



*Ariadne-Report
Zusammenfassung*

Klimainstitutionen in vergleichender Perspektive

Klimainstitutionen in Deutschland,
dem Vereinigten Königreich, Schweden
und Australien

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

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): Klimainstitutionen in vergleichender Perspektive. Klimainstitutionen in Deutschland, dem Vereinigten Königreich, Schweden und Australien. Zusammenfassung für politische Entscheiderinnen und Entscheider. Kopernikus-Projekt Ariadne, Potsdam.

10.48485/pik.2023.020

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

Bildnachweis

Titel: Denis Yevtekhov / Adobe Stock

Oktober 2023

ZUSAMMENFASSUNG

Forschungslücke und warum die vergleichende Analyse von Klimainstitutionen wichtig ist

Länder auf der ganzen Welt haben sich in den letzten Jahren zunehmend ehrgeizige Emissionsreduktions- und Treibhausgasneutralitätsziele gesetzt, um die globale Erderwärmung auf deutlich unter 2°C zu beschränken. Um diese Ziele zu erreichen, wurden weltweit (i) neue klimapolitische Maßnahmen eingeführt, (ii) die Stringenz bzw. das Ambitionsniveau bestehender Maßnahmen erhöht und (iii) „Klimainstitutionen“ geschaffen. Die einschlägige wissenschaftliche Literatur zu den ersten beiden Phänomenen ist sehr umfassend. Die Rolle von Klimainstitutionen im politischen Prozess ist hingegen verhältnismäßig wenig erforscht – trotz der Tatsache, dass ihre Zahl in den letzten zwei Jahrzehnten signifikant zugenommen hat. Diese Lücke in der wissenschaftlichen Fachliteratur ist deshalb von Bedeutung, weil diese Institutionen den klimapolitischen Prozess formalisieren sowie die Formulierung, Implementierung und Evaluierung von Klimapolitik maßgeblich steuern.

Die vorhandene wissenschaftliche Literatur enthält weder eine systematische und empirisch leicht operationalisierbare Definition von Klimainstitutionen noch ein theoretisches Rahmenwerk, das eine länderübergreifende Analyse verschiedener Klimainstitutionen ermöglicht. Die meisten Studien konzentrieren sich

indes auf einen einzigen Typ von Klimainstitution, wie zum Beispiel Klimarahmengesetze oder Klimaräte (Duwe and Evans 2020; Weaver, Lötjönen, and Ollikainen 2019; Evans and Duwe 2021), und deren Auswirkungen auf einen einzelnen Aspekt des klimapolitischen Prozesses (z.B. Transparenz, glaubwürdige Selbstbindung). Andere Studien operieren indes mit breiten Definitionen – die einerseits mehrere Klimainstitutionen umfassen (MacNeil 2021), doch andererseits wichtige Unterschiede zwischen formellen und informellen Institutionen nivellieren – und untersuchen Korrelationen zwischen Klimainstitutionen und den Ergebnissen des politischen Prozesses, wie beispielsweise dem allgemeinen klimapolitischen Ambitionsniveau (Guy, Shears, and Meckling 2023). Es mangelt daher an (i) einer Definition, die mehrere klimapolitische Institutionen umfasst und zugleich eine klare Unterscheidung zwischen formellen und informellen Institutionen ermöglicht, sowie (ii) einem theoretischen Rahmenwerk, das es uns erlaubt, die unterschiedlichen Effekte von Klimainstitutionen – anstatt nur einer Klasse von Effekten – auf den politischen Prozess zu untersuchen.

Forschungsfragen und Methoden

Dieser Bericht versucht daher, drei Forschungsfragen zu beantworten. Erstens: Was sind Klimainstitutionen und wie können wir ihre deskriptiven Merkmale und Funktionen länderüber-

greifend erfassen? Zweitens: Welche Effekte haben Klimainstitutionen auf die Klimapolitik? Drittens: Welche Erkenntnisse lassen sich aus unserer Analyse für die deutsche Klimapolitik ableiten und welche institutionellen Reformoptionen könnten die deutsche Klimagovernance verbessern? Im Folgenden entwickeln wir daher eine Definition von Klimainstitutionen sowie ein theoretisches Rahmenwerk für die Analyse und den Vergleich ihrer Effekte. Wir wenden unser Rahmenwerk auf eine Stichprobe von vier Ländern an: Deutschland, das Vereinigte Königreich, Schweden und Australien. Wir haben wohlhabende Demokratien ausgewählt, die zwar Klimainstitutionen etabliert haben, sich aber hinsichtlich ihres makropolitischen Kontextes deutlich unterscheiden. Deutschland und Schweden sind korporatistisch geprägt, sind EU-Mitgliedsstaaten und haben koordinierte Marktwirtschaften; das Vereinigte Königreich und Australien weisen pluralistische Interessensgruppensysteme auf, sind keine EU-Mitgliedsstaaten und haben liberale Marktwirtschaften. Diese Fallauswahlstrategie trägt der Tatsache Rechnung, dass makropolitische institutionelle Merkmale die Ergebnisse der Klimapolitik beeinflussen können. Dadurch, dass wir gemeinsame Merkmale von Klimainstitutionen in unterschiedlichen makropolitischen Kon-

