



Hintergrundpapier (04/2020)

Wie wir die gesellschaftliche Akzeptanz des CO₂-Preises stärken



Holger Bär, Leonard Müller & Ann-Cathrin Beermann • April 2020

Inhalt

Gesellschaftliche Akzeptanz ist eine zentrale Voraussetzung für die Weiterentwicklung einer ambitionierten CO₂-Bepreisung in Deutschland. Der Blick zurück auf die Erfahrungen mit der ökologischen Steuerreform zeigt: Ihre Weiterentwicklung geriet ins Stocken, nicht weil das Instrument nicht „funktioniert“ hätte, sondern weil die öffentliche und politische Unterstützung fehlte.

Dieses Hintergrundpapier widmet sich der Frage, wie wir die öffentliche Akzeptanz für die aus Klimasicht notwendige Weiterentwicklung des CO₂-Preises sichern können. Beleuchtet werden u.a. die Kommunikation von Klimaschutz und CO₂-Preis, die Frage der Beteiligung, Mittelverwendung sowie Verteilungswirkungen.

Die hier aufgeworfenen Thesen zur Akzeptanz basieren auf Beiträgen unterschiedlicher Teilnehmer*innen einer Diskussion, die unter der Chatham House Rule stattfand – d. h. das Gesagte wird hier wiedergegeben, ohne die Autor*innen zu benennen. Erläuternde Ausführungen ergänzen die Thesen und enthalten auch Bezüge zur wissenschaftlichen Debatte rund um diese Themen.

Die Autor*innen danken allen Kolleg*innen beim FÖS für Ihre Anmerkungen und Kommentare zum Text.

Veröffentlichung: April 2020

Herausgeber

Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft (FÖS) e.V.

Schwedenstraße 15a
13357 Berlin

Tel +49 (0) 30 76 23 991 – 30

Fax +49 (0) 30 76 23 991 – 59

www.foes.de – foes@foes.de

Über das FÖS

Das Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft e.V. (FÖS) ist ein überparteilicher und unabhängiger politischer Think Tank. Wir setzen uns seit 1994 für eine Weiterentwicklung der sozialen Marktwirtschaft zu einer ökologisch-sozialen Marktwirtschaft ein und sind gegenüber Entscheidungsträger*innen und Multiplikator*innen Anstoßgeber wie Konsensstifter. Zu diesem

Zweck werden eigene Forschungsvorhaben durchgeführt, konkrete Konzepte entwickelt und durch Konferenzen, Hintergrundgespräche und Beiträge in die Debatte um eine moderne Umweltpolitik eingebracht. Das FÖS setzt sich für eine kontinuierliche ökologische Finanzreform ein, die die ökologische Zukunftsfähigkeit ebenso nachhaltig verbessert wie die Wirtschaftskraft.

Bildnachweise

Foto Titelseite: © Sunlove – Fotolia.com

Gesellschaftliche Akzeptanz des CO₂-Preises

Inhaltsverzeichnis

1	Klimaschutz braucht Herz und Verstand: Der CO₂-Preis muss auch emotional überzeugen!	5
2	Klimaschutz braucht eine neue Erzählung: als Schlüssel für Sicherheit, Freiheit und Wohlstand innerhalb ökologischer Grenzen.	7
3	Akzeptanz braucht Gemeinsamkeit, gleiche Regeln für alle und neue Ideen vom guten Leben.	9
4	Der CO₂-Preis soll unser Handeln lenken – nicht den Haushalt finanzieren.	10
5	Teilhabe und Mitgestaltung stärken die Akzeptanz von CO₂-Preis und Strukturwandel.	11
6	Anreize statt Ordnungsrecht: „Weiche“ und ökonomische Instrumente helfen beim „Brücken bauen“. 12	
7	Nachwort	13
7.1	Zur Kommunikation von Klima- und Umweltpolitik	13
7.2	Zur Arbeit des FÖS zu ökonomischen Instrumenten der Umweltpolitik.....	13
	Literaturverzeichnis	15

Vorwort



Im Jahr 2019 erlebte der Klimaschutz in vielen Ländern einen Höhenflug und schaffte es ganz nach vorne auf die politische Agenda. Ausgelöst wurde dies insbesondere durch Demonstrationen von Schüler*innen weltweit. Sie wurden zudem von vielen Menschen unterstützt und wohlwollend begleitet, die sich solidarisch erklärten und mit ihnen für einen ambitionierteren Klimaschutz auf die Straße gingen. Diese Entwicklungen haben ein großes Möglichkeitsfenster aufgestoßen, in dessen Rahmen mit dem beschlossenen Klimapaket sicher nicht „der große Wurf“ gelang, aber zumindest der Einstieg in die lange geforderte CO₂-Bepreisung im Verkehrs- und Wärmesektor. Solch ein Preis ist zumindest im Kern das, was das FÖS schon lange fordert. Dessen Weiterentwicklung werden wir als FÖS in den nächsten Jahren konstruktiv-kritisch begleiten, um einen hohen ökologischen Ambitionsgrad und damit auch die gesellschaftliche Akzeptanz für ambitionierte Klimaschutzpolitik zu sichern.

Ende 2019 konnten wir auch das 25-jährige Jubiläum der Gründung des Forums Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft, damals noch als „Förderverein Ökologische Steuerreform“, feiern. Die Erfahrungen mit der Ökologischen Steuerreform 1999-2003 können uns heute dabei helfen, die Akzeptanz für eine Weiterentwicklung des CO₂-Preises auf einem ambitionierten Preispfad zu sichern. Im Rahmen des Jubiläums des FÖS luden wir Ende Februar 2020 Vertreter*innen aus Politik, Wissenschaft, Zivilgesellschaft, Unternehmen und Verbänden zu einer Diskussion zu der Frage ein, wie wir die gesellschaftliche Akzeptanz für den CO₂-Preis und eine ambitionierte Klimapolitik sichern können.

Dieses Hintergrundpapier ist ein Ergebnis dieser Diskussion. Es integriert die unterschiedlichen mündlichen und schriftlichen Beiträge einzelner Teilnehmer*innen. Wir nutzen hier Chatham House Rules, so dass das Gesagte dokumentiert wird – ohne die Aussagen einzelnen Personen zuzuordnen. Ergänzt sind die Thesen darüber hinaus mit Verweisen auf die wissenschaftliche Diskussion zu den einzelnen Themen. Wir hoffen mit dem Papier zu einer konstruktiven Debatte rund um die Weiterentwicklung des CO₂-Preises beizutragen.

