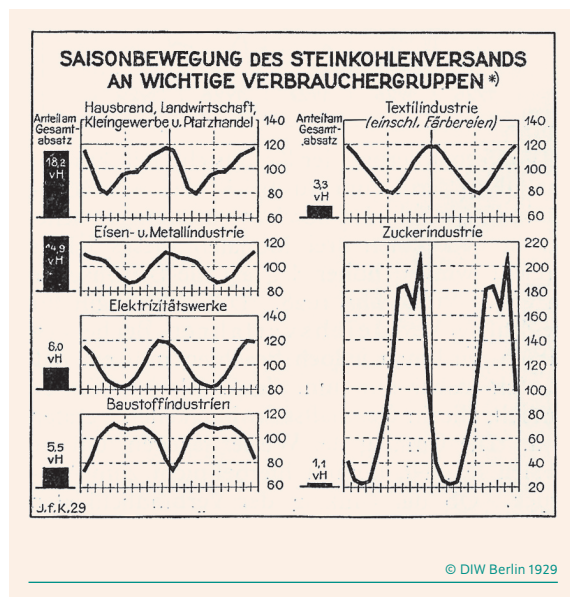
- Schwächen in der Governance-Struktur in der deutschen Klimapolitik sind mitverantwortlich für Verfehlen der Klimaziele
- Klimaschutzgesetz kann Abhilfe schaffen, wenn es bestimmte Elemente aufnimmt

82 Interview mit Heiner von Lüpke

84 Kommentar von Claus Michelsen

Vorkaufsrechte und Enteignungen auf dem Wohnungsmarkt: Die Dosis macht das Gift

Saisonverschiebungen im Kohlenabsatz



Absatz und Förderung von Kohle sind im März entgegen der üblichen Saisonbewegung noch gestiegen. Dies ist – wie erwähnt – wohl die Folge der starken Verringerung der Kohlenvorräte beim Handel und den Verbrauchern in den ersten Monaten des Jahres. Auch die teilweise Produktionsbehinderung im Kohlenbergbau durch die Kälte mag jetzt eine gewisse Reaktion notwendig gemacht haben.

Der Kohlenabsatz für Hausbrand (einschließlich des Absatzes an Kleingewerbe, Landwirtschaft und Platzhandel) hielt sich im laufenden Jahr bis Ende März auf beachtlicher Höhe, während normalerweise bereits im Februar ein starker Rückgang einzutreten pflegt. Der Absatz erreicht in der Regel im April den tiefsten Stand; im Mai ergibt sich meist wieder eine Zunahme des Absatzes im Zusammenhang mit der üblichen Ermäßigung der Kohlenpreise (Sommerpreise). Ob sich im laufenden Jahr diese Absatzsteigerung ebenfalls zeigen wird, lässt sich in Anbetracht der gegenwärtig übernormal hohen Absatzzahlen noch nicht übersehen.

Aus dem Wochenbericht Nr. 5 vom 1. Mai 1929

IMPRESSUM



DIW Berlin — Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e.V.

Mohrenstraße 58, 10117 Berlin

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

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).

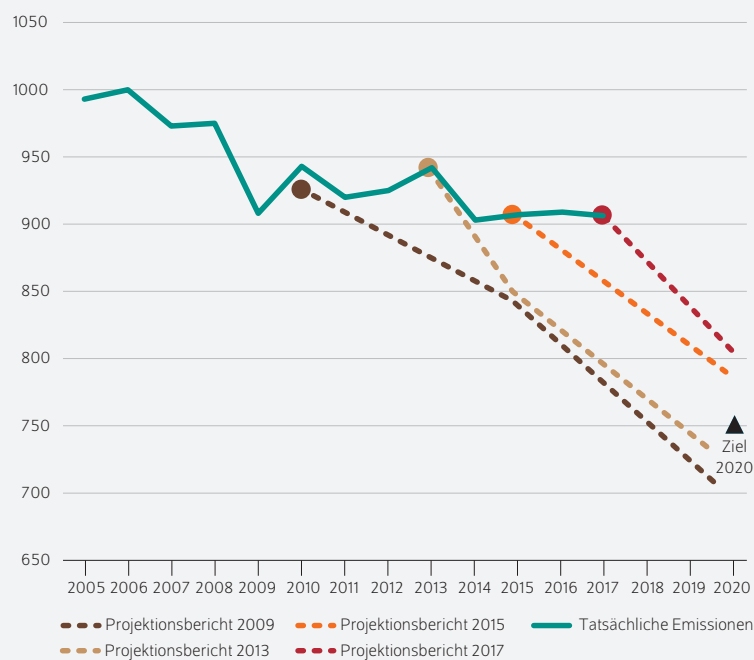
Abonnieren Sie auch unseren DIW- und/oder Wochenbericht-Newsletter
unter www.diw.de/newsletter

