

Analysepapier



**Lasst uns drüber reden:**

# Wie die Akzeptanz umweltökonomischer Instrumente gesteigert werden kann

Ann-Cathrin Beermann und Isabel Schrems  
März 2021

 Forum  
Ökologisch-Soziale  
Marktwirtschaft

## Inhalt

Umweltökonomische Instrumente können und sollten bei der Erreichung der klimapolitischen Ziele eine wichtige Rolle spielen. Im Vergleich zu anderen Instrumenten der Umweltpolitik zeichnen sie sich dadurch aus, dass sie klare Anreize für umweltfreundliches Handeln setzen, ohne die Bevölkerung in ihren Handlungsspielräumen einzuschränken. Jedoch wird innerhalb dieses Analysepapiers deutlich, dass für eine erfolgreiche Einführung solcher Instrumente einige Faktoren zu beachten sind. Um zu verhindern, dass von der Bevölkerung hohe Belastungen befürchtet werden, sollte die Möglichkeit von Kompensationsmaßnahmen mit dem Instrument diskutiert werden.

Auch eine sozial gerechte Ausgestaltung und ein transparenter politischer Prozess kann die Akzeptanz der Öffentlichkeit stark erhöhen. Die Relevanz und der potentielle Erfolg der politischen Maßnahme müssen klar kommuniziert werden und auch für Desinteressierte verständlich sein. Eine einheitliche und überzeugende Semantik, Narrative, sowie gut ausgebaute Kommunikationsstrukturen können hierbei einen wesentlichen Beitrag leisten.

**Veröffentlichung: März 2021**

## Herausgeber

### Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft (FÖS)

Schwedenstraße 15a  
13357 Berlin

Tel +49 (0) 30 76 23 991 – 30  
Fax +49 (0) 30 76 23 991 – 59  
[www.foes.de](http://www.foes.de) – [foes@foes.de](mailto: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: © kwasny221 - Fotolia.com

# Wie die Akzeptanz umweltökonomischer Instrumente gesteigert werden kann

## Inhaltsverzeichnis

<b>1 Herausforderungen</b>	<b>4</b>
<b>2 Ökonomische Instrumente in der Umweltpolitik</b>	<b>4</b>
2.1    Umweltpolitische Instrumente	4
2.2    Umweltökonomische Instrumente	6
<b>3 Akzeptanz umweltökonomischer Instrumente</b>	<b>9</b>
3.1    Persönliche Einschränkungen und Kosten	9
3.2    Gerechtigkeit der Maßnahmen	10
3.3    Gerechtigkeit im politischen Verfahrensprozess	10
3.4    Relevanz und erwarteter Erfolg der Maßnahme	11
<b>4 Fallbeispiel: fehlende Akzeptanz der CO<sub>2</sub>-Bepreisung in Frankreich</b>	<b>11</b>
4.1    Fehlende Rückverteilungskomponente	11
4.2    Besondere Belastung einkommensschwacher Haushalte durch CO <sub>2</sub> -Bepreisung	11
4.3    Misstrauen gegenüber politischer Institutionen	12
4.4    Zweifel an Verwendung der Einnahmen	12
<b>5 Die Schlüsselrolle der richtigen Kommunikation</b>	<b>13</b>
5.1    Folgen mangelnder Kommunikation bei ökonomischen Instrumenten	13
5.2    Wichtige Faktoren einer erfolgreichen Kommunikation	13
<b>6 Fazit</b>	<b>15</b>
<b>Quellen</b>	<b>16</b>

**Inhalt:** Dieses Papier entstand im Rahmen der VerbändeProjektförderung „Verbesserung der Akzeptanz umweltökonomischer Politikinstrumente – Mit Steuern dekarbonisieren: Mehr Akzeptanz für ökonomische Instrumente in der Klimapolitik“ des Umweltbundesamtes (UBA). Hier werden zunächst die klimapolitischen Herausforderungen unserer Zeit erläutert (Kapitel 1) und die ökonomischen Instrumente innerhalb der Umweltpolitik vorgestellt (Kapitel 2). In Kapitel 3 werden vier verschiedene Faktoren genauer erläutert, welche für die Akzeptanz umweltökonomischer Instrumente eine wichtige Rolle spielen. Das Fallbeispiel der CO<sub>2</sub>-Bepreisung in Frankreich (Kapitel 4) zeigt, wie ein Nichtbeachten jener Faktoren die Einführung eines umweltökonomischen Instruments in der Praxis erschwert hat. Neben einer entsprechenden Ausgestaltung des politischen Instruments ist auch eine entsprechende Kommunikation für die Akzeptanz innerhalb der Bevölkerung entscheidend (Kapitel 5).

## 1 Herausforderungen

Die Umwelt- und Klimapolitik steht vor großen Herausforderungen, deren Bewältigung auch andere politische Sektoren, wie die Energiepolitik, die Verkehrspolitik oder die Ernährungs- und Agrarpolitik betreffen. Die seit der Industrialisierung praktizierte Form des Wirtschaftens und des Konsums geht zu Lasten der Umwelt und gefährdet das Klima. Aus diesem Grund müssen die Treibhausgasemissionen, der Energiebedarf und der Ressourcenkonsum in der Zukunft deutlich reduziert werden. Auf internationaler und nationaler Ebene wurden Umwelt-, Klima- und Effizienzziele entwickelt, die eine Erhitzung des Klimas um mehr als 2°C, eine Übernutzung der Ressourcen und ein Scheitern der Energiewende verhindern sollen:

Im Dezember 2015 einigte sich die Weltgesellschaft im Rahmen des **Pariser Klimaabkommens** auf ambitionierte Klimaziele. Um diese zu erreichen muss die deutsche Wirtschaft bis zum Jahr 2050 weitestgehend dekarbonisiert sein. Ein ambitioniertes Ziel, für dessen Realisierung Unternehmen und Privatpersonen deutliche Veränderungen in Produktion, Konsum und Verhalten vornehmen müssen.

Darüber hinaus muss der **Ressourcenverbrauch** reduziert und die Rohstoffproduktivität erhöht werden. Dies ist nicht nur aus umweltpolitischen Erwägungen relevant, sondern besonders bei knappen Rohstoffen und Ressourcen, die aus politisch unsicheren Regionen kommen, auch im Sinne der Wirtschafts-, Sicherheits-, Innen- und Außenpolitik wichtig, da die Abhängigkeit von solchen Ressourcen zu einer Vulnerabilität gegenüber Preisanstiegen und Angebotsverknappung führt. Ziel sollte es daher sein, das Wirtschaftswachstum vom Ressourcenverbrauch zu entkoppeln und Abhängigkeiten möglichst gering zu halten.

Auch die **Energiewende** stellt die Gesellschaft vor einige Herausforderungen. So müssen sowohl Industrie, als auch Privatpersonen dringend Effizienzmaßnahmen ergreifen, um ihren Energiebedarf zu reduzieren und den Stromkonsum so zu lenken, dass er in Zeiten des Stromüberschusses verbraucht oder ge-

speichert und in Zeiten der Stromknappheit ausgespeichert wird.