Der CO₂-Preis ist auch vor dem Hintergrund der aktuellen Herausforderungen zu sehen: Wie können wir absehbare Konjunkturprogramme so gestalten, dass wir direkt auf einen Pfad für eine klimaneutrale Wirtschaft und Gesellschaft einschwenken? Zu diesem Thema haben wir erste Kriterien und Vorschläge entwickelt¹ und werden in nächster Zeit dazu arbeiten.

Bleiben Sie gesund und kommen gut durch die Corona-Zeiten.

Herzlicher Gruß,

Ihr

Kai Schlegelmilch

FÖS Aufsichtsratsvorsitzender und Gründungsmitglied

¹ Unser PolicyBrief (03/2020) diskutiert wie notwendige Wirtschaftshilfen die Corona-Krise abfedern und die ökologische Transformation beschleunigen können. Siehe (Bär/Runkel 2020)

1 Klimaschutz braucht Herz und Verstand: Der CO₂-Preis muss auch emotional überzeugen!

Von vielen Menschen müssen schwierige Entscheidungen getroffen werden: von Unternehmer*innen, Politiker*innen und auch Familien. Rationale Überlegungen werden dabei stets eine wichtige Rolle spielen – häufig werden im Rahmen dieser Diskussion aber nur die „Kosten des Klimaschutzes“ betrachtet. So wird aus dem Diskurs „für Klimaschutz“ schnell ein „Abwehrkampf“, der dessen „Kosten“ möglichst kleinrechnet und häufig die Chancen und vermiedenen (externen) Kosten ignoriert. Damit allein lassen sich Akteure und die öffentliche Meinung nicht für mehr Klimaschutz und den CO₂-Preis gewinnen.

Vielmehr braucht es ein besseres Verständnis dafür, wie man unterschiedliche Akteure auf emotionale Weise ansprechen und „mitnehmen“ und ihnen das Gefühl geben kann, mit der Unterstützung von ambitioniertem Klimaschutz „das Richtige“ zu tun. Eine gute Kommunikation hierzu:

- **ist klar in den Kernaussagen²:** ambitionierter Klimaschutz ist weltweit notwendig und erfordert Änderungen in Technologien, Kultur, Lebensstilen, usw., um die international vereinbarten Pariser Klimaziele zu erreichen.
- **ist nicht konfrontativ**, sondern **betont Gemeinsamkeiten** zwischen unterschiedlichen Akteuren und Sichtweisen.
- zeigt positiv auf, **warum eine nachhaltige / mit den Klimazielen kompatible Zukunft erstrebenswert ist:** Klimaschutz als Schlüssel für Sicherheit und Freiheit für uns als Bürger*innen sowie für wettbewerbsfähige Unternehmen und gute Arbeit für Arbeitnehmer*innen.
- **vermeidet lähmenden Fatalismus.** Kommt das Gefühl auf, dass Entbehrungen und Verhaltensänderungen verlangt werden, es aber eigentlich schon „zu spät“ ist, führt dies zu Frustration und Ablehnung. Damit verbunden ist auch die Feststellung: jedes Zehntel Grad weniger reduziert die Klimaschäden und Kosten für unsere nachfolgenden Generationen enorm.

Zur Ansprache unterschiedlicher Akteursgruppen können daraus ganz unterschiedliche Schlussfolgerungen erwachsen:

Bürger*innen: Viele Menschen in Deutschland unterstützen ganz grundsätzlich einen ambitionierten Klimaschutz. Sie tun dies aus einer Grundüberzeugung heraus („das Richtige tun“) und nicht aufgrund rationaler ökonomischer Begründungen für Klimaschutz (wie bspw. Stern u. a. 2006). Sie können besser mit emotionalen Argumenten angesprochen und „mitgenommen“ werden. Um sie für eine ambitionierte Klimapolitik und den CO₂-Preis zu gewinnen, müssen wir ihren Bauch und ihren Kopf überzeugen. Dafür braucht es eine attraktive und emotionale Beschreibung von Weg und Ziel („Welche Schritte liegen vor uns und warum verfolgen wir sie?“), so dass sie sich in dieser Beschreibung des gemeinsamen Weges wiederfinden können.

„Man muss rationale Grundlagen haben, aber wenn wir die Herzen der Menschen gewinnen wollen, dann müssen wir den Mut haben auch ganz emotional zu diskutieren.“

Unternehmen: Viele Unternehmer*innen agieren sehr langfristig und können deshalb grundsätzlich gewonnen werden. Denn: die langfristige Sicherung des Unternehmensstandorts und Erfolgs wird nur gelingen, wenn sich Unternehmen klimakompatibel umgestalten³. Um diese Akteure anzusprechen und für einen ambitionierten Klimaschutz und damit einen ambitionierten CO₂-Preis zu gewinnen, braucht es eine überzeugende persönliche Ansprache – neben Anreizen und technologischen Lösungen für den notwendigen Umbau und fairen internationalen Wettbewerbsbe-

² Dies muss auch insbesondere den nötigen Ambitionsgrad umfassen. Mit Blick auf den CO₂-Preis bedeutet dies beispielsweise: einen soliden Einstiegspreis und eine kontinuierliche Weiterentwicklung des Preises. „Sozial“ ist dabei genau nicht, den Preis niedrig halten zu wollen, denn die Folgen eines ungebremsten Klimawandels treffen zuallererst einkommensschwache Menschen und ultimativ nachfolgende Generationen. Vor diesem Hintergrund hat Klimapolitik auch eine wichtige sozialpolitische Dimension. Um eine

breite Akzeptanz dafür zu schaffen, braucht es Klarheit in Kernaussagen und nicht ein „Herumfeilschen“ jedes Jahr aufs Neue.

³ Einige Großunternehmen, die als Aktiengesellschaften verfasst sind, haben selbstverständlich andere Anreizstrukturen. Sie agieren sehr rational und achten genau auf CO₂-Preise und deren Entwicklung und werden ihre Produktionsweisen entsprechend anpassen.

dingungen (Stichwort *level playing field*). Der persönliche Austausch zwischen Unternehmer*innen kann eine wichtige Rolle dabei spielen, die Akzeptanz für die CO₂-Bepreisung zu stärken und andere „mitzunehmen“.