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 CO₂-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

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.¹

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 Bundesregierung² 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.³ Von unabhängiger Seite wird diese Lücke sogar auf neun bis zehn Prozent geschätzt.⁴ Einige Gründe dafür sind bekannt: höhere Fahrleistung und gering bleibende Effizienzgewinne im Verkehrssektor, schleppende Fortschritte bei der energetischen Gebäudesanierung im Gebäudesektor,⁵ weiterhin hohe Emissionen aus Kohlekraftwerken⁶ und

¹ 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.

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

³ BMU (2018a): Klimaschutzbericht 2017 (online verfügbar).

⁴ 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).

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

⁶ 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
Sektorübergreifende Ziele			
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
Sektorspezifische Ziele			
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.⁷

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.⁸ 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.⁹ 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“¹⁰ 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,¹¹ dass die eingetretenen Treibhausgasemissionsminderungen seit 2009 jeweils schwächer ausgefallen sind als projiziert für die jeweils vom Kabinett verabschiedeten (aber noch nicht umgesetzten)

⁷ 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).

⁸ 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.

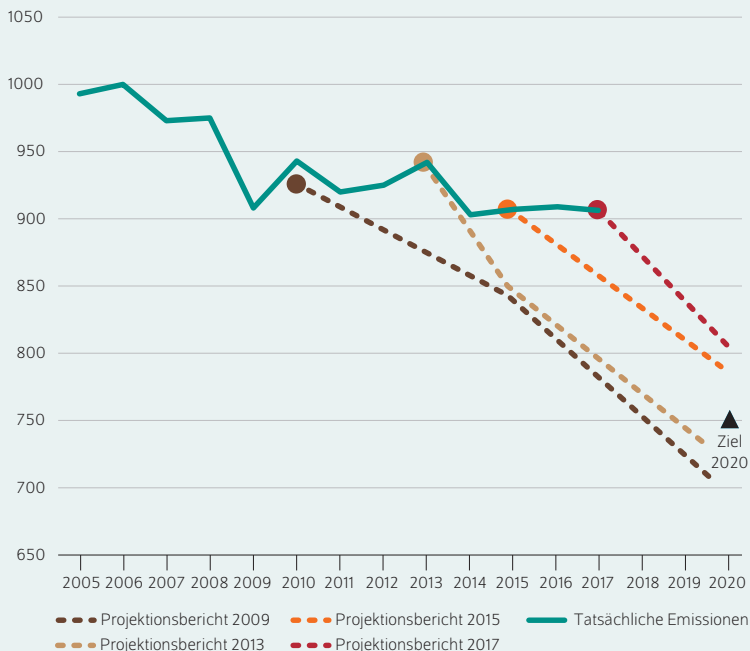
⁹ Siehe dazu Webseite des BMU; zusätzlich veröffentlicht das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) ein Monitoringbericht der Energiewende, vgl. BMWi (2018a): Monitoring der Energiewende (online verfügbar).

¹⁰ BMU (2014): Aktionsprogramm Klimaschutz 2020 (online verfügbar).

¹¹ 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 CO₂-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).¹²

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.¹³

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

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.¹⁴

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 zeitnahes 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.¹⁵ Auch gibt es Beispiele aus der fiskal- und wirtschaftspolitischen Koordinierung der EU (der „economic governance“). Diese schreibt jedem Mitgliedsland eine unabhängige Bewertung

¹² 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): Politik-szenarien für den Klimaschutz – II. Abschlussbericht. Untersuchung im Auftrag des Umweltbundesamtes (online verfügbar).

¹³ Graichen, Peter und Litz (2017), a. a. O.

¹⁴ 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).