Ohne die COVID-19 bedingten Sondereffekte droht eine Vielzahl der im Jahr 2020 angestrebten **Umwelt- und Klimaziele** verfehlt zu werden. Politische Maßnahmen, die bisher ergriffen worden sind, scheinen daher nicht ausreichend. Damit Unternehmen und Privatpersonen die Produktion, den Konsum und ihr Verhalten umwelt- und klimafreundlicher gestalten, müssen politische Bemühungen verstärkt werden.

Umweltökonomische Instrumente können wirtschaftliche Anreize für umweltfreundliches Handeln schaffen bzw. verstärken und könnten somit eine wichtige Rolle zur Erreichung der Umwelt- und Klimaziele spielen. Für die Einführung neuer umweltpolitischer Instrumente ist jedoch die **Akzeptanz durch die Bevölkerung sowie durch Unternehmen** entscheidend. Welche Faktoren dabei eine wichtige Rolle spielen, wird innerhalb dieses Papiers vorgestellt. Neben der Art und Weise der Ausgestaltung umweltpolitischer Instrumente ist dabei auch deren Kommunikation von großer Bedeutung.

## 2 Ökonomische Instrumente in der Umweltpolitik

### 2.1 Umweltpolitische Instrumente

Die Umweltpolitik hat zum Ziel, den Schutz der Natur, auch gegen die Interessen anderer Politikbereiche, wie z.B. Wirtschaftsinteressen durchzusetzen. Unter der Prämisse der Nachhaltigkeit soll die Nutzung von Ressourcen wie Wasser, Luft, Landflächen, Flora und Fauna und endlichen Rohstoffen wie Öl, seltenen Erden etc. soweit begrenzt werden, dass sie zukünftigen Generationen noch in ausreichendem Maße zur Verfügung stehen.

Hierfür kann sich die Umweltpolitik an fünf Instrumentengruppen bedienen: Informationen, Freiwillige Selbstverpflichtungen, Ökonomische Instrumente, Planerische Instrumente und Ordnungsrechtliche Maßnahmen (aufsteigend von schwacher zu starker Wirkmächtigkeit aufgelistet).

Abbildung 1: **Umweltpolitische Instrumente**



Quelle: eigene Darstellung

Die **Information** ist ein in Politik und Wirtschaft beliebtes Instrument, da sie in der Regel auf wenig politischen Widerstand trifft, vergleichsweise günstig ist und in den meisten Fällen kaum bürokratische Hürden aufweist (Ausnahmen sind hier z.B. Zertifizierungsprozesse, die u. U. mit einem Kontrollaufwand, etc. verbunden sein können). Ziel ist es, durch Aufklärung ein Problembewusstsein und in Folge dessen Verhaltensänderung zu erzeugen. Es gibt Beispiele, in denen Informationen den gewünschten Effekt erzielen konnten, jedoch sind diese Erfolge selten im Umweltsektor zu finden. Ein Positivbeispiel aus einem anderen Politikbereich ist die HIV/AIDS-Aufklärungskampagne der 1980er und -90er Jahre, die jedoch sehr aufwendig und Zielgruppenorientiert gestaltet wurde und somit einen überdurchschnittlichen großen Einfluss nehmen konnte, aber auch teuer war, als viele andere Kampagnen (Hirschnitz-Garbers/Langsdorf 2015). Auch die Sichtbarkeit des Problems, durch prominente Betroffene wie Musiker Freddie Mercury, dem Schauspieler Klaus Schwarzkopf („Tatort“), dem Künstler Keith Haring oder dem Tennis-Profi Michael Westphal half, das Thema für die Öffentlichkeit persönlich erfahrbar zu machen und für die vergleichsweise leichte Prävention zu sensibilisieren. Ein solcher Erfolg einer Informationsmaßnahme stellt aber die Ausnahme dar. Im Allgemeinen ist der durch Information erzielte Effekt gering (Hamann u. a. 2016). So führen ein hoher Bildungsstand und der Zugriff auf Informationen nicht zwangsläufig zur Anerkennung von Umweltproblemen. Die Umweltbewusstseinsstudie des BMUB/UBA

(2017) zeigt, dass das „gehobene Milieu“, welches einen höheren Bildungsabschluss und Einkommen hat, zwar eine leicht höhere Bereitschaft aufweist, nachhaltige Produkte zu konsumieren, jedoch zum aktuellen Zeitpunkt keinen akuten Handlungsbedarf sieht. Stattdessen wird darauf vertraut, dass die Probleme durch technischen Fortschritt behoben oder kompensiert werden können. Doch auch Bevölkerungsgruppen mit starkem (Umwelt-) Problembewusstsein verhalten sich nicht zwangsläufig nachhaltig. Die meisten Konsumenten wissen beispielsweise um die schlechten Arbeitsbedingungen im Textilgewerbe – trotzdem hält dies die wenigsten davon ab, Billig-Kleidung zu erwerben oder trotz der bekannten hohen Emissionen mit dem Flugzeug zu reisen. Diese Diskrepanz zwischen Einstellung und Handeln kann eine Vielzahl von Gründen haben. Gewohnheit, pragmatische Abwägung der für das Individuum entstehenden Kosten oder unbewusste Selektion von Information zur Rechtfertigung des eigenen Handelns können u.a. dazu führen, dass der Effekt von Information verhallt (Hirschnitz-Garbers/Langsdorf 2015).

Die **Freiwilligen Selbstverpflichtungen** sind ein von der Industrie gerne eingegangenes Instrument, da mit ihnen keine Zwänge einhergehen und Nicht-Erreichen von gesetzten Zielen nicht sanktioniert wird. Kritiker\*innen dieses Instrumentes beklagen die mangelnde Verbindlichkeit sowie die häufig unklare oder ungenügende Zieldefinition. Befürworter\*innen von freiwilligen Selbstverpflichtungen sehen in ihnen hingegen eine gute Übergangsmaßnahme, wenn der

gesellschaftliche und politische Konsenz (noch) nicht ausreicht, um verbindliche gesetzliche Regelungen zu schaffen. Eine Kooperation zwischen Staat und Unternehmen kann in diesem Fall ein erster Handlungsschritt sein, durch den Akzeptanz für das Problem und Problemlösebedarf geschaffen wird. Wenn nötig können daraufhin in der Zukunft striktere Maßnahmen realisiert werden (Claußen/Zundel 1995).

Ein aktuelles Beispiel für eine freiwillige Selbstverpflichtung ist die Vereinbarung zur Verringerung des Verbrauchs von Kunststofftragetaschen zwischen dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB, heute BMU) und dem Handelsverband Deutschland (HDE) aus dem Jahr 2016. In ihr verpflichteten sich 260 Unternehmen, dass 80% der von ihnen ausgegebenen Plastiktüten innerhalb von zwei Jahren kostenpflichtig sein werden, um den Konsum zu reduzieren (Deutscher Bundestag 2016). Befürworter dieses Instrumentes bewerten die freiwillige Selbstverpflichtung als Erfolg, da mit ihr der Plastiktütenkonsum im ersten Jahr von 71 auf 45 Stück pro Kopf gesenkt werden konnte, Kritiker hingegen bemängeln, dass durch die freiwillige Selbstverpflichtung eine wirklich effiziente Maßnahme verhindert wurde und fordern stattdessen den Einsatz ökonomischer Instrumente.