Politikentscheider*innen: Sie agieren häufig unter kurzfristigen Prämissen, dem Druck der „Parteilinie“ und müssen enorm komplexe Zusammenhänge berücksichtigen. Neben Sachinformationen ist für sie bedeutsam, die Weiterentwicklung eines CO₂-Preises aus dem Bereich der Parteipolitik herauszuholen, um die Frage, ob und welchen CO₂-Preis es gibt, zu „entpolitisieren“. Ziel ist nicht, Klimaschutzpolitik in die Hände von Expert*innen zu übergeben, sondern über einen breiten Konsens langfristig orientierte Politik zu ermöglichen. Politiker*innen, für die Klimaschutz nicht an erster Stelle steht, können über gemeinsame Themen in eine konstruktive Zusammenarbeit involviert werden. Um Brücken zu bauen sollten sie in ihrem Standpunkt angesprochen und „abgeholt“ werden (z.

B. über den „konservativen“ Wert des Naturschutzes, die Beschäftigungspotentiale von Green Jobs im Dialog mit Gewerkschaften oder die Wachstumspotentiale bei umweltfreundlichen Produkten und Dienstleistungen im Dialog mit Unternehmen). Wenig hilfreich ist ein spaltender Diskurs: hier die „guten Klimaschützer“ – dort die anderen, die „zu wenig“ tun. Ziel sollte hier sein: Gemeinsamkeiten suchen und finden, um die Koalition der Unterstützer*innen eines CO₂-Preises zu verbreitern.

Mitarbeiter*innen in Ministerien/ Verwaltungen: Die Wirksamkeit des CO₂-Preises hängt stark davon ab, wie gut er funktioniert. Zu letzterer Frage können Mitarbeiter*innen von Ministerien und Verwaltungen einen wichtigen Beitrag leisten. Auch sie müssen „mitgenommen“ werden, wenn man mehr als eine „pflichtgemäße“ Umsetzung der Beschlüsse erwartet. Dazu sollte man ihnen und ihren Sichtweisen Gehör schenken, insb. in der Umsetzung von Politikmaßnahmen wie dem CO₂-Preis.

2 Klimaschutz braucht eine neue Erzählung: als Schlüssel für Sicherheit, Freiheit und Wohlstand innerhalb ökologischer Grenzen.

„WIR“ brauchen eine klarere Erzählung davon, wofür wir Klimaschutz betreiben und welche Rolle ein ambitionierter CO₂-Preis dabei spielt. Es sollte kein Verlustdiskurs „weg“ von der (vermeintlichen) Wohlstandsgesellschaft und dem (vermeintlich) erfolgreichen Wirtschaftsmodell der letzten Jahrzehnte, oder zur Frage der Kompensation für vermeintliche „Kosten des Klimaschutzes“⁴ sein. Vielmehr muss die Frage diskutiert werden, warum ambitionierter Klimaschutz (und ein entsprechender CO₂-Preis) notwendig sind und warum „kein Klimaschutz“ keine Alternative sein kann.

„Wir sind historisch betrachtet an einem Punkt, wo es um ein neues Betriebssystem für unsere Ökonomie geht. (...) Planetare Grenzen einzuhalten bildet einen Sicherheitsrahmen, weil wir eben nicht riskieren, dass das Klima aus der Balance kippt ...“

Maja Göpel (2019)

Die **Weichenstellung hin zu einer klimakompatiblen Wirtschafts- und Lebensweise** ist unabdingbar, um nicht zu „Getriebenen“ zu werden durch die Folgen der Klimaerhitzung, Verlust der Artenvielfalt, Dürren, usw. Diesen Herausforderungen frühzeitig zu begegnen ist wichtig, damit wir die gesellschaftlich notwendigen Veränderungsprozesse im Einklang mit unseren Werten und Erwartungen an Sicherheit gestalten können. Sicherheit hat eine große Vielzahl an Dimensionen, von denen die Klimastabilität nur eine ist. In der Corona-Krise sehen wir diese Vielfalt gerade im Diskurs um „systemrelevante Bereiche“ in der öffentlichen Daseinsvorsorge⁵ – vom Gesundheits- und Pflegebereich

über den ÖPNV hin zur öffentlichen Dienstleistungen. Staaten und deren Regierungen werden eine zentrale Rolle spielen müssen in der Gewährleistung vieler Dimensionen von Sicherheit⁶ – insbesondere bei der Klimastabilität.

Klimaschutz zur Begrenzung der Erderwärmung werden immer mehr zum **Schlüssel für Sicherheit und Freiheit: für Sicherheit in einem stabilen Umwelt-raum**⁷, der unsere Freiheit und wirtschaftliche Entwicklung für alle gewährleistet. Dieser Leitgedanke steht auch im Zentrum von Kate Raworths Doughnut-Ökonomie (s. Abbildung 1). Lassen wir zu, dass Kippunkte in globalen Ökosystemen überschritten werden und der stabile Umweltraum „ins Rutschen kommt“, verändern wir nicht nur unseren Planeten irreversibel, sondern gefährden auch unseren Wohlstand grundlegend. Die weltweiten Gefahren eines es zu wenig ambitionierten Klimaschutzes sind längst nicht mehr nur ein „Öko-Thema“, sondern bestimmen inzwischen auch die Agenda des World Economic Forum (s. Abbildung 2).

Damit verbunden ist auch die Anerkennung, dass unsere Ökosysteme Grundlage für unser Leben sind. Würde man diese Ökosystemdienstleistungen beziffern, käme man für das Jahr 2011 auf einen Wirtschaftswert von 124,6 Billionen \$-US, während im gleichen Jahr das globale BIP bei 75,2 Billionen \$-US lag (Costanza u. a. 2014). Der **CO₂-Preis** trägt dazu bei, die **ökonomischen Schäden von Treibhausgasemissionen abzubilden** und lenkt unser Handeln und unternehmerische Investitionen in eine klimafreundliche Richtung. Er trägt also zur **Sicherung des Umweltraums** bei und hilft uns dabei, unsere Wirtschaftsweise auf ein zukunftsfestes Fundament zu stellen – jenseits einer auf BIP-Wachstum verengten Perspektive. Der Erhalt von Freiheit, Sicherheit und Wohlstand braucht eine ambitionierte Klimapolitik und den Erhalt von Ökosystemen und Biodiversität. Der Diskurs dazu sollte auf diese grundlegenden Werte und Ziele fokussieren, anstatt sich im Klein-Klein eines Abwehrkampfes, von Verlust- und Kompensationsrhetorik zu verfangen.