¹⁵ 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,¹⁶ 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 Emissionssektoren¹⁷ bestehen bereits zahlreiche Maßnahmen, Verordnungen und Instrumente für den Klimaschutz.¹⁸ 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.¹⁹ 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 Gebäudesektor²⁰ gibt es bereits seit vielen Jahren Verordnungen zur Energieeffizienz insbesondere für den Neubau. Sie haben in gewissem Umfang Emissionsminderungen bewirkt²¹, 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

¹⁶ 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).

¹⁷ 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.

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

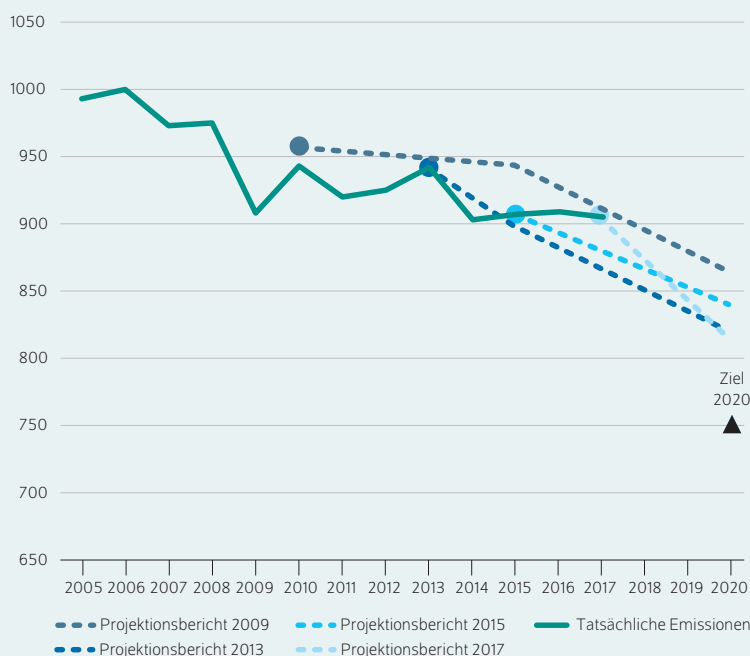
¹⁹ Vgl. Nils May, Karsten Neuhoß und Jörn Richstein (2018): Kostengünstige Stromversorgung durch Differenzverträge für erneuerbare Energien. DIW Wochenbericht Nr. 28 (online verfügbar).

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

²¹ 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 CO₂-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.²² 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.²³ 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

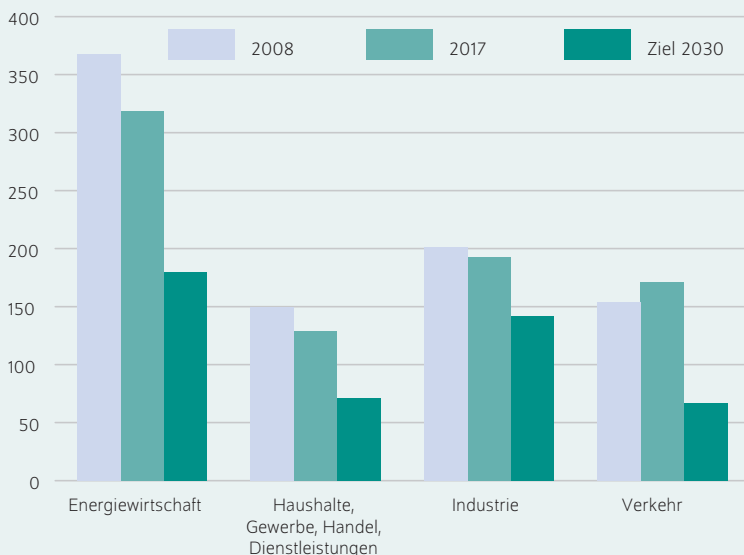
²² Vgl. Ralph Henger, Petrik Runst und Michael Voigtländer (2017): Energiewende im Gebäudesektor – Handlungsempfehlungen für mehr Investitionen in den Klimaschutz. IW-Analyse Nr. 119 (online verfügbar, abgerufen am 24. Januar 2019).

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

Abbildung 3

Sektorale Treibhausgasemissionen in Deutschland und Ziele für 2030

In Millionen Tonnen CO₂-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.²⁴ 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.²⁵

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.²⁶

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.²⁷ 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.²⁸

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.