texten identifizieren, können wir auch notwendige Bedingungen herausarbeiten, die eine Institution erfüllen muss, um als Klimainstitution klassifiziert zu werden. Somit hilft uns die makropolitisch diverse Fallauswahl, eine mehrere Institutionen umfassende, aber empirisch klar operationalisierbare Definition zu formulieren. Unsere Fallstudien stützen sich auf 22 Interviews mit Klimapolitikexpert:innen (~5 pro Land) und eine umfassende Review der einschlägigen Literatur zu allgemein politischen und spezifisch klimapolitischen Institutionen, mit besonderem Augenmerk auf die von uns untersuchten Fälle.

Definition von Klimainstitutionen

Wir definieren eine Klimainstitution als eine formale, staatliche Institution, die eingerichtet wurde, um die Formulierung und / oder Umsetzung sektorübergreifender, nationaler Klimapolitik zu steuern. Folgende Institutionen erfüllen diese Kriterien: (i) Klimarahmengesetze, (ii) Klimaräte, (iii) Klimaministerien, (iv) ministeriumsinterne / innerbehördliche Klimareferate, (v) inter-ministerielle Koordinationsgremien für Klimapolitik, (vi) parlamentarische Ausschüsse für Klimapolitik. Wir tragen länderspezifischen Eigenheiten Rechnung, indem wir

relevante, aber nicht durch die sechs oben genannten Kategorien abgedeckte Institutionen in der Kategorie „Sonstige“ auflisten. Obwohl diese Definition nicht alle für die Klimapolitik bedeutsame Institutionen umfasst, ermöglicht sie es uns, die Auswirkungen von Klimainstitutionen von anderen (z.B. informellen, nichtstaatlichen, sektoralen) klimabezogenen Institutionen zu unterscheiden. Der enge Geltungsbereich unserer Definition sowie ihr Fokus auf formelle Merkmale gewährleisten auch ein hohes Maß an Replizierbarkeit, das heißt Institutionen werden den unterschiedlichen Kategorien auf der Basis von verhältnismäßig leicht beobachtbaren Kriterien zugewiesen – anstatt von Kriterien, die ein erhebliches Maß an subjektiven Klassifikationsentscheidungen erfordern. Ein hohes Maß an Replizierbarkeit ist wichtig, um die verschiedenen Arten von Institutionen in den vier Ländern unserer Stichprobe klar zu identifizieren. Zudem erleichtert eine leicht operationalisierbare Definition die Anwendung unseres theoretischen Rahmenwerks auf weitere Länder in zukünftigen Arbeiten.

Abbildung 1: Strategische Herausforderungen unseres konzeptionellen Rahmenwerkes
Quelle: Eigene Darstellung

Agenda-Seeding und -Setting	Klimapolitische Reformvorschläge bzw. konzeptionelle Rahmenwerk in den öffentlichen bzw. intra-elitären Diskurs einbringen. Klimapolitik auf die politische Agenda setzen
Common knowledge	Ein gemeinsames Verständnis von klimapolitisch relevanten Themen unter den Eliten herstellen sowie intra-elitäres Bewusstsein für die Existenz dieses gemeinsamen Verständnisses schaffen
Transparenz	Verbesserung des Zugangs zu Informationen über klimapolitisch relevante Thematiken. Umfasst interne (zwischen regierungs-internen Entitäten) und externe (für die Öffentlichkeit) Transparenz
Integration	Das Einbeziehen von klimapolitischen Zielvorgaben in die Entscheidungsfindung in nicht-klimapolitischen Politikbereichen; Kohärenz sektorübergreifender Politikpakete gewährleisten durch Anpassung (nicht-)klimapolitischer Instrumente
Koordinierung	Koordinierungsmechanismen, damit Akteure bei der Formulierung, dem Monitoring und der Umsetzung der Klimapolitik an einem Strang ziehen. Umfasst die horizontale (zwischen Akteuren auf einer Regierungsebene) und vertikale (zwischen verschiedenen Regierungsebenen) Koordinierung
Accountability	Rechenschaftspflicht der Regierung im Hinblick auf die Erreichung der gesetzten Ziele; Vorhandensein von (in)formellen Sanktionsmechanismen – sowohl ex ante als auch ex post
Commitment	Langfristige Ausrichtung der Klimapolitik und Glaubwürdigkeit langfristiger Versprechen; Verringerung des Risikos von „policy reversals“; formell vs. informell
Konsultation	Einholung von Einschätzungen staatlicher Akteure und nichtstaatlicher Interessengruppen (einschließlich Unternehmen) zu vorgeschlagenen politischen Maßnahmen oder breiteren politischen Fragen
Kompensation	Kompensationsmaßnahmen (z.B. Förderungen, Abfindungen) für Akteure, die von klimapolitischen Maßnahmen negativ betroffen sind, mit dem Ziel, die Akzeptanz für eben jene Maßnahmen zu erhöhen