⁴ Dem gegenüber stehen selbstverständlich die Klimaschäden durch die Emission von Treibhausgasen. Eine Gegenüberstellung unterschiedlicher Kostenberechnungen kann den Fachdiskurs befruchten – aber nicht die Herzen der Menschen gewinnen.

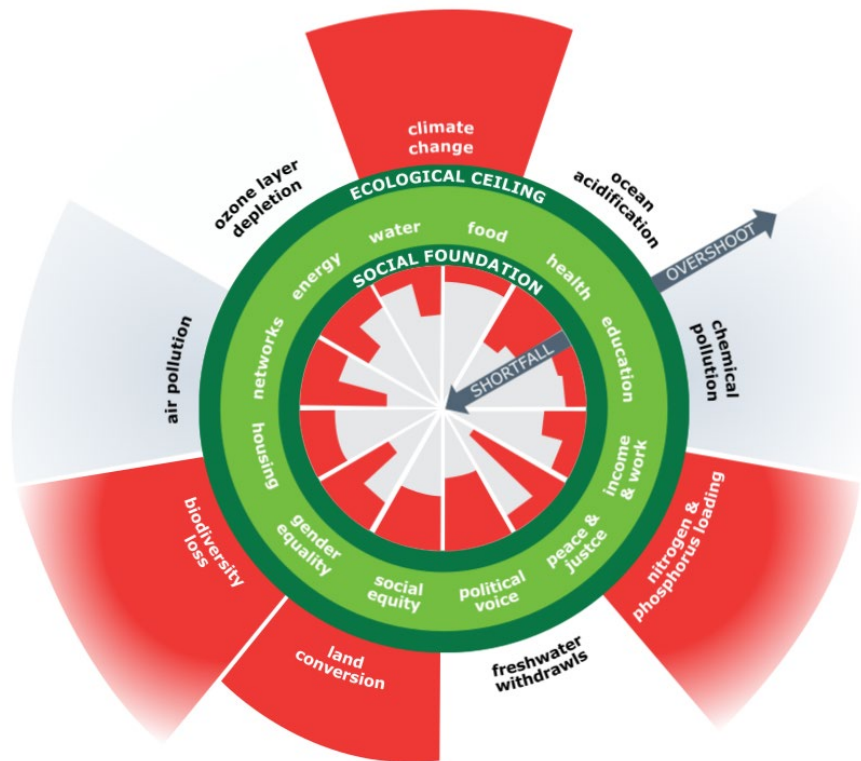
⁵ Damit verbunden ist auch die Debatte in der Wirtschaftswissenschaft um zentrale Begriffe wie „Wert“ und

„Wertschöpfung, die insbesondere von Marianna Mazzucato (2019) angestoßen wurde.

⁶ So der Soziologe Heinz Bude. In seinen Worten erleben wir gerade eine „Anerkennung der Staatsbedürftigkeit unserer Gesellschaft“ (Schröder 2020).

⁷ Bzw. im Prozess des Wandels, der noch langsam genug vonstatten geht, so dass sich ökologische Systeme dem anpassen können.

Abbildung 1: Kate Raworths Doughnut-Modell „to meet the needs of all within the means of the planet“



Quelle: <https://www.kateraworth.com/doughnut/>

Abbildung 2: Global Risks Report 2020 des World Economic Forum

Top 10 risks in terms of
Likelihood

- 1 Extreme weather
- 2 Climate action failure
- 3 Natural disasters
- 4 Biodiversity loss
- 5 Human-made environmental disasters
- 6 Data fraud or theft
- 7 Cyberattacks
- 8 Water crises
- 9 Global governance failure
- 10 Asset bubbles

Top 10 risks in terms of
Impact

- 1 Climate action failure
- 2 Weapons of mass destruction
- 3 Biodiversity loss
- 4 Extreme weather
- 5 Water crises
- 6 Information infrastructure breakdown
- 7 Natural disasters
- 8 Cyberattacks
- 9 Human-made environmental disasters
- 10 Infectious diseases

Quelle: (World Economic Forum 2020)

3 Akzeptanz braucht Gemeinsamkeit, gleiche Regeln für alle und neue Ideen vom guten Leben.

Was hat die Sicherung des Umweltraums mit jedem und jeder Einzelnen zu tun? Oder mit der Weiterentwicklung des CO₂-Preises? Viele Menschen fragen mit gewisser Berechtigung: Was bringt mir das? Warum sollte ich etwas tun und vermeintlich „Verzicht“ üben, wenn andere dies nicht tun? Das Verhältnis von individueller Freiheit und ökologischen Grenzen ist eine zentrale Frage in unserer liberalen und individualistischen Gesellschaft. Der Wochenendtrip mit dem Billigflieger nach Südeuropa oder der Neuseeland-Urlaub sind aus ökologischer Sicht eine schwere Last – und trotzdem müssen Verbote gut begründet sein. Das Verursacherprinzip und eine darauf basierende Bepreisung von Treibhausgasen stellen eine bessere Alternative dazu dar. Die Idee, dass **Preise die „ökologische Wahrheit“ sagen** sollen, ist leicht verständlich, der FÖS-Leitspruch **„Tax Bads, not Goods“**⁸ ist für jeden verständlich.

„Ich glaube, dass es nötig ist, einen gewissen Rechtfertigungsdruck aufzubauen auf diejenigen, die weiterhin unbekümmert fliegen – aber mit dem Fahrrad die drei Kilometer zum Dienst radeln und ganz stolz darauf sind.“

In der Praxis geht es häufig nicht um ein „Entweder-oder“ zwischen einzelnen Politikinstrumenten, sondern einen Policy-Mix aus ökonomischen Ansätzen, Ordnungsrecht oder auch Informationsinstrumenten. Richtig formuliert, können sie nicht nur zum Klimaschutz, sondern auch zur Akzeptanz dessen beitragen – beispielsweise, wenn sie **deutlich machen, dass „alle ihren Beitrag leisten“** und dass nicht „mit zweierlei Maß“ gemessen wird. Hier können Ordnungsrecht und Verbote komplementär zu ökonomischen Instrumenten wirken: die Einführung eines Tempolimits oder die sukzessive Reduzierung von innerdeutschen Flügen⁹ können dazu beitragen, dass Menschen Orientierung gegeben wird¹⁰ „was zu tun sei“ und genau nicht das Gefühl entsteht, dass „einige Eliten“ sich aus dem gesellschaftlichen Konsens „verabschieden“.