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

²⁵ 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).

²⁶ 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).

²⁷ BMWi (2018a), a. a. O.

²⁸ 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 CO₂-Bepreisung von Heiz- und Kraftstoffen.²⁹

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.³⁰

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.³¹

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.³²

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.³³ 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.³⁴

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.

²⁹ Susanne Kailitz (2018): Streit um CO₂-Preis. Das Parlament Nr. 18-20 vom 30. April 2018 (online verfügbar).

³⁰ Duwe et al. (2017), a. a. O.

³¹ 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).

³² 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.

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

³⁴ 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

INTERVIEW



„Das Klimaschutzgesetz bietet die Chance, die nationale Klimagovernance zu verbessern“

Heiner von Lüpke, wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung Klimapolitik am DIW Berlin.

1. Herr von Lüpke, das Bundesumweltministerium will in diesem Jahr ein Klimaschutzgesetz auf den Weg bringen. Was kann ein solches Klimaschutzgesetz bewirken?

Zuerst einmal ist es ein Ausdruck des politischen Willens der Bundesregierung, ernst zu machen mit Klimaschutzmaßnahmen und damit ein wichtiges Signal. Ein Klimaschutzgesetz kann rechtlich verbindliche Ziele abbilden, die auch Verantwortlichkeiten für Sektoren und Ressorts beinhalten, und es kann institutionelle Pfade und Prozesse regulieren.

2. Inwieweit konnten die selbst gesteckten Klimaziele für 2005 erreicht werden, und wie sieht es aus mit den Klimazielen für 2020? Es gibt diverse Studien, auch von der Bundesregierung, die sagen, dass die 2020-Ziele jetzt nur noch sehr schwer zu erreichen sind. Jetzt gibt es sektoral gesehen ein sehr differenziertes Bild, warum dies der Fall ist. In der Energiewirtschaft wurden durch den Ausbau der erneuerbaren Energien Emissionen vermieden, aber der Kohleausstieg ist noch nicht vollzogen. Die Industrieemissionen sind noch kaum gesunken und stagnieren in den letzten zehn Jahren. Im Transportsektor sind die Emissionen sogar gestiegen. Es müsste also über ein Klimaschutzgesetz geregelt werden, dass es sektorale Ziele und Pfade gibt, an denen man sich dann auch zu orientieren hat.

3. Ist das Nicht-Erreichen der Ziele auf Prognoseungenauigkeiten oder Mängel in der Umsetzung zurückzuführen?

Pauschal kann man das nicht sagen. Die Aussagen aus den Projektionsberichten deuteten schon relativ früh darauf hin, dass sich eine Lücke zum 2020-Klimaziel auftut. Es wurde allerdings unserer Ansicht nach stets ein wenig zu positiv eingeschätzt, welche Wirkung durch die Minderungsmaßnahmen zur Treibhausgasreduktion in den Sektoren erwartet werden durften. Also könnte das Projektionswesen stringenter gestaltet werden.

4. Das Bundesministerium für Umwelt koordiniert die Klimapolitik und bewertet gleichzeitig in seinen Berichten die Ergebnisse. Sollte man nicht beides voneinander trennen? Wir sind der Ansicht, dass eine größere Objektivität und zuverlässigere Projektionen erzeugt werden können, wenn Berichtswesen und Projektion durch eine unabhängige Institution durchgeführt werden, die dann auch einen größeren Spielraum für Empfehlungsformulierungen hat.

5. Wie sollte das Klimaschutzgesetz gestaltet werden? Ein Klimaschutzgesetz sollte die prinzipiellen Fragen der Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen rechtlich regeln. Im Klimaschutzplan 2050 sind bereits eine Menge Maßnahmen formuliert, für deren Umsetzung es allerdings eines geeigneten Governancesystems bedarf. Das bedeutet, dass man über Sektorgrenzen hinweg und unter Einbindung verschiedener Akteure eine gesamtpolitische Steuerung vornehmen kann.

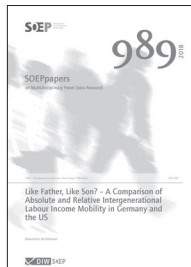
6. Was wären aus ihrer Sicht die Minimalanforderungen an ein Klimaschutzgesetz? Es müssen politisch verbindliche Ziele auf Sektorebene verankert, Verantwortlichkeiten geklärt und sektorübergreifend koordiniert werden.