Diese setzen finanzielle Anreize, das eigene Verhalten zum Positiven zu wenden. Zu **ökonomischen Instrumenten** gehören u.a. Subventionen, Steuern, Abgaben, Zertifikathandel, etc. (genaue Beschreibung des Instruments, siehe Kapitel 2.2). Im Plastiktüten-Fall fordert z.B. die Deutsche Umwelthilfe eine Abgabe in Höhe von 22 Cent pro Tüte. Diese würde auch Unternehmen, die nicht Mitglied im HDE sind, dazu zwingen, Plastik-Tragetaschen zu bepreisen und somit eine deutlich weitere Reichweite haben. Außerdem würden die Einnahmen dem Staat zufallen, der sie gemeinwohlorientiert einsetzen könnte und nicht den Unternehmen zugutekommen, die dafür neue Plastiktüten bedrucken und somit als kostengünstige Werbefläche nutzen können (DUH 2017). In Irland gelang es mit einer solchen Abgabe, den Tütenkonsum auf 16 Plastiktüten pro Kopf/Jahr, also deutlich unter den Verbrauch in Deutschland, zu senken.

Zu den **planerischen Instrumenten** gehören z.B. Baugenehmigungen mit denen die Ansiedlung oder der Ausbau von Industrien gelenkt werden kann. So kann zum Beispiel in Regionen, die besonders schutzwürdig sind oder in denen bereits eine hohe Umweltbelastung vorliegt, der Bau einer neuen Industrieanlage eingeschränkt oder verhindert werden. Bei den planerischen Instrumenten handelt es sich bereits um ein relativ restriktives Instrument, das jedoch auch eine hohe Wirkung erzielen kann.

Am wirkvollsten, aber auch am kontroversesten diskutiert, sind **ordnungsrechtliche Maßnahmen**, also Ge-

und Verbote. Diese können input-orientiert sein (Begrenzung oder Verbote der Nutzung von Stoffen) oder output-orientiert (Begrenzung oder Verbot der Ausbringung von Schadstoffen, wie zum Beispiel THG-Emissionen) (Stehling 1999). Voraussetzung für eine hohe Effizienz dieser Maßnahmen ist ein funktionierendes Kontroll- und Sanktionsregime. Ist dieses implementiert, können damit die besten Ergebnisse erzielt werden. Jedoch sind ordnungsrechtliche Maßnahmen vergleichsweise unbeliebt, da sie Menschen und Unternehmen in ihrem Verhalten einschränken und die vorgeschriebenen Maßnahmen ökonomisch ineffizient sein können. Somit ist der Widerstand aus Gesellschaft und Wirtschaft häufig groß und die Politik vermeidet ordnungsrechtliche Maßnahmen wenn möglich.

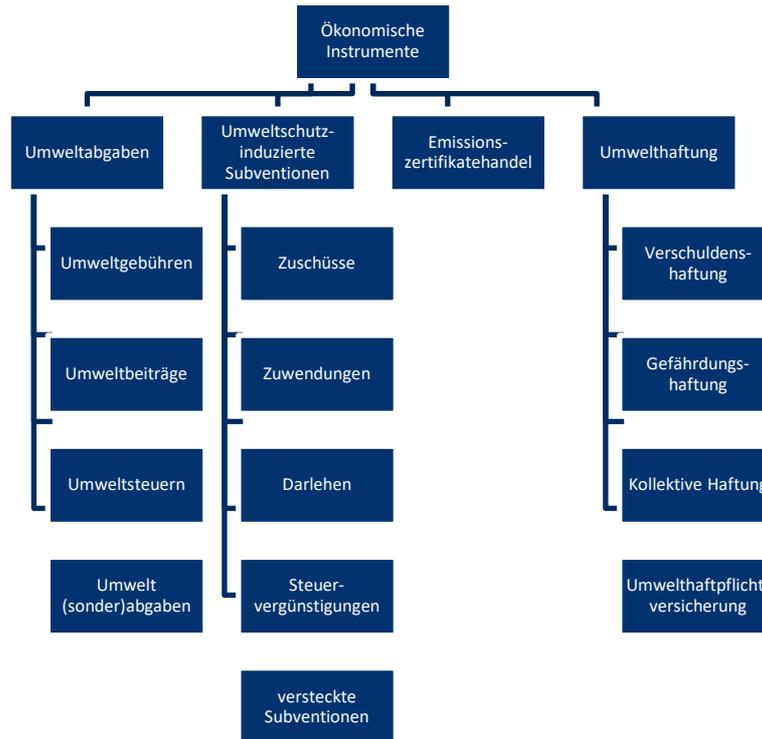
## 2.2 Umweltökonomische Instrumente

Im Rahmen dieses Papieres werden ökonomische Instrumente im Klima-Kontext betrachtet, die mit dem Ziel eingesetzt werden über **finanzielle Anreize zu klimafreundlicherem Verhalten** anzuregen, ohne jedoch (wie ordnungsrechtliche Instrumente) den Verhaltensspielraum der Protagonisten gänzlich einzuschränken.

Mit den Einnahmen aus Umweltsteuern und -abgaben kann der Haushalt entlastet werden. Auch können z.B. umweltfreundliche Technologien subventioniert oder soziale Maßnahmen ergriffen werden, die es Haushalten mit geringem Einkommen ermöglicht, die steigenden Energiekosten, Transportkosten, etc. zu kompensieren. Ein weiterer positiver Effekt von ökonomischen Instrumenten ist, dass mit ihnen, wenn sie richtig konzeptioniert sind (z.B. wenn sich die Höhe der Abgabe an dem tatsächlichen CO<sub>2</sub>-Ausstoß eines Produktes orientiert) der tatsächliche Preis eines Gutes widerspiegelt werden kann. Derzeit werden **Umweltkosten** häufig **externalisiert** und die Gesamtgesellschaft muss für die Folgen der Produktion und des Konsums aufkommen. Ökonomische Instrumente können zu einer **Einpreisung der Umweltkosten** beitragen und so verhindern, dass ökologisch produzierte Güter teils deutlich teurer sind als Waren, deren Folgekosten auf die Allgemeinheit bzw. auf andere Regionen der Welt abgewälzt wurden. Grundgedanke dieser Einpreisung ist, dass der Verursacher einer Umweltbelastung für die Folgen aufkommt (Verursacherprinzip).

Nach Stehling (1999) sind die ökonomischen Instrumente in vier Gruppen aufzuteilen: den Umweltabgaben (im weiteren Sinne), den Umweltschutzinduzierten Subventionen, dem Emissionszertifikatehandel und der Umwelthaftung.