Über die Frage von Verboten und der Bepreisung umweltschädlichen Verhaltens hinaus geht es um **neue Geschichten des „guten Lebens“** und darum, dieses vorzuleben und für andere erlebbar zu machen (Vgl. Schneidewind/Zahrnt 2013). Soll die Transformation unserer Lebensstile auf breiter Front (und nicht nur in der „Öko-Nische“) gelingen, brauchen wir auch neue Vorstellungen von einem „guten Leben“, dass nicht nur ein „akzeptabler Ersatz“ für den Wochenend-Shoppingtrip nach Südeuropa ist (Stichwort Verlustdiskurs), sondern in sich attraktive Alternative ist, um innerhalb unserer ökologischen Leitplanken zu leben. Um unsere häufig nicht nachhaltigen Lebensstile zu ändern, sind **Vorbilder nötig**, die uns zeigen, dass **ein „gutes Leben“ nicht umweltschädlich sein „muss“**. Es gilt, die guten Beispiele zu stärken und Koalitionen zu schmieden, zu vergrößern und neue Akteure einzubinden, um deren Zielgruppen anzusprechen – z. B. über Influencer*innen in sozialen Medien, die bspw. aufs Fliegen verzichten. Die häufig zitierten (und kritisierten) Eliten, die sich für Klimaschutz engagieren, im privaten Leben aber das Gegenteil vorleben, diskreditieren aber gerade die Wahrnehmung, dass jede*r ihren/ seinen Beitrag leistet.

⁸ Ein effizientes Steuersystem sollte besteuern, was vermieden werden soll und nicht, was gesellschaftlich erwünscht ist („Tax Bads, not Goods“). Die Richtschnur sollte sein, dass diejenigen profitieren, die sich umweltfreundlich verhalten.

⁹ In der Diskussion wurden hier auf das „Paradebeispiel“ der vielfältigen direkten Flugverbindungen nach Sylt verwiesen: <https://www.sylt.de/reise-service/an-reise/fluege-nach-sylt.html>

¹⁰ Maja Göpel beispielsweise betont den befreienden Aspekt von Verboten: „Ich glaube, viele Verbote würden

sehr viele Menschen jetzt einfach mal befreien. Dieses schlechte Gewissen an der Kasse tilgen, wenn ich weiß, ich muss nicht immer mit meinem Smartphone alles erst mal scannen, um zu gucken, ob das Produkt jetzt das allerschlimmste ist. Oder zu wissen, dass nicht nur ich mich einschränke, sondern dass es alle tun. In vielen Umfragen ist das genau der Punkt: Warum soll ich das tun und die anderen machen es im Zweifel nicht und haben dadurch noch mehr Planet zur Verfügung?“ (Unfried/Welzer 2019).

4 Der CO₂-Preis soll unser Handeln lenken – nicht den Haushalt finanzieren.

Die Akzeptanz der Bürger*innen für einen CO₂-Preis hängt zentral mit der Frage zusammen, wie die Einnahmen verwendet werden und ob diese Verwendung transparent ist. Viele Akteure betonen dabei, dass die Akzeptanz für die Lenkungssteuer darunter leidet, wenn diese nicht nur zum Lenken genutzt (und deren Einnahmen zurückgegeben werden), sondern auch einen willkommenen Beitrag zum Bundeshaushalt darstellen. Das unschöne Bild von den „klebrigen Fingern des Staates“ wird schnell und gern in den Medien verwendet, um die Steuer zu diskreditieren – Vergleiche mit dem Diskurs rund um die Ökosteuern liegen nahe (Deutschlandfunk 2019; Handelsblatt 2019; Loske 2019).

„Wir haben mit der ökologischen Steuerreform Erhöhungsschritte bei der Rente vermieden. Die Menschen haben dadurch nicht gesehen, dass für sie etwas billiger geworden ist.“

Heute sind die Problemlage und das Problembewusstsein gegenüber dem Klimawandel anders: Umfragen zeigen, dass die **Verbraucher*innen** in Deutschland sehr wohl **bereit sind „einen Beitrag zu leisten“** (siehe Umfragen des Verbraucherzentrale Bundesverbands (2019)). Genau deshalb ist es wichtig, klar mit dem Narrativ zu brechen, die CO₂-Steuer wäre nur eine „weitere“ Einnahmequelle des Staates. Je größer die gesellschaftliche Skepsis gegenüber der Regierung, desto wichtiger ist dabei eine transparente Rückführung bzw. Verwendung der Einnahmen.

WIE die Einnahmen genau genutzt werden – welcher Anteil rückverteilt wird, wieviel für öffentliche Investitionen in Klimaschutz, in die Energiewende oder zur Unterstützung besonders betroffener Akteure genutzt werden sollte – diese Frage ist umstritten. Auch die wissenschaftliche Forschung zur Akzeptanz des CO₂-

Preises in unterschiedlichen Ländern zeigt: es gibt nicht die eine richtige Herangehensweise (Baranzini/Carattini 2017; Carattini u. a. 2018; Carattini u. a. 2019; Kallbekken/Aasen 2010). Zur Frage der **Rückverteilung der Einnahmen an die Bürger*innen** gibt es in der deutschen Debatte viele ähnliche Vorschläge vor („Klima-Dividende“¹¹, „Klimaprämie“¹², „Klimascheck“¹³ oder „Energiegeld“¹⁴). Diese Unterschiede zwischen diesen Vorschlägen zur Gestaltung der Rückverteilung sollten nicht über das **große Maß an Einigkeit** hinwegtäuschen. Fast unisono wird gefordert, dass die Einnahmen nicht einfach im allgemeinen Haushalt aufgehen (und zur Kreuzfinanzierung von anderen Zwecken genutzt werden), sondern zumindest **zu einem großen Teil „zurückfließen“ an die Bürger*innen** und dass **öffentliche Investitionen**, die aus diesen Einnahmen finanziert werden, **sehr transparent** dargestellt werden sollten (jährlich, quartalsweise, monatlich). Zusätzlich wurde die Idee einer Kommission aus Vertretern unterschiedlicher gesellschaftlichen Gruppen diskutiert, die die Entwicklung des CO₂-Preises hinsichtlich seiner ökologischen Lenkungswirkung und sozialen Verteilungswirkungen untersucht und begleitet. Eine öffentliche Kampagne für eine transparente Rückerstattung, bei der diejenigen, die ökologischer leben am Ende „mehr“ herausbekommen als diejenigen, die klimaschädlich leben, böte auch ein enormes Potential, um zu zeigen, wie Umwelt und Soziales zusammengedacht werden können. Ein*e Vertreter*in aus der Politik merkt dazu an, dass eine solche Kampagne offensiv geführt werden könne und auch Spaß machen würde.