Das Gespräch führte Erich Wittenberg.



Das vollständige Interview zum Anhören finden Sie auf www.diw.de/interview

SOEP Papers Nr. 989
2019 | Maximilian Stockhausen



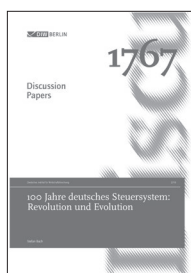
Like Father, Like Son? – A Comparison of Absolute and Relative Intergenerational Labour Income Mobility in Germany and the US

Are children better off than their parents? This highly debated question in politics and economics is investigated by analysing the trends in absolute and relative intergenerational labour income mobility for Germany and the US. High quality panel data is used for this purpose; the SOEP for Germany and the PSID for the US. In Germany, 67 per cent of sons born between 1955 and 1975 earned a significantly higher wage or salary than their fathers: Those with fathers from the lowest earnings bracket were particularly mobile in absolute terms. In contrast, the fraction of US sons earning more than their fathers is 60 per cent on average for the same cohorts. Their share decreased from 66 per cent in the 1956-60 birth cohort to 48 per cent in the 1971-75 birth cohort, while it almost did not change in Germany. Overall, absolute but also relative labour income mobility are larger in Germany than in the US. This indicates that economic growth has been distributed more broadly in Germany than in the US. While the majority of German males has been able to share in the country's rising prosperity and are better off than their fathers, US males continue to lose ground. Hence, Chetty et al. (2017) seem to be right when they say that the American Dream is slowly fading away.

www.diw.de/publikationen/soeppapers



Discussion Papers Nr. 1767
2019 | Stefan Bach



100 Jahre deutsches Steuersystem: Revolution und Evolution

Die „Erzbergerschen Steuer- und Finanzreformen“ 1919/20 haben das deutsche Steuer- und Finanzsystem nahezu vollständig umgestaltet, modernisiert und stark ausgebaut. Wesentliche Elemente dieser Reformen haben bis heute Bestand – die Grundstrukturen des Steuersystems und der Steuerrechtsordnung sowie der zentralistische kooperative Finanzföderalismus. Das NS-Regime konsolidierte die Reformen und erhöhte die Steuerbelastungen weiter. Wiederaufbau und Wirtschaftswunder begannen bei sehr hohen Einkommensteuersätzen, die erst schrittweise gesenkt wurden. Steuervergünstigungen unterstützten die Struktur- und Regionalpolitik seit den 50er Jahren, der Sozialstaat wurde ausgebaut, seit den 60er Jahren wurden gesamtwirtschaftliche Stabilisierungsziele verfolgt. Ab den 70er Jahren dominierten Strukturprobleme und Konsolidierung die Steuer- und Finanzpolitik, seit den 80er Jahren angebotsökonomische und (neo)liberale Reformagenden. Die Steuern auf hohe Einkommen und Vermögen wurden gesenkt, die indirekten Steuern ausgebaut. Seit der Finanzkrise 2009 stehen Verteilungsfragen wieder stärker im Vordergrund.

www.diw.de/publikationen/diskussionspapiere





CLAUS MICHELSEN

Vorkaufsrechte und Enteignungen auf dem Wohnungsmarkt: Die Dosis macht das Gift

Dr. Claus Michelsen ist Leiter der Abteilung Konjunkturpolitik am DIW Berlin. Der Kommentar gibt die Meinung des Autors wieder.

Enteignen, verstaatlichen, regulieren – selten fanden derartige wohnungspolitische Vorschläge mehr Anklang als heute. Für viele Mieterinnen und Mieter sind *Deutsche Wohnen* oder *Vonovia* zum Sinnbild eines ungezügelter Wohnungsmarkts geworden: Unternehmen, die rücksichtslos ältere Menschen aus ihren Wohnungen „herausmodernisieren“, Mieten für junge Familien bis ins Unerträgliche erhöhen und sich dabei wenig um die Entwicklung von Stadtteilen und Quartieren kümmern, sondern in erster Linie um ihren eigenen Profit, so die weit verbreitete Auffassung.