Abbildung 2: Ökonomische Instrumente in der Umweltpolitik



Quelle: Stehling (1999)

In die Kategorie **Umweltabgaben** (im weiten Sinne) gehören Umweltgebühren, wie sie z.B. auf die Abfallentsorgung anfallen und welche proportional zur in Anspruch genommenen Leistung erhoben werden; Umweltbeiträge werden unabhängig von der tatsächlich in Anspruch genommenen Leistung von allen potentiellen Nutzern gleichermaßen erhoben; Umweltsteuern werden ohne direkte Gegenleistung erhoben und ihre Einnahmen fließen in den allgemeinen Haushalt. Stehling (1999) unterscheidet hier in Umwelt-Steuern mit fiskalischer Zielsetzung, die primär der Erzielung von Staatseinnahmen dienen, und Umweltschutzfinanzierungssteuern, deren Ziel es ist staatliche Umweltschutzmaßnahmen aus dem Steueraufkommen zu finanzieren. Am bekanntesten ist hier die sogenannte „Öko-Steuer“, die 1999 eingeführt wurde und durch deren Einnahmen die Lohnnebenkosten gesenkt werden konnten. Umweltabgaben im engeren Sinne haben im Vergleich zu Umweltsteuern den Vorteil, dass die Einnahmen einer Abgabe zweckgebunden eingesetzt werden können (z.B. für Investitionen in weitere Umweltschutzmaßnahmen oder zur finanziellen Unterstützung einkommensschwacher Haushalte, um durch Umweltmaßnahmen teilweise steigende Preise zu kompensieren).

Die **umweltschutzinduzierten Subventionen** beinhalten Zuschüsse, die Akteuren für die Erbringung einer Umweltleistung gewährt werden (z.B. die Zuschüsse der KfW-Bank, die Hauseigentümern ge-

währt werden, die ihre Immobilie energetisch sanieren und besonders hohe Effizienzstandards erzielen), Darlehen, die es ermöglichen Umweltdmaßnahmen durchzuführen, häufig zu einem günstigen Zinssatz oder günstigen Rückzahlkonditionen, Steuervergünstigungen und versteckte Subventionen.

Der **Emissionszertifikatehandel** wird in der Theorie von vielen Ökonomen als vielversprechendes Instrument zur Erreichung politischer Emissionsreduktionsziele angesehen. Sowohl Abgaben als auch Zertifikate schaffen Anreize um in innovative Techniken zur Senkung der Emissionen zu investieren. Beide Instrumente fördern, dass Reduktionen auf kostengünstige Weise vorgenommen werden (ökonomische Effizienz). Mit dem Instrument des Emissionsrechtehandels kann jedoch zusätzlich durch das Festsetzen einer maximalen Emissionsmenge das Erreichen eines konkreten Minderungsziels garantiert werden (ökologische Treffsicherheit) – zumindest theoretisch (Zimmer 2004). In der Praxis hängt der Erfolg eines Emissionshandelssystems insbesondere von der tatsächlichen Ausgestaltung des Systems ab. Bei der Einführung des Europäischen Emissionshandelssystems (EU ETS) zeigten sich verschiedene Probleme, welche vor allem zu Beginn die Wirksamkeit des ökonomischen Instruments in der Praxis stark beeinträchtigten. So wurden unter anderem zu viele Zertifikate ausgebracht, weswegen die Preise zu gering waren, um die tatsächlich anfallenden Kosten durch Emissionen widerzuspie-

geln und nennenswerte Einspar-Anreize zu setzen (Ellerman u. a. 2014).

Die am wenigsten bekannte Gruppe der ökonomischen Instrumente ist die **Umwelthaftung**. Sie kann privatrechtlich oder öffentlich gestaltet werden: „Privatrechtlich geht es um Ersatz der Schäden an Leben, Körper, Gesundheit oder Eigentum von Personen, die diese vermittelt über Umweltmedien durch das Verhalten anderer Personen erleiden“ (UBA 2017). Außerdem könne Verursacher verpflichtet werden, Umweltschäden selber zu beseitigen.

### 2.2.1 Potential und Kritik an Ökonomischen Instrumenten

Kritik an ökonomischen Instrumenten zum Umweltschutz kann moralisch, ökologisch, wirtschaftlich oder sozial begründet werden.

Die **moralische Kritik** beruht auf der Monetarisierung von Umwelt. In dem der Ge- und Verbrauch von Ressourcen, das Ausstoßen von Emissionen und Umweltverschmutzung mit einem Preis belegt wird. Dies ermöglicht Kritikern zur Folge, dass reiche Akteure sich auf Kosten ärmerer „freikaufen“ könnten. Ähnlich dem Ablasshandel können laut dieser Ansicht „Sünden“ durch Geldzahlungen ausgeglichen werden, statt eine Verhaltensänderung zu erzeugen. Hierbei wird auch auf ein Gerechtigkeits-Problem verwiesen, dass es lokal die besser verdienenden gegenüber den armen und global der „reiche Norden“ gegenüber dem „sich entwickelnden Süden“ einen finanziellen Vorteil hat, obwohl Teile des Reichtums auf den Ressourcen und der günstigen Arbeitskraft des Südens basieren.

Die **ökologische Kritik** kommt meist auf, wenn ein Problem als so gravierend wahrgenommen wird, dass der Einsatz von ökonomischen Instrumenten als nicht weitreichend oder rigide genug angesehen wird. Häufig werden stattdessen ganz klare Ge- und Verbote gefordert, die eine Verhaltensänderung erzwingen.

Die **wirtschaftliche Kritik** kommt zum einen von Neo-Liberalen Akteuren, die jegliche Eingriffe in den Markt ablehnen und in ökonomischen Instrumenten eine unzulässige Marktverzerrung sehen. Um das 2°C-Ziel des Pariser Klimaabkommens zu erreichen, dürfen aber große Mengen der zur Verfügung stehenden Kohle-, Öl- und Gasvorräte gar nicht genutzt werden und somit sollte der Punkt, an dem natürliche Knappheit den Preis erhöht und zu weniger Energiekonsum beiträgt nie erreicht werden (Clausen 2017). Marktanzreize müssen somit künstlich erzeugt werden. Abgesehen von der Theorie-basierten Kritik bemängeln Wirtschaftsvertreter, dass durch ökonomische Instrumente die heimische Wirtschaft zu sehr belastet würde, besonders in Wirtschaftszweigen mit starker internationaler Konkurrenz, die u. U. keine oder gerin-

gere Umweltstandards erfüllen muss oder mit geringeren oder keinen finanziellen Internalisierungsmaßnahmen konfrontiert wird. Sie fordern dann internationale Lösungen und lehnen nationale Maßnahmen ab. Da Länder aber schwerpunktmäßig unterschiedliche Problemfelder adressieren (Deutschland war Vorreiter in Erneuerbaren Energien, Norwegen und auch China und Kalifornien sind Pioniere bei Elektromobilität, Dänemark geht bei der Gebäudewärme mit flächendeckender Fernwärme voran, etc.) sind globale Lösungsansätze nur schwer vereinbar und somit in naher Zukunft unwahrscheinlich. Aus diesem Grund müssen Nationalstaaten bereits voranschreiten (Clausen 2017). Befürworter betonen die positiven Effekte des Innovationsdrucks zukunftsfähige Technologien entwickeln zu müssen und somit heute schon die Voraussetzungen für ein wirtschaftliches Bestehen in der Zukunft zu schaffen. Schon heute gibt es eine steigende Nachfrage nach grünen Technologien, die bereits ein weltweites Marktvolumen von über 3.214 Mrd. Euro (2016) haben und bis 2025 voraussichtlich auf fast 6.000 Mrd. Euro steigen werden (BMU 2018)<sup>1</sup>. Deutsche Anbieter haben hierbei einen Marktanteil von 14% (im Vergleich zum deutschen Anteil an der Globalen Wirtschaftsleistung von 4,6%), die Green-Tech-Branche trägt 15% des BIP bei und stellt Arbeitsplätze für 1,5 Mio. Beschäftigte (ibid.). Die deutsche Wirtschaft profitiert somit von strengen Umweltanforderungen, da sie Technologien bereitstellt, die diesen Anforderungen genügen.