Theoretisches Rahmenwerk für die vergleichende Analyse von Klimainstitutionen

Auf der Grundlage eines Überblicks über die Literatur zur politischen Entscheidungsfindung im Allgemeinen und zu Klimainstitutionen im Besonderen entwickeln wir ein theoretisches Rahmenwerk zur Analyse der Auswirkungen von Klimainstitutionen. Strategische Herausforderungen sind die erste zentrale konzeptionelle Säule dieses Rahmenwerkes. Die Klimapolitik ist durch eine Reihe von komplexen Herausforderungen gekennzeichnet. Dazu gehören: die Notwendigkeit, sich glaubwürdig auf langfristige Ziele zu verpflichten („commitment“); die Verlierer der Klimapolitik zu entschädigen; die Umsetzung in allen Wirtschaftssektoren zu koordinieren; und die Notwendigkeit, Wissen zu teilen („common knowledge“) und Transparenz in der Klimapolitik zu schaffen. In Anlehnung an die Arbeiten von u.a. Averchenkova und Nachmany (2017) sowie MacNeil (2021) verstehen wir Klimainstitutionen als ein mögliches Mittel, um diese strategischen Herausforderungen zu adressieren. Eine klassische Antwort auf die Herausforderung der glaubwürdigen Selbstbindung besteht beispielsweise darin, politische Entscheidungen an unabhängige Institutionen zu dele-

gieren (Gilardi 2002). Abbildung 1 fasst die Liste der strategischen Herausforderungen zusammen, die wir der Literatur zu Klimainstitutionen und ihren Effekten auf die politische Entscheidungsfindung entnommen haben.

Die zweite Säule unseres Rahmenwerkes ist die stilisierte Kausalkette, die veranschaulicht, wie Klimainstitutionen – verstanden als Mittel zur Bewältigung der oben gelisteten strategischen Herausforderungen – die Klimapolitik beeinflussen können. Die Kausalkette (Abbildung 2) besteht aus der Funktion der Institution – den Aufgaben, die sie qua Mandat oder entsprechender Gesetzgebung erfüllen soll –, dem Mechanismus, durch den sie den klimapolitischen Prozess beeinflusst, und schlussendlich dem Effekt auf die strategische Herausforderung selbst (z.B. die Erhöhung von Transparenz). Abbildung 2 zeigt auch, dass Effekte auf strategische Herausforderungen wiederum Auswirkungen auf die Politik bzw. „policy outcomes“ haben können. So kann zum Beispiel eine Klimainstitution die Fähigkeit der Regierung zur glaubwürdigen Selbstverpflichtung erhöhen; diese erhöhte „commitment capacity“ kann dann ein höheres Ambitionsniveau zeitigen. Klimainstitutionen sowie andere

Institutionen (informelle oder nicht-staatliche Institutionen, wie z.B. NGOs) können auch noch andere Auswirkungen haben, die wir allerdings hier nur der Vollständigkeit halber erwähnen, nicht aber analysieren, wie die gestrichelten Linien zeigen.

Ergebnisse

Wir fassen unsere Ergebnisse bezüglich der Rolle von Klimainstitutionen in drei Schritten zusammen. Zunächst beleuchten wir die Effekte der Klimainstitutionen innerhalb jedes Landes in unserer Stichprobe, um dann die (i) Funktionen und (ii) Effekte der Institutionen in den vier Ländern zu vergleichen.

Kurzzusammenfassung der Fallstudien

Im Gegensatz zu der einschlägigen Fachliteratur, die sich primär auf zwei Typen von Institutionen (Klimarahmengesetze und Klimaräte) konzentriert, zeigt unsere Analyse, dass Deutschland, das Vereinigte Königreich, Schweden und Australien – selbst unter Anwendung einer verhältnismäßig engen und formalistischen Definition – eine große Bandbreite an Klimainstitutionen aufweisen. Die folgende Abbildung (Abbildung 3) zeigt vier stilisierte Ketten, die veranschaulichen, wie vier unterschiedliche