Und so steigt die Sympathie für harte Mietdeckel, für Enteignungen und die Ausübung kommunaler Vorkaufsrechte stetig. Geträumt wird beispielsweise in Berlin von einem großen kommunalen Wohnungsbestand, wie ihn Wien über Jahrzehnte aufgebaut hat. Zuletzt machte die Stadt Schlagzeilen mit der Ausübung des Vorkaufsrechts in der Karl-Marx-Allee, der ehemals ersten Adresse in der DDR. Kritiker tragen vor, dass angesichts der Kosten ein derartiger Eingriff keinesfalls gerechtfertigt sei und der Nutzen sich auf Wenige konzentriere. Der Eintritt in einen Kaufvertrag erfolgt regelmäßig zum ausgehandelten Kaufpreis. Auch bei Enteignungen – sofern sie denn überhaupt zulässig wären – müssten Entschädigungen geleistet werden, die aktuelle Marktpreise reflektieren. Das Geld würde nicht in den Neubau zusätzlicher Wohnungen fließen, sondern in den Bestand. Die Schlangen bei Wohnungsbesichtigungen werden so nicht kürzer. Vordergründig profitierten – unabhängig von ihren finanziellen Verhältnissen – zunächst nur die aktuellen Bewohnerinnen und Bewohner von der Abwehr eines unliebsamen Investors. Viel Geld der Allgemeinheit würde also eingesetzt zum Nutzen vergleichsweise weniger Menschen.

Gleichzeitig sorgt eine solche Politik auch dafür, dass Investitionsstandorte unattraktiver für privates Kapital werden. Häufig wird vergessen, wie sehr der Wohnungsmarkt am Tropf privater Anleger hängt: Rund 230 Milliarden Euro werden pro Jahr für den Neubau und die Modernisierung von Wohnimmobilien aufgewendet – nur ein Bruchteil davon entfällt auf die öffentliche Hand und öffentliche Wohnungsbaugesellschaften. Dieses

Volumen allein aus Steuergeldern zu finanzieren, erscheint aussichtslos. Der Bund müsste etwa 70 Prozent aller Mittel eines Haushaltsjahres zur Verfügung stellen – die Länder müssten 60 Prozent ihrer Budgets zu diesen Zwecken verwenden. Massive staatliche Eingriffe trafen zudem neben einigen schwarzen Schafen auch die Vielzahl von Vermieterinnen und Vermietern, die zum Zweck der privaten Altersvorsorge eine Eigentumswohnung erworben haben und keine „Miethaie“ sind. Viel spricht dafür, dass der Flurschaden einer Politik der Verstaatlichung, Enteignung und starren Regulierung riesig wäre, der Nutzen aber nur gering.

Allerdings vernachlässigt eine solche Argumentation ein wichtiges Element: So ungeeignet und teuer Enteignungen und Vorkaufsrechte zum Aufbau eines kommunalen Wohnungsbestands sind, so wirksam können sie sein, wenn es um die Disziplinierung allzu gieriger Investoren geht. Mit einem wohl dosierten Einsatz des Vorkaufsrechts kann glaubhaft gemacht werden, dass Städte nicht jedes Treiben auf dem Wohnungsmarkt tolerieren. Es geht also darum, alle Möglichkeiten klug einzusetzen – denn es lässt sich schwer leugnen, dass die aktuelle Marktsituation unter einer Unwucht leidet, die auch unlautere Geschäftspraktiken begünstigt. Wenn Kommunen die Möglichkeit des Vorkaufs also tatsächlich in einzelnen prominenten Fällen wahrnehmen, dann nutzt dies nicht nur den Bewohnerinnen und Bewohnern der verstaatlichten Wohnungen. Auch andere Mieterinnen und Mieter werden aufgrund der Signalwirkung vor schwarzen Schafen bewahrt. Ein großflächiger Aufkauf von Immobilien hätte dagegen kaum größere disziplinierende Wirkung als der gezielte Einzelfall. Besser wäre es, vorausschauend Flächen zu erwerben, die später als Bauland ausgewiesen werden können, die eigenen Wohnungsbaugesellschaften zu stärken und so aktiv das Angebot an Wohnraum auszuweiten. Denn nur der Wohnungsmangel ermöglicht überhaupt erst die unlauteren Praktiken am Markt.