Neben der Transparenz bei der Mittelverwendung, wurde die Idee diskutiert, das Vertrauen in die Gestaltung des CO₂-Preises durch eine **unabhängige Kommission** zu begleiten. Diese könnte regelmäßig öffentlich berichten zur ökologischen Lenkungsfähigkeit des CO₂-Preises, zu sozialen Verteilungswirkungen und dazu, wie die Einnahmen verwendet wurden. Eine solche Kommission könnte besetzt werden durch Mitglieder aus Wissenschaft, aus Sozial-, Verbraucher-, Umwelt- und Wirtschaftsverbänden.

¹¹ <https://www.klimareporter.de/deutschland/keine-CO2-steuer-sondern-eine-klima-dividende>

¹² <https://www.welt.de/politik/deutschland/article196388491/CO2-Steuer-Svenja-Schulze-setzt-auf-Klimaprämie-fuer-Buerger.html>

¹³ <https://www.vzbv.de/pressemitteilung/klimaschutz-geht-nur-mit-verbraucherschutz>

¹⁴ <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/gruene-wol-len-co2-aufschlag-erhoehen-und-energiegeld-fuer-jeden-a-1274892.html>

5 Teilhabe und Mitgestaltung stärken die Akzeptanz von CO₂-Preis und Strukturwandel.

Akzeptanz erwächst auch daraus, dass Menschen partizipieren und mitgestalten können – im „Kleinen“ in lokalen Initiativen in ihrer Kommune, bei der Energiewende auf ihrem Hausdach, usw. Gute Politikgestaltung **greift die grundsätzlich positive Einstellung der Menschen gegenüber dem Ziel Klimaschutz auf** und zielt darauf ab, unterschiedliche Gruppen „mitzunehmen“ und sie an den vielfältigen Wandelprozessen zu beteiligen. **Finanzielle Anreize** für die Beteiligung der Bürger*innen können dabei auch eine verstärkende Rolle spielen.

Bürger*innen in der Energie- Wärme und Verkehrswende: Insbesondere der Ausbau der erneuerbaren Energien ermöglicht Menschen, sich an dieser großen, gemeinsamen Aufgabe zu beteiligen. In der Vergangenheit gab es dazu positive wie negative Beispiele, insb. im Rahmen der Energiewende: das „100.000-Dächer-Programm“ stärkte bis 2003 die Bürgerbeteiligung in einer Frühphase der Energiewende – die Reformen des EEG in den letzten Jahren haben die **Bürgerbeteiligung beim Ausbau der Erneuerbaren Energien** teilweise geschwächt. Einige der Konflikte rund um EE-Ausbau, Abstandsregeln etc. könnten einfacher befriedet werden durch mehr lokale Mitsprache und auch finanzielle Beteiligung/Ownership.

Aber auch über die Energiewende hinaus zeigt sich das große Potential durch Bürgerbeteiligung, die „Wenden“ zu klimafreundlichem Strukturwandel anzutreiben. In den Bereichen Strom, Heizen und E-Mobilität gibt es eine Vielzahl von **Energiegenossenschaften und Bürgerinitiativen**, die die Transformation in diesen Sektoren selbst in die Hand nehmen und klimafreundliche Lösungen vor Ort entwickeln – mit hoher „local ownership“ und hoher Akzeptanz vor Ort.¹⁵

Mitarbeiter*innen in Ministerien und Verwaltungen: Auch in Ministerialbürokratien und Verwaltungen spielt der Grad von Akzeptanz eine wichtige Rolle – nicht bezüglich der Frage „ob“ bestimmte Politiken und Maßnahmen umgesetzt werden, aber durchaus mit Blick auf die Frage, wie engagiert diese Umsetzung begleitet wird. Die Transformation vieler Lebensbereiche ist auch für Verwaltungen eine enorm komplexe Aufgabe, in der viele Detailfragen eine wichtige Rolle spielen. Je stärker die Mitarbeiter*innen in Bürokratien/Verwaltungen mitgenommen werden, sich wertgeschätzt fühlen und ihre Meinungen gehört werden, desto stärker kann man davon ausgehen, dass sie sich auch für den Erfolg einer ambitionierten Klimaschutzpolitik einsetzen.

¹⁵ Ein Beispiel hierfür sind die Energiegenossenschaften in Pfalzgrafenweiler (WeilerWärme, WeilerStrom und WeilerMobil), die den Strukturwandel beim Strom, der Wärmeversorgung und im Verkehr vorantreiben.

Viele weitere solche Beispiele finden sich bundesweit.

6 Anreize statt Ordnungsrecht: „Weiche“ und ökonomische Instrumente helfen beim „Brücken bauen“.

Der Rückblick auf die Ökosteuerreform zeigt: Fachleute erkannten ihren Erfolg, viele Bürger*innen sahen vor allem ihre Kosten. Wie sie von der Verwendung der Einnahmenverwendung profitierten, blieb für sie im Verborgenen (vgl. DIW 2019). Eine konsequente Fortführung der Ökosteuer unter der rot-grünen Koalition oder durch nachfolgende Bundesregierungen hätte sehr wahrscheinlich nicht nur die Klimabilanz der deutschen Volkswirtschaft, sondern auch die Wettbewerbsfähigkeit einiger Branchen (z. B. der Autoindustrie) gestärkt.