Abbildung 2: Theoretisches Rahmenwerk
Quelle: Eigene Darstellung

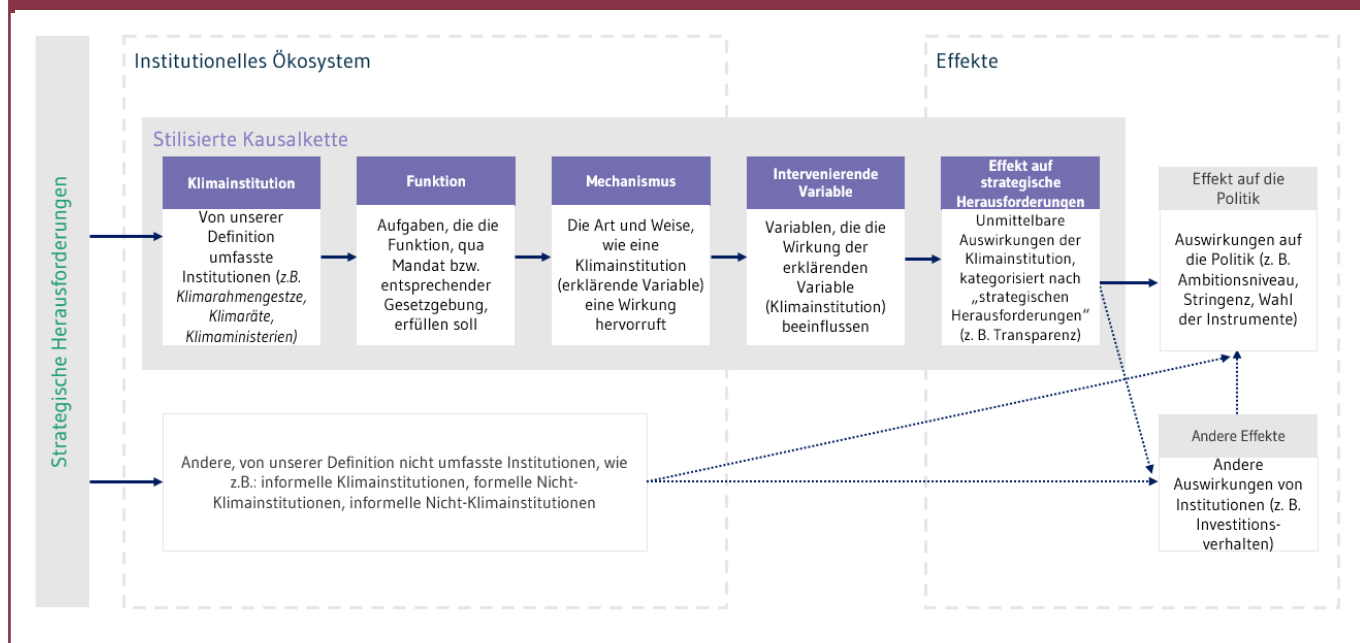
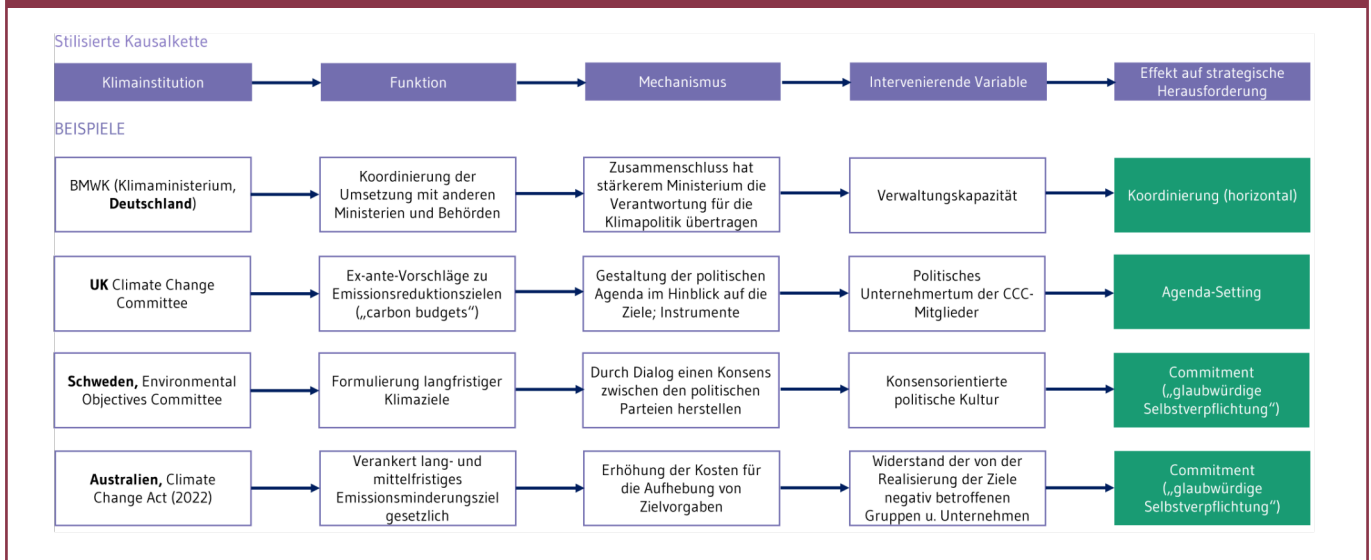


Abbildung 3: Beispiele stilisierter Kausalketten in jedem der vier Länder

Quelle: Eigene Darstellung



Arten von Klimainstitutionen den Regierungen in diesen vier Ländern helfen, verschieden strategische Herausforderungen zu adressieren.

Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Funktionen von Klimainstitutionen

Die größten Unterschiede bezüglich ihrer Funktionen weisen Klimarahmengesetze und Klimaräte auf (vgl. Tabelle 1). Klimarahmengesetze unterscheiden sich darin, ob sie mittel- bzw. langfristige Emissionsreduktionsziele vorschreiben, die Regierungen dazu verpflichten, Klimastrategien oder Klimaschutzprogramme zu verabschieden, und ob sie die rechtliche Basis für die Einführung oder die verstärkte Nutzung bestimmter klimapolitischer Instrumente (bspw. Emissionshandelssysteme) schaffen. Alle Klimaräte führen Ex-post-Analysen durch, unterscheiden sich aber darin, inwieweit sie Ex-ante-Analysen durchführen und Ex-ante-Politikvorschläge unterbreiten. Andere Arten von Institutionen – wie Klimaministerien und parlamentarische Ausschüsse – erfüllen in allen vier Ländern vergleichsweise ähnliche Funktionen.

Tabelle 1: Gemeinsamkeiten und Unterschiede gemäß Mandat oder Gesetzgebung (Stand: Juni 2023)

Klima-institution	Funktionen	Deutsch-land	Australien	Schweden	Vereinigtes Königreich
Klimarahmen-gesetz(gebung)	Gesetzliches Verankern von langfristigen Zielen z.B. Treibhausgasneutralitätsziel 2050				
	Gesetzliches Verankern von mittelfristigen Zielen z.B. 65% Emissionsminderungsziel 2030				
	Gesetzliches Verankern von Sektorzielen z.B. Emissionsminderungsziel für den Energiesektor von 40% bis 2030				
	Gesetzliche Grundlage für klimapolitische Instrumente z.B. CO ₂ -Bepreisung				
	Einsetzung bzw. Schaffung eines Klimarates Gesetzliche Grundlage für einen Klimarat; Festlegung von Mandat und Zusammensetzung				
	Vorschreiben regelmäßiger Berichterstattung über die Klimapolitik Regierung muss regelmäßig Bericht über den klimapolitischen Fortschritt erstatten (z.B. jährliche Erklärung vor dem Parlament)				
	Einführung eines klimapolitischen Planungsprozesses z.B. Vorschreiben der regelmäßigen Vorlage von Klimaschutzprogrammen				
Klimarat	Ex-post-Analyse und Berichterstattung Analyse und Berichterstattung über bereits emittierte Emissionen und durch bereits umgesetzte Maßnahmen erreichte Emissionsminderung				
	Ex-post-Analyse und Berichterstattung Analyse der zukünftigen Emissionsentwicklung und der wahrscheinlichen Emissionsminderung von geplanten Maßnahmen				
	Klimaminister:in muss zur Analyse Stellung nehmen Gesetzliche Verpflichtung, zu den Berichten des Klimarats Stellung zu nehmen				
	Ex-ante-Politikempfehlungen Politikempfehlungen, um Zielerreichung sicherzustellen				
	Empfehlungen zu Zielvorgaben Empfehlungen zu mittel- und langfristigen Emissionsreduktionszielen (z.B. Kohlenstoffbudget)				
Klima-ministerium	Formulieren von Klimapolitik Entwurf von klimapolitischen Gesetzen; Bewertung der Umsetzungsoptionen				
	Konsultation der Öffentlichkeit / Stakeholder zur Formulierung der Politik Konsultation relevanter Interessengruppen zu den Auswirkungen der Politik; Einholung von Experteneinschätzungen				
	Zusammenarbeit mit anderen Ministerien, um klimapolitische Ziele in andere Politikbereiche zu integrieren z.B. Zusammenarbeit mit dem Verkehrsministerium, um Ausbreitung von Elektrofahrzeugen zu befördern				
	Koordinierung der Umsetzung der Klimapolitik mit anderen Ministerien / Behörden Koordinierung von Durchsetzung, Infrastrukturentwicklung und anderen Bereichen der Politikumsetzung mit den zuständigen Ministerien / Behörden				
Inner-ministerielle bzw. inner-behördliche Klimareferate	Monitoring und Analyse der Klimapolitik Wissenszentrum für Klimapolitik innerhalb eines Nicht-Klimaministeriums				
	Integration der klimapolitischen Ziele in die Politik von nicht primär mit Klimapolitik befassten Ministerien Berücksichtigung von Klimazielen bei internen politischen Entscheidungen verbessern	Manchmal			
	Formulieren und Ausarbeiten sektor-spezifischer Politiken z.B. Politik zur Steigerung der Energieeffizienz im Gebäudesektor				
	Koordinierung der Umsetzung klimapolitischer Maßnahmen Zusammenarbeit mit anderen zuständigen Stellen zur Umsetzung und Durchsetzung der Klimapolitik				
Mit Klimapolitik befasstes inter-ministerielles Koordinierungs-gremium	Klimapolitik ressortübergreifend integrieren Fungiert als Forum für die Integration klimapolitischer Ziele in allen Sektoren	NA – inaktiv		NA – inaktiv	
	Koordinierung der Ausarbeitung und Umsetzung der Klimapolitik Fungiert als Forum für die Umsetzung	NA – inaktiv		NA – inaktiv	
Parlamen-tarischer Ausschuss	Bewertung neuer klimapolitischer Vorschläge (neue Gesetzesvorlagen) Prüfung von Gesetzesvorlagen aus parteiübergreifender Sicht				
	Beratung mit Experten / Stakeholdern zur Klimapolitik Anhörungen von Sachverständigen				
	Politikempfehlungen und Verbesserungsvorschläge z.B. Veröffentlichung von Berichten und Durchführung von „special reviews“				
	Bewertung der Umsetzung der Klimapolitik Überprüfung und Berichte über die Umsetzung der Politik				