**Soziale Kritik** wird besonders geäußert, wenn Haushalte mit geringem Einkommen durch ökonomische Instrumente über Gebühr belastet werden. Empfänger\*Innen von Transferleistungen und Personen mit geringem Einkommen müssen einen erheblichen Anteil ihrer begrenzten Finanzmittel für an Konsumgüter gebundene Steuern, Abgaben und Entgelte aufbringen und Preissteigerungen auf Grund der Einführung ökonomischer Instrumente belasten sie finanziell mehr als andere Einkommensgruppen. Daher müssen ökonomische Instrumente, die sich auf die Kosten von Alltagsgütern auswirken so konzipiert werden, dass die Einnahmen wieder an die (finanzschwachen) Konsumenten zurück fließen oder diese an anderer Stelle entlastet werden. Bei der Erhebung von Steuern kann dies indirekt geschehen, wenn die Bedarfe von Transferleistungsempfängern erhoben und die Sozialleistungen angehoben werden; bei Abgaben kann eine Umverteilung direkt erfolgen. Am Beispiel einer Reform der Energiesteuer, bei der Energie- und CO<sub>2</sub>-Intensität beachtet werden, hat

<sup>1</sup> Deutschland wird von diesem Wachstum überproportional profitieren. Es wird erwartet, dass sich das Marktvolumen von 347 Mrd. € (2016) auf 738 Mrd. € (2025) mehr als verdoppelt (BMU 2018).

FÖS (2017) aufgezeigt, wie eine soziale und wettbewerbsverträgliche Ausgestaltung eines ökonomischen

Instrumentes der Umweltpolitik konzipiert werden kann:

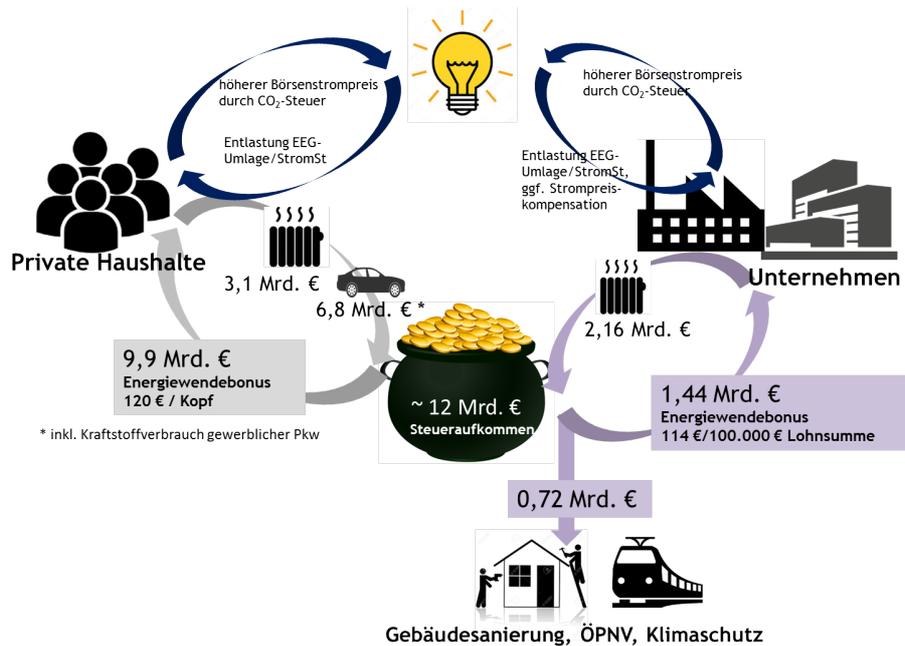


Abbildung 3: Beispiel eines sozial- und wettbewerbsverträglich konzipierten ökonomischen Instrumentes in der Umweltpolitik (FÖS 2017)

### 3 Akzeptanz umweltökonomischer Instrumente

Im Hinblick auf die derzeitigen Herausforderungen der Umwelt- und Klimapolitik ist eine schnelle und effektive Einführung umweltpolitischer Instrumente notwendig. Wie im vorherigen Kapitel dargestellt, bieten umweltökonomische Instrumente hier das besondere Potenzial, Anreize für umweltfreundliches Verhalten zu setzen, ohne Bevölkerung und Unternehmen in ihrem Verhalten strikt einzuschränken. Der Erfolg ökonomischer Instrumente setzt jedoch eine öffentliche Akzeptanz der geplanten Maßnahmen voraus. Trotz der immer sichtbarer werdenden anthropogenen Klima- und Umweltschäden scheint die Akzeptanz ökonomischer Instrumente mit ökologischer Lenkungswirkung in vielen Ländern (noch) begrenzt zu sein (Bernauer/McGrath 2016).

Sowohl theoretische, umweltpsychologische Ansätze (Steg u. a. 2013) als auch empirische Studien (Maestre-Andrés u. a. 2019; Umit/Schaffer 2019) zeigen, dass für die öffentliche Akzeptanz umweltökonomischer Instrumente insbesondere vier Faktoren ausschlaggebend sind:

1. Persönliche Einschränkungen und Kosten
2. Gerechtigkeit der Maßnahme
3. Gerechtigkeit im politischen Verfahrensprozess

#### 4. Relevanz und erwarteter Erfolg der Maßnahme

##### 3.1 Persönliche Einschränkungen und Kosten

Die Akzeptanz für umweltpolitische Maßnahmen ist gering, wenn von der Bevölkerung eine **Einschränkung ihrer Freiheiten** erwartet wird oder die **Kosten** der Maßnahmen zu hoch erscheinen.

Inwieweit diese Befürchtungen eintreten, ist maßgeblich von der Ausgestaltung der politischen Maßnahme abhängig. Im Allgemeinen werden Maßnahmen, die auf ein **effizienteres Verhalten in wenigen Situationen abzielen** (wie bspw. die Nutzung von Elektroautos und die Isolierung von Häusern) leichter akzeptiert, als solche, die persönliche **Einschränkungen im alltäglichen Verhalten** (wie bspw. kürzere Duschzeiten, weniger Heizen) erfordern (Steg u. a. 2013).