„Hätte man damals mit der ökologischen Steuerreform weitergemacht, stände die Automobilindustrie heute viel besser da.“

Eine ambitioniertere Ausgestaltung ökonomischer Instrumente hätte auch dazu beitragen können, komplexe Regulierungen (wie z.B. die Flottenverbrauchsziele auf EU-Ebene) unnötig zu machen oder zu vereinfachen. Im Vergleich zum Versuch, mit ordnungsrechtlichen Ansätzen die Bevölkerung und Unternehmen zu einem bestimmten Verhalten zu bewegen, können ökonomische Instrumente grundsätzlichere Anreize für umweltfreundliches Verhalten geben – wenn man sie so ausgestaltet, dass sie tatsächlich eine Lenkungswirkung entfalten können.¹⁶ Durch die „One-in-one-out“-Regel der Bundesregierung¹⁷ werden ökonomische Instrumente gegenüber ordnungsrechtlichen Eingriffen zusätzlich attraktiv, da sie potentiell kleinteilige ordnungsrechtliche Ansätze ersetzen können. Ökonomische Ansätze wie der CO₂-Preis sind **anschlussfähig für neue „Verbündete“** (z.B. aus Verwaltungen und Unternehmen, die sich längst auf eine klimaneutrale Zukunft ausrichten) und bieten das Potential, dass sich hinter ihnen breite gesellschaftliche (und politische) Koalitionen versammeln können. Um die langfristigen Klimaschutzziele zu erreichen, darf der CO₂-Preis nicht ähnlich der Ökosteuer nach einigen Jahren ins Stocken kommen.

¹⁶ Dies bedeutet insbesondere: ein CO₂-Preis an sich lenkt nicht. Um lenken zu können, muss er auch hoch genug sein.

¹⁷ Siehe <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975228/393606/3e2e9100c972fbaf85dc3c26a3a867dc/15-03-25-one-in-one-out-data.pdf?download=1>

7 Nachwort

7.1 Zur Kommunikation von Klima- und Umweltpolitik

In den vergangenen zwei Jahren konnte ein starker Wandel im CO₂-Preis-Diskurs beobachtet werden. Als das FÖS 2018 für eine Bepreisung von Treibhausgasemissionen plädierte, war der Widerstand groß. Mit Sorge schauten Vertreter*innen aus der Politik nach Frankreich, wo sich die Gelbwestenproteste auf der Straße formierten. Die Befürchtung, dass ein vergleichbares Protestpotential auch in Deutschland auf der Straße liegen könnte, war groß. In den Medien nahm das Thema kaum Platz ein, und die seltene Berichterstattung war teils sehr kritisch. Doch im Rücken der Mahner, dass ein solcher CO₂-Preis die Bevölkerung aufwühlen könnte, braute sich eine ganz andere Protestwelle zusammen: mit den Aktivist*innen von Fridays for Future wurde die Forderung nach einer aktiven Klimaschutzpolitik, welche die Ziele des Pariser Klimaabkommens erreicht, laut. Eine Kernforderung der Bewegung war und ist die Bepreisung von Emissionen. Schnell schlossen sich andere Akteursgruppen der Protestbewegung an: Scientists for Future, Parents for Future und viele mehr stimmten in den Chor der Forderungen mit ein und zwangen so Politik und Medien, sich aktiv mit dem Thema auseinanderzusetzen. Viele Wissenschaftler*innen und Politikberater*innen, die seit vielen Jahren für diese ökonomischen Instrumente in der Umwelt- und Klimapolitik werben, fanden endlich Gehör und konnten ihre Strategien und Konzepte vorstellen. Mit steigender Information stieg auch die Akzeptanz. Im Sommer 2019 gaben bei einer von Germanwatch in Auftrag gegebenen Umfrage rund zwei Drittel der Befragten an, dass sie eine von emissionsabhängige Besteuerung von Energieträgern unterstützen (Germanwatch 2019).

Doch die Tatsache, dass erst eine breite zivilgesellschaftliche Bewegung das Thema auf die politische Agenda heben musste, damit Wissenschaftler*innen Gehör finden, zeigt auch, dass es dem Wissenschaftsdiskurs nach wie vor an Verständlichkeit mangelt. Im ersten Schritt ist ein Austausch unter Expert*innen elementar, doch die Wissenschaftscommunity muss besser darin werden, eine Übersetzungsleistung zu erbringen, die ihre Erkenntnisse für die interessierte Öffentlichkeit verständlich macht. Auch die Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Akteuren könnte zu einer Verbreitung von Informationen beitragen. Hier gilt es, gemeinsam Narrative zu schaffen, welche die Bevölkerung aktiv in die Gestaltung des Wandels einbindet und sie nicht zur passiven Dulderin des Geschehens macht.

Schlussendlich ist auch die transparente Darlegung politischer Entscheidungen ein zentrales Mittel, um die

Akzeptanz von umweltpolitischen Maßnahmen zu steigern. Dies bezieht sich sowohl auf die politischen Prozesse als auch auf die Ergebnisse. Nur wenn Wähler*innen nachvollziehen können, wie es zu Entscheidungen kam, wer an den Entscheidungsprozessen beteiligt war und welche Auswirkungen sie haben, werden sie bereit sein, ihr eigenes Verhalten zu ändern. Es muss für Verbraucher*innen erkennbar sein, dass die Veränderungen, die zu Gunsten des Klima- und Umweltschutzes von ihnen erwartet werden, zielführend sind und ihrem Wohl dienen. Es muss aufgezeigt werden, welche Potentiale in der Transformation zu einer nachhaltigen Gesellschaft liegen. Dies ist besonders der Fall, wenn Umwelt- und Klimapolitik zu einer gerechteren Ausgestaltung der Steuerpolitik beiträgt und vulnerable Gruppen, wie z. B. einkommensschwache Haushalte, entlastet.

7.2 Zur Arbeit des FÖS zu ökonomischen Instrumenten

Das Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft arbeitet seit seiner Gründung vor 25 Jahren zur Frage, wie ökonomische Instrumente der Umweltpolitik die wirtschaftliche und gesellschaftliche Modernisierung hin zu einer nachhaltigeren Wirtschafts- und Lebensweise unterstützen können. Dabei beschäftigen wir uns nicht allein abstrakt mit der Frage, wie ökonomische Instrumente effizient ausgestaltet werden können. Vielmehr geht es in der Arbeit des FÖS um praktische Fragen der Gestaltung solcher Instrumente und insbesondere auch ihrer Verteilungswirkung. Viel zu häufig leidet die öffentliche Wahrnehmung von Umweltsteuern darunter, dass sie als „sozial ungerecht“ gelten, da ihre Verwendung für den Laien unklar ist und im Verborgenen bleibt, wer von der Besteuerung von Umweltverbräuchen profitiert. Die Bereitstellung von Informationen und der Austausch mit Akteuren der Sozialpolitik (Sozial- und Wohlfahrtsverbände, Gewerkschaften, Verbraucherschutzorganisationen), der Wirtschaft und der Politik sind daher zentrale Aufgaben der praxisnahen Umweltpolitikforschung und -beratung.