Le-gende **Ja** **Nein**

Eine alle Institutionen betreffende Erkenntnis ist, dass verschiedene Arten von Klimainstitutionen die Funktion haben, einen regelmäßigen Prozess für die Formulierung, Implementierung und Evaluierung der Klimapolitik zu etablieren. Klimagesetze geben beispielsweise einen Zeitplan vor, gemäß dem die Klimapolitik formuliert und umgesetzt wird – zum Beispiel durch fünfjährige Kohlenstoffbudgets im Vereinigten Königreich, jährliche Berichte an das australische Parlament und Klimastrategien, die alle vier (Schweden) oder fünf (Deutschland) Jahre veröffentlicht werden müssen beziehungsweise werden sollen. Die Klimaräte veröffentlichen ihre Berichte ebenfalls in einem regelmäßigen, meist jährlichen, Rhythmus und tragen so zu einem gesetzlich festgelegten Prüfungsrythmus bei. Auch andere Klimainstitutionen tragen zu diesem politischen Prozess bei: so veröffentlichen Klima-behörden (bspw. die Swedish Environmental Protection Agency) Emissionsdaten und Klimaministerien

erarbeiten Strategien. Mit der Verbreitung von Klimainstitutionen kommt es also zu der Konsolidierung eines „klimapolitischen Zyklus“, der wiederum aus mehreren Zyklen des (meist jährlichen) „Monitoring“ und der (meist fünf-jährigen) Strategieplanung besteht.

Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Effekte von Klimainstitutionen

Unsere vergleichende Analyse der Auswirkungen von Klimainstitutionen zeigt, dass die meisten Klimainstitutionen (i) aufmerksamkeitsbezogene und (ii) epistemische oder wissensbezogene strategische Herausforderungen adressieren. Alle Arten von Klimainstitutionen zeitigen einen Agenda-Setting- bzw. Agenda-Seeding-Effekt in allen vier untersuchten Ländern, indem sie unter anderem konkrete Vorschläge zur Wahl oder dem Design klimapolitischer Instrumente generieren und / oder sicherstellen, dass die Klimapolitik in regelmäßigen Abständen auf der politischen

Agenda erscheint, wodurch der oben beschriebene klimapolitische Prozess gestärkt wird. Des Weiteren erhöhen viele Klimainstitutionen die Transparenz – sowohl innerhalb der Regierung als auch für die Öffentlichkeit – und tragen zur Schaffung von „common knowledge“ über die Implikationen von Zielen und den Zielkonflikten zwischen verschiedenen klimapolitischen Instrumenten bei.

Tabelle 2 fasst die Institutionen und ihre Effekte in den verschiedenen Ländern zusammen, wobei die Zellen nach der Anzahl der Länder in unserer Stichprobe gefärbt sind, in denen wir die jeweiligen Effekte empirisch festgestellt haben.