Die Akzeptanz von Umweltabgaben, welche umweltschädliches Verhalten bestrafen (**Push Methoden**) und zu Mehrkosten bei Bevölkerung und Unternehmen führen können, kann zudem erhöht werden, wenn sie mit politischen Maßnahmen kombiniert werden, die umweltfreundliches Verhalten belohnen (**Pull Methoden**). So kann beispielsweise die Akzeptanz für höhere Flugsteuern gesteigert werden, wenn gleichzeitig die Infrastruktur für Schnellzüge verbessert oder aber mit Subventionen oder Steuerentlas-

tungen an anderer Stelle kombiniert wird (Steg u. a. 2013). Auch das vorgestellte Model der Energiesteuerreform (FÖS 2017) beinhaltet daher einen Energie-wendebonus.

Umfragewerte bezüglich der Einführung einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung in Deutschland machten deutlich, dass **Kompensationsmaßnahmen** im Gegenzug für klimaschutzbedingte Energiebepreisung von vielen erwünscht werden (Setton 2019). Hierbei existieren verschiedene Ausgestaltungsoptionen, die bereits in einigen Ländern umgesetzt werden.

In der **Schweiz** werden beispielsweise zwei Drittel der Einnahmen der CO<sub>2</sub>-Bepreisung als Pro-Kopf-Pauschale an die Bevölkerung zurückerstattet, wobei das andere Drittel für ein Programm zur energetischen Sanierung von Gebäuden verwendet wird (Steinbach/Valta 2019).

### 3.2 Gerechtigkeit der Maßnahmen

Die wahrgenommene Gerechtigkeit der Maßnahme spielt ebenfalls eine wichtige Rolle. Um zu beurteilen inwieweit die Auswirkungen der Politik als gerecht anzusehen sind, können drei Arten von Vergleichen herangezogen werden: ein intrapersoneller, ein interpersoneller oder ein intergenerationaler Vergleich.

**Intrapersonelle Vergleiche** beziehen sich auf den Vergleich der persönlichen Folgen der Maßnahme im Bezug zu eigenen Vorstellungen, Referenzpunkten oder vergangenen Erfahrungen. Erhöhungen der Stromsteuern können daher als ungerecht wahrgenommen werden, wenn sie zu Strompreisen führen, die persönlich erwartete Strompreise übersteigen.

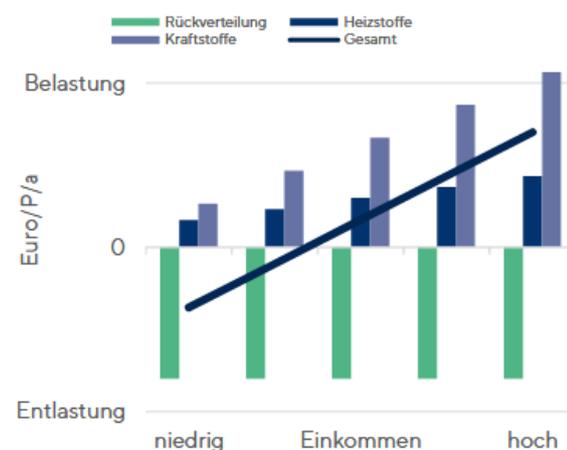
**Interpersonelle Vergleiche** beschreiben dagegen Vergleiche, die zwischen den persönlichen Folgen der Maßnahme und deren Folgen für andere Personen oder Gruppen getroffen werden. Vergleiche zwischen Gruppen können gemäß zwei unterschiedlicher Fairness-Prinzipien stattfinden: Gleichheit und Gerechtigkeit. Wird dem Gleichheitsansatz gefolgt, müssen politischen Maßnahmen alle Menschen gleich betreffen. Gerecht sind Maßnahmen dagegen, wenn sie alle Menschen relativ gesehen gleich betreffen. **Horizontal gerecht** sind Maßnahmen, die die Menschen proportional zu ihrem Anteil an einem Problem belasten.

**Vertikal gerecht** sind Maßnahmen, die die Menschen proportional zu ihren Bedürfnissen und Fähigkeiten betreffen (Steg u. a. 2013). So wird bei der Einführung von CO<sub>2</sub>-Steuern häufig die **überproportionale Belastung von armen Haushalten** kritisiert (Maestre-Andrés u. a. 2019). Empfänger\*innen von Transferleistungen und Personen mit geringem Einkommen müssen einen erheblichen Anteil ihrer begrenzten Finanzmittel für an Konsumgüter gebundene Steuern, Abgaben und Entgelte aufbringen und Preissteigerungen auf Grund der Einführung ökonomischer In-

strumente belasten sie finanziell mehr als andere Einkommensgruppen.

Bei der Einführung von **Kompensationsmaßnahmen** muss daher beachtet werden, dass diese sozial gerecht ausgestaltet werden. Wie in dem vorgestellten Modell der Schweiz, sollten die Einnahmen durch Umweltafgaben (zu einem Teil) wieder an die Konsumenten zurück fließen. Umfragen zeigen, dass ein Großteil der Bevölkerung Kompensationsmaßnahmen favorisiert, welche insbesondere einkommensschwachen Haushalte entlasten und somit eine umverteilende Wirkung erzielen (Vöhringer u. a. 2016). In Abbildung 4 wird deutlich, wie ein progressives CO<sub>2</sub>-Preiskonzept, bei dem einkommensschwache Haushalte weniger stark belastet werden als einkommensstarke Haushalte, aussehen kann.

**Abbildung 4: Progressiver Verteilungseffekt eines CO<sub>2</sub>-Preiskonzepts**



Quelle: (FÖS 2019a)

Jedoch kann auch eine gleiche bzw. gerechte Belastung **zwischen Unternehmen und privaten Haushalten** oder **zwischen unterschiedlichen Regionen oder Ländern** für die öffentliche Akzeptanz eine wichtige Rolle spielen (Maestre-Andrés u. a. 2019).

### 3.3 Gerechtigkeit im politischen Verfahrensprozess

Zusätzlich zu den Gerechtigkeitsvorstellungen, die durch Vergleiche hervorgerufen werden, ist auch die **Gerechtigkeit im politischen Verfahrensprozess** für die Akzeptanz der Bevölkerung durchaus entscheidend. Ein politischer Verfahrensprozess wird dann als gerecht wahrgenommen, wenn dieser soziale Werte und Normen der Fairness erfüllt. Die **Beteiligung der Öffentlichkeit** in politischen Entscheidungsprozessen kann hierbei eine Schlüsselrolle spielen. Zudem trägt eine Kontinuität von Entscheidungsprozessen,

offene Kommunikation sowie das Halten von Wahlversprechen zu einem Vertrauen der politischen Entscheidungsträger und einer Akzeptanz ihrer Maßnahmen bei (Steg u. a. 2013).