Um die öffentliche Kommunikation zu ökonomischen Instrumenten der Umweltpolitik zu verbessern, die Akzeptanz zu steigern und der Öffentlichkeit Informationen zur Verfügung zu stellen, hat das FÖS von April 2018 bis April 2020 eine Verbändeförderung durch das UBA erhalten. In Rahmen des Projekts wurden zwei Konferenzen organisiert (die Abschlusskonferenz wird auf Grund der aktuellen Corona-Restriktionen im September 2020 nachgeholt), diverse Fachworkshops

und Expert*Innenrunden abgehalten, ein CO₂-Online-Rechner konzipiert, Publikationen veröffentlicht, Vorträge gehalten, Interviews gegeben und Gastbeiträge geschrieben.

Auch in anderen Forschungsvorhaben setzt sich das FÖS ausführlich mit Fragen der Gestaltung und den Verteilungswirkungen von ökonomischen Instrumenten in der Umwelt- und Klimapolitik auseinander und stellt die Ergebnisse der Öffentlichkeit kostenlos zur Verfügung, um den Diskurs zu bereichern, Transparenz zu schaffen und deren Akzeptanz zu erhöhen.

LITERATURVERZEICHNIS

- Baranzini, A., Carattini, S. Effectiveness, earmarking and labeling: testing the acceptability of carbon taxes with survey data.
- Carattini, S., Carvalho, M., Fankhauser, S. Overcoming public resistance to carbon taxes. In: Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change. Jg. 9, Nr. 5. S. e531.
- Carattini, S., Kallbekken, S., Orlov, A. How to win public support for a global carbon tax. In: Nature 565. Abrufbar unter: <https://www.nature.com/magazine-assets/d41586-019-00124-x/d41586-019-00124-x.pdf>. Letzter Zugriff am: 20.3.2019.
- Costanza, R., de Groot, R., Sutton, P., van der Ploeg, S., Anderson, S. J., Kubiszewski, I., Farber, S., Turner, R. K. Changes in the global value of ecosystem services. In: Global Environmental Change. Jg. 26, S. 152-158.
- Deutschlandfunk Debatte um CO₂-Steuer - „Mobilität und Heizen dürfen nicht zum Luxus werden“. Abrufbar unter: https://www.deutschlandfunk.de/debatte-um-CO2-steuer-mobilitaet-und-heizen-duerfen-nicht.694.de.html?dram:article_id=447413. Letzter Zugriff am: 29.4.2020.
- DIW 20 Jahre Ökosteuern: finanz- und sozialpolitisch top, umweltpolitisch ein Flop. Berlin.
- FÖS (2020): Wie notwendige Wirtschaftshilfen die Corona-Krise abfedern und die ökologische Transformation beschleunigen können. In: FÖS Policy Brief. Jg. 2020, Nr. 03. Abrufbar unter: <https://foes.de/publikationen/2020/2020-03-FOES-Wirtschaftshilfen-Corona-Krise.pdf>
- Germanwatch Umfrage: Fast zwei Drittel für CO₂-Steuerreform. Abrufbar unter: <http://germanwatch.org/de/16544>. Letzter Zugriff am: 29.4.2020.
- Göpel, Maja. „Wir Brauchen Ein Neues Wirtschaftsmodell.“ Magazin für Kommunikation „pressesprecher,“ 2019. <https://www.pressesprecher.com/nachrichten/wir-brauchen-ein-neues-wirtschaftsmodell-971594456>.
- Handelsblatt Pläne für CO₂-Steuer und Klimaprämie ernten weitere Kritik. Abrufbar unter: <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/umweltschutz-schulzes-plaene-fuer-CO2-steuer-und-klimapraemie-ernten-weitere-kritik/24575502.html?ticket=ST-234112-hVyQ1bFs4ERfyGA22UtK-ap3>. Letzter Zugriff am: 29.4.2020.
- Kallbekken, S., Aasen, M. The demand for earmarking: Results from a focus group study. In: Special Section - Payments for Ecosystem Services: From Local to Global. Jg. 69, Nr. 11. S. 2183-2190.
- Loske, R. „Hatespeech“ gegen die Ökosteuern. Abrufbar unter: <http://www.klimareporter.de/finanzen/hatespeech-gegen-die-oekosteuer>. Letzter Zugriff am: 29.4.2020.
- Mazzucato, M. Wie kommt der Wert in die Welt? Von Schöpfern und Abschöpfern.
- Schneidewind, Uwe., Zahrnt, Angelika. Damit gutes Leben einfacher wird: Perspektiven einer Suffizienzpolitik. München.
- Schröder, C. Soziologe Bude über Corona-Folgen für die Gesellschaft: „Verwundbarkeit macht solidarisch“. Abrufbar unter: <https://www.tagesspiegel.de/kultur/soziologe-bude-ueber-corona-folgen-fuer-die-gesellschaft-verwundbarkeit-macht-solidarisch/25757924.html>. Letzter Zugriff am: 29.4.2020.
- Stern, N. H., Britain, G., Treasury, H. M. Stern Review: The economics of climate change. Abrufbar unter: http://www.hm-treasury.gov.uk/d/bowes_1.pdf. Letzter Zugriff am: 1.4.2014.

Unfried, P., Welzer, H. Maja Göpel im Interview: Verbote können Menschen befreien. Artikel vom: die tageszeitung. .Abrufbar unter: <https://taz.de/!169655/>. Letzter Zugriff am: 29.4.2020.

vzbv Verbraucher sehen Chance im Klimaschutz. .Abrufbar unter: <https://www.vzbv.de/pressemitteilung/verbraucher-sehen-chance-im-klimaschutz>. Letzter Zugriff am: 29.4.2020.

World Economic Forum The Global Risks Report 2020: An unsettled world. .Abrufbar unter: <https://wef.ch/2QfEAR9>. Letzter Zugriff am: 29.4.2020.

Im Rahmen der Verbändeförderung, gefördert durch das Umweltbundesamt