Es gibt jedoch nur wenige Institutionen, die die Integration und Koordination von Klimapolitik fördern. In diesem Zusammenhang sei erwähnt, dass ein „Klimakabinett“ – mit dem Potential, die Integration zu verbessern – in zwei unserer Fälle (Deutschland und Schweden) in der

Tabelle 2: Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Effekte von Klimainstitutionen in der Stichprobe

Klima-institution	Agenda-Seedung bzw. -Setting	Common knowledge	Transparenz	Integration	Koordinierung	Accountability	Commitment	Konsultation	Kompensation
Klimarahmengesetz				DEU		Ex ante, informell	Informell		
						Ex ante, formell			
						Ex post, informell			
						Ex post, formell: DEU			
Klimarat	Agenda-Seedung: GBR, AUS, SWE		Extern			Ex ante, informell	Informell: GBR, AUS	Informell	
						Ex ante, formell			
	Agenda-Setting					Formell	Formell: AUS, DEU		
Ministerium			Intern		Horizontal		Informell: DEU	Formell: AUS, DEU	
							Formell		
Innerministerielle bzw. innerbehördliche Klimareferate		Ministeriums-intern	Ministeriums-intern		Ministeriums-intern			Formell: AUS	
					Interministeriell: AUS, GBR, DEU				
Mit Klimapolitik befasstes interministerielles Koordinierungsgremium	Möglicherweise GBR, AUS		Intern: GBR, AUS	Möglicherweise GBR, AUS	Interministeriell: GBR, AUS				
Parlamentarischer Ausschuss						Informell – ex ante und ex post	Informell: SWE	Formell	
Legende		Effekt existiert in allen Ländern		Effekt existiert in ≥ 1 Ländern, aber < 4 Ländern		Effekt existiert in keinem Land			
Anmerkungen: Wir weisen Klimaräten den Agenda-Seedung-Effekt zu, wenn sie befugt sind, ihre eigenen Berichte zu initiieren. Wir weisen ihnen den Agenda-Setting-Effekt zu, wenn ihre Berichte oder andere Aktivitäten dazu beitragen, die Klimapolitik wieder auf die politische Agenda zu setzen. Wir unterscheiden zwischen Agenda-Seedung und -Setting nur für Klimaräte, für die wir diese Effekte separieren können. Bei den anderen Institutionen kombinieren wir die Effekte von Agenda-Seedung und -Setting. Wenn wir in einer Zelle eine Unterkategorie angeben, implizieren wir, dass es für die anderen Unterkategorien Nulleffekte gibt; wenn wir diese „Null“-Unterkategorien einbeziehen, tun wir dies zur Hervorhebung.									

Vergangenheit geschaffen und anschließend wieder aufgelöst wurde. Mit Ausnahme der neu geschaffenen „National Net Zero Authority / Economy Agency“¹ in Australien, die wir aufgrund ihrer Neuartigkeit in unserer Analyse nicht beachtet haben, gibt es keine Klimainstitutionen, die die Kompensation der Verlierer:innen der Klimapolitik sicherstellen. Schließlich sind Klimarahmengesetze das wichtigste institutionelle Mittel, mit dem Regierungen ihre Fähigkeit zu glaubwürdiger Selbstverpflichtung („commitment capacity“) bezüglich langfristiger klimapolitischer Ziele stärken. Zu guter Letzt sei erwähnt, dass Klimainstitutionen in nur sehr begrenztem Ausmaß die Accountability – die (rechtlich) wirksame Sanktionierung von Regierungen bei Zielverfehlung – befördern.

Institutionelle Reformoptionen für die deutschen Klimainstitutionen

Ende März 2023 hat die Bundesregierung ihre Absicht verkündet, mit der „Klimaschutznovelle“ eine Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes oder des KSG (Koalitionsausschuss 2023) zu verabschieden, die potentiell tiefgreifende Konsequenzen für das Gefüge der deutschen Klimainstitutionen haben könnte. Mithilfe unseres theoretischen Rahmenwerks sowie unserer vergleichenden empirischen Analyse können wir, trotz aller bestehenden Unsicherheiten, strukturiert analysieren, welche Defizite – und wie – der deutschen Klimagovernance durch die Klimaschutznovelle wahrscheinlich behoben beziehungsweise 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-Seedling – 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 sogenannten Sektorziele, rechtlich verbindliche, jahresscharfe und sektorspezifische Emissionsreduktionsziele, ab und erwähnt ausdrücklich die Möglichkeit, dass Ministerien sektorübergreifende Maßnahmen zum Einhalten der Emissionsreduktionsziele vorschlagen. 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 be- 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 zur Erreichung der (jährlichen) Reduktionsziele erforderlich sind, und den durch die sektorübergreifenden Maßnahmen wahrscheinlich erbrachten 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, um Informationen und Einschätzungen aller Ressorts zu sammeln sowie relevante externe Expertise zu synthetisieren. Dadurch würden ministeriumsinterne 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 Koordination durch die Schaffung von „Klimakabinetten“ zu bewältigen: kabinettinterne und auf mehreren Hierarchieebenen operierende Foren, bestehend aus den Ministerien mit Verantwortung für 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 relevante, aber nicht