Bei der Einführung von CO<sub>2</sub>-Steuern wurde insbesondere ein Misstrauen gegenüber der Regierung als hinderlicher Faktor identifiziert (Maestre-Andrés u. a. 2019). Dieses Misstrauen galt teilweise besonders der staatlichen Verwendung der zusätzlichen Steuereinnahmen. Ursache für das fehlende politische Vertrauen können jedoch ebenso **fehlende Informationen** über die genaue Ausgestaltung der geplanten Maßnahme sein (Maestre-Andrés u. a. 2019).

### 3.4 Relevanz und erwarteter Erfolg der Maßnahme

Zudem spielen die Relevanz und der erwartete Erfolg umweltpolitischer Instrumente eine wichtige Rolle. Je höher das **Bewusstsein** der Bevölkerung um die mit dem politischen Instrument behandelte Umweltprobleme, umso größer die Wahrscheinlichkeit der Akzeptanz der Bevölkerung. Daher ist die **Informiertheit** der Bevölkerung um die Umweltprobleme und deren Sichtbarkeit in der Öffentlichkeit ebenfalls sehr wichtig. Sind die positiven Effekte der umweltpolitischen Maßnahme für die Bevölkerung ersichtlich, kann sich die gesellschaftliche Akzeptanz ebenfalls erhöhen.

Jedoch kann der Einsatz umweltökonomischer Instrumente auch als nicht weitreichend genug angesehen werden, um Umweltprobleme effektiv zu lösen. Eine Studie von Umit und Schaffer (2019) zeigt, dass der **Zweifel an einem Erfolg** der CO<sub>2</sub>-Steuer die Einstellung der Bevölkerung dieser gegenüber maßgeblich beeinflusst. Die Lenkungswirkung einer CO<sub>2</sub>-Steuer wird häufig als zu gering eingestuft, um zu tatsächlichen Verhaltensänderungen zu führen. Positive Erfahrungen innerhalb von Test-Einführungen einer solchen Steuer können diese Zweifel verringern (Umit/Schaffer 2019). Zudem können **klare Zielgrößen** helfen, die wahrgenommene Effektivität und Effizienz der Maßnahmen, und damit ihre Akzeptanz zu steigern (Steg u. a. 2013).

## 4 Fallbeispiel: fehlende Akzeptanz der CO<sub>2</sub>-Bepreisung in Frankreich

Die Proteste der Gelbwesten im Jahr 2018 wurden weltweit als abschreckendes Beispiel für Reaktionen auf die Erhöhung der CO<sub>2</sub>-Bepreisung in Frankreich wahrgenommen. Obwohl neben der Konzipierung der CO<sub>2</sub>-Bepreisung insbesondere die politischen Rahmenbedingungen für die Situation in Frankreich aus-

schlaggebend waren, kann dieses Beispiel Aufschluss geben, worauf bei zukünftigen Einführungen umweltökonomischer Instrumente zu achten ist.

Eine (Fehler-)Analyse der Agora Energiewende (2019) zeigt, dass sich die Proteste überwiegend nicht gegen Klimaschutz richten, sondern gegen soziale Konsequenzen. Innerhalb des politischen Prozesses zur Einführung des CO<sub>2</sub>-Preises in Frankreich wurden die vier dargestellten Akzeptanzfaktoren **nicht ausreichend** berücksichtigt:

### 4.1 Fehlende Rückverteilungskomponente

Ursprung der Proteste im Oktober 2018 war die geplante Erhöhung der Diesel- und Benzinsteuer. Ab 2019 sollte der Klimabeitrag von 44,60€ auf 55,00€ pro Tonne CO<sub>2</sub> erhöht werden und das Dieselsteuerprivileg schrittweise abgebaut werden. Bei der Einführung des Klimabeitrags 2014 betrug dieser noch 7,00€ pro Tonne CO<sub>2</sub>. Insgesamt hätten diese Maßnahmen zu einer Steigerung der Dieselsteuer auf 6,5 Cent pro Liter sowie zu einer Steigerung der Benzinsteuer um 2,9 Cent pro Liter (Anfang 2019) geführt. Jene Steigerung wurde durch die weltweit steigenden Ölpreise noch weiter intensiviert.

Bei der Einführung des Klimabeitrags fand einmalig eine Kompensation der Mehrkosten durch eine entsprechende Senkung der Kraftstoffsteuer statt. Weitere direkte Rückverteilungsmaßnahmen in Richtung der Haushalte waren nicht vorgesehen. Die Bevölkerung sah sich dadurch einer **starken Mehrbelastung** ausgesetzt.

### 4.2 Besondere Belastung einkommensschwacher Haushalte durch CO<sub>2</sub>-Bepreisung

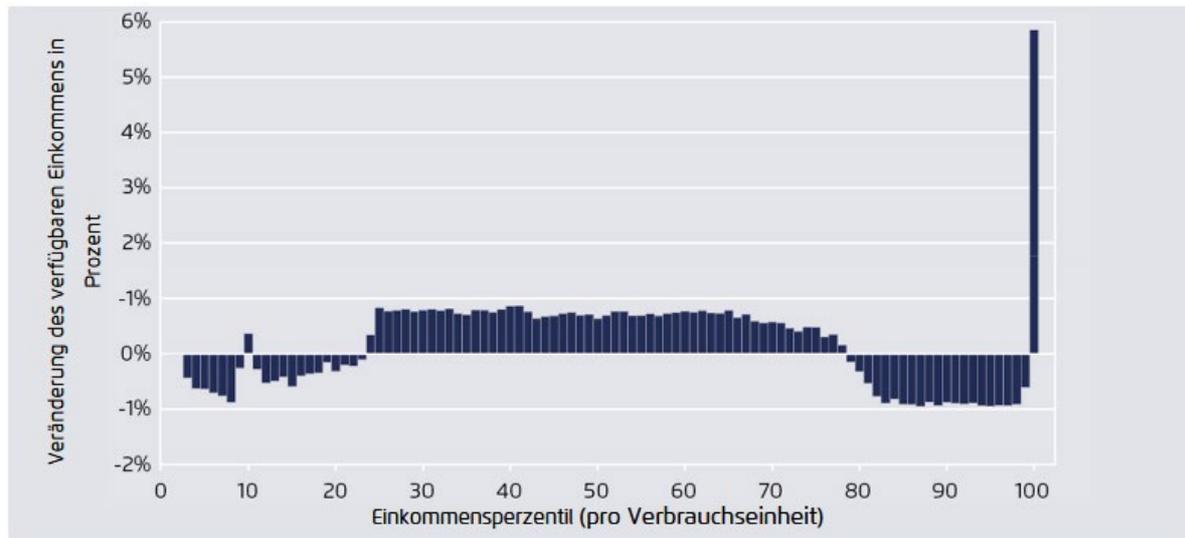
Der Klimabeitrag wurde in Frankreich in die bestehenden Energiesteuern integriert. Dies hat zur Folge, dass der Klimabeitrag **Haushalte mit niedrigen oder mittleren Einkommen stärker belastet** als diejenigen mit hohem Einkommen. Mit zunehmenden Einkommen muss ein geringerer Anteil des Einkommens als Steuer an den Staat gezahlt werden. Vor Einführung des Klimabeitrags, wurde im Rocard-Bericht 2009 eine anteilige Umverteilung der Steuereinnahmen vorgeschlagen, von der insbesondere Haushalte mit geringem Einkommen profitieren können. Umgesetzt wurde jedoch lediglich eine Steuerrückerstattung für Unternehmen.

Insbesondere im **Zusammenspiel mit weiteren Reformen** der Macron-Regierung, wurde Kritik an der

sozialen Ungerechtigkeit der politischen Maßnahme laut. Durch die Abschaffung der Vermögenssteuer, die Anpassung der Sozialleistungen und der Altersrente, die Senkung des Mietzuschusses, die Erhöhung des allgemeinen Sozialbeitrags sowie der Tabak- und

Energiesteuern wurden insbesondere die 20 Prozent der einkommensschwächsten Haushalte sowie Rentner\*innen stark belastet. Das oberste Prozent der einkommensstärksten Haushalte profitierte dagegen von den Reformen.

**Abbildung 5: Veränderung des verfügbaren Einkommens durch die Reformen 2018–2019 in Frankreich (Stand September 2018)**



Quelle: Agora Energiewende (2019)

### 4.3 Misstrauen gegenüber politischer Institutionen

Macrons Reformen brachten ihm den Titel „Präsident der Reichen“ ein. Auch die späteren politischen Maßnahmen Macrons als Reaktion auf die Gelbwesten-Proteste konnten das verlorene Vertrauen eines Großteils der Bevölkerung nicht wiederherstellen. Obwohl versucht wurde, die sozialpolitischen Konsequenzen des Klimabeitrags im Nachhinein abzumildern, wurde die umweltpolitische Maßnahme von weiten Teilen der Bevölkerung rigoros abgelehnt.

### 4.4 Zweifel an Verwendung der Einnahmen

Während der Proteste wurde zudem infrage gestellt, inwieweit der Klimabeitrag tatsächlich dem Klimaschutz diene. Behauptungen wurden laut, dass die Einnahmen zur Sanierung des Staatshaushalts verwendet würden. Aufgrund des Nonaffektationsprinzips, wonach Steuereinnahmen keinem speziellen Verwendungszweck dienen, ist die konkrete Verwendung der Einnahmen durch den Klimabeitrag tatsächlich schwer nachzuverfolgen.

Ein Teil der Einnahmen aus der Energiesteuer auf Mineralölprodukte geht an die französische Finanzierungsagentur für Verkehrsinfrastruktur sowie auf ein

Spezialkonto für die Energiewende, jedoch fließt der weit größere Anteil der Klimabeitragseinnahmen in den Staatshaushalt. Hieraus wurden auch Maßnahmen wie Förderprogramme zur Modernisierung von Heizungsanlagen, zinsvergünstigte Kredite für die energetische Sanierung von Gebäuden oder Kaufprämien von Elektro-Pkw bezahlt – **von den Gelbwesten wurden diese jedoch nicht als adäquate Verwendungen der Klimabeitrags-Einnahmen** verstanden.

## 5 Die Schlüsselrolle der richtigen Kommunikation

Die Analyse der Situation in Frankreich anhand der vier vorgestellten Akzeptanzfaktoren macht deutlich, dass bei der Einführung umweltökonomischer Instrumente die soziale Gerechtigkeit der geplanten Maßnahme sowie politische Transparenz entscheidende Rollen spielen.

Um zu verhindern, dass ökonomische Instrumente mit ökologischer Lenkungswirkung auf die Ablehnung der breiten Bevölkerung treffen, ist daher insbesondere auch eine **erfolgreiche politische Kommunikation** vor und während des Einführungsprozesses entscheidend.

### 5.1 Folgen mangelnder Kommunikation bei ökonomischen Instrumenten

Oftmals werden umweltökonomische Instrumente automatisch mit Befürchtungen der übermäßigen Kostenbelastung oder sozialen Ungerechtigkeiten verknüpft. Am Beispiel der CO<sub>2</sub>-Bepreisung zeigte sich in vielen Fällen, dass es Regierungen schwerfällt, die Vorteile dieses umweltpolitischen Instruments zu vermitteln. Häufig gelingt es nicht zu erklären, dass CO<sub>2</sub>-Steuern nicht darauf abzielen, Steueraufkommen zu generieren, sondern eine ökologische Lenkungswirkung zu entfalten. Werden der **Sinn und Zweck ökonomischer Instrumente** nicht ausreichend kommuniziert, können Konsument\*innen nicht nachvollziehen, welches umwelt- oder klimaschädliche Verhalten damit adressiert werden soll. In Norwegen und British Columbia zweifelten Bürger\*innen beispielsweise an der Sinnhaftigkeit der geplanten Steuer, da die Steuereinnahmen wieder an die Bürger\*innen zurückgegeben würden (Fay u.a. 2015; Kallbekken/Aasen 2010).

Eine mangelnde Kommunikation über die Ausgestaltung und Wirksamkeit eines geplanten Instruments ermöglicht den **Freiraum für Falschinformationen oder emotional aufgeladene Argumentation** fernab der Fakten. So schrieb die Bild-Zeitung beispielsweise über den Vorschlag einer Fleischsteuer:

„Absurde Fleischsteuer:

*Das Umweltbundesamt schlägt vor, Rindfleisch künftig mit 19 Prozent - statt wie bisher mit 7 Prozent - zu besteuern. Begründung, zu viel Treibhausgase, die durch die Fleischproduktion verursacht werden. Der Vorschlag ist an Ignoranz nicht zu überbieten! Eine Klimaabgabe würde Fleisch verteuern - und damit gerade Menschen mit kleinem Geldbeutel hart treffen. Das Gegenteil guter Sozialpolitik“ (Bild.de (2017))*

Die Bild-Zeitung lässt bei dieser Darstellung wichtige Faktoren außer Acht. Die Kosten eines hohen Fleischkonsums wie hohe Gesundheitskosten, steigende Trinkwasserpreise, etc. zahlt schon heute die Allgemeinheit beispielsweise über Krankenkassen- und Rentenbeiträge (FÖS 2018).

Und auch eine Mehrbelastung einkommensschwacher Haushalte müsste bei Einführung einer Fleischsteuer nicht per se folgen. Zwar steigt der Fleischkonsum tatsächlich mit sinkendem Einkommen (während Männer der unteren Schicht mit 110g Fleisch pro Tag einen deutlich zu hohen Fleischkonsum aufweisen, fällt er bei Männern der Oberschicht mit 88g/Tag deutlich geringer aus (MRI/BML 2008)), jedoch könnte mit den Einnahmen einer Umweltabgabe gezielt einkommensschwache Haushalte, Familien, Rentner oder Unternehmen unterstützt werden. Zum Beispiel, in dem in Schulen ein kostenloses oder kostengünstiges Mittagessen für Kinder aus sozialschwachen Familien finanziert wird. Wird das ökonomische Instrument als Steuer konzipiert, ist eine Umverteilung nicht ganz so direkt möglich, jedoch können die gestiegenen Steuereinnahmen ebenfalls dafür genutzt werden, um damit andere soziale Maßnahmen zu finanzieren