1 Am 14. Juni 2023 gab die australische Regierung bekannt, dass “[the authority] has been established as an interim step whilst a statutory Net Zero Authority is established. The Agency will also undertake work to design and establish the statutory Authority.” (PM&C 2023)

primär mit Klimapolitik befasste Ministerien der Klimapolitik widmen, zu erhöhen, und die über verschiedene 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 – also 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. Die Analysekapazitäten des ERK über die Nutzung der vom UBA in Auftrag gegebenen Modellierung hinaus zu erweitern – beispielsweise durch Aufstockung der Ressourcen für Auftragsforschung, durch Zusammenarbeit mit anderen Expertengremien oder durch Ausstattung des ERK mit internen Modellierungskapazitäten – könnte eine Möglichkeit sein, diesen Herausforderungen gerecht zu werden

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 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 an „policy entrepreneurship“ zu reduzieren; es würde dadurch sichergestellt, dass sich die Empfehlungen des ERK auf wissenschaftlich rigorose Analysen stützen.

Fazit

Diese Studie hat einerseits zum Ziel, einen Beitrag zur der noch im Entstehen begriffenen wissenschaftlichen Literatur zu Klimainstitutionen zu leisten und andererseits die politische Debatte über die deutschen Klimainstitutionen zu verbessern. Indem wir eine Definition von Klimainstitutionen und ein theoretisches Rahmenwerk für die komparative Analyse ihrer Effekte entwickeln, nehmen wir uns zwei Desideraten der fachwissenschaftlichen Literatur an – nämlich, dass bis dato ein konzeptionelles Instrumentarium fehlte, um (i) Klimainstitutionen in verschiedenen Ländern zu identifizieren und (ii) ihre Effekte auf den klimapolitischen Prozess zu vergleichen. Die Ergebnisse unserer vergleichenden Analyse verbessern unser Verständnis der Klimapolitik in den vier Ländern, während unsere Analyse des deutschen Falles speziell zur aktuellen Debatte über die wahrscheinlichen Auswirkungen der Klimaschutznovelle beiträgt. Durch

die Anwendung unseres theoretischen Rahmenwerkes auf die deutschen Klimainstitutionen zeigen wir außerdem, dass dieses Rahmenwerk dazu genutzt werden kann, gangbare Reformoptionen zu formulieren, indem zunächst die Defizite – die nicht adäquat adressierten strategischen Herausforderungen – identifiziert und dann eigene Vorschläge auf Basis der Erfahrungen anderer, aber vergleichbarer Länder entwickelt werden. Unser Rahmenwerk bietet daher auch eine klare Struktur für weiteres „Lernen“ von anderen Ländern.

Literaturangaben

- Averchenkova, A., & Nachmany, M. (2017). Institutional aspects of climate legislation. In A. Averchenkova, S. Fankhauser, & M. Nachmany (Eds.), *Trends in Climate Change Legislation* (pp. 108–122). Edward Elgar Publishing Ltd.
- Referentenentwurf des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz: Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes, (2023).
- Duwe, M., & Evans, N. (2020). *Climate Laws in Europe* [Report]. Ecologic Institute, Institute for Sustainable Development and International Relations. <https://www.ecologic.eu/17233>
- Evans, N., & Duwe, M. (2021). *Climate Governance Systems in Europe: The role of national advisory bodies* [Report]. Ecologic Institute, Institute for Sustainable Development and International Relations. <https://www.ecologic.eu/18093>
- Gilardi, F. (2002). Policy credibility and delegation to independent regulatory agencies: A comparative empirical analysis. *Journal of European Public Policy*, 9(6), 873–893. <https://doi.org/10.1080/1350176022000046409>
- Guy, J., Shears, E., & Meckling, J. (2023). National models of climate governance among major emitters. *Nature Climate Change*, 13, 189–195. <https://doi.org/10.1038/s41558-022-01589-x>
- Koalitionsausschuss. (2023). *Modernisierungspaket für Klimaschutz und Planungsbeschleunigung*. https://www.wiwo.de/downloads/29065906/3/ergebnis-koalitionsausschuss-28-marz-2023_230328_200642.pdf
- MacNeil, R. (2021). Swimming against the current: Australian climate institutions and the politics of polarisation. *Environmental Politics*, 30(sup1), 162–183. <https://doi.org/10.1080/09644016.2021.1905394>
- PM&C. (2023, June 14). *Appointment of Net Zero Economy Agency and Advisory Board* | Prime Minister of Australia. <https://www.p-m.gov.au/media/appointment-net-zero-economy-agency-and-advisory-board>
- Weaver, S., Lötjönen, S., & Ollikainen, M. (2019). *Overview of national climate change advisory councils. The Finnish Climate Change Panel Report*. https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/317713/Overview_of_national_CCCs.pdf?sequence=1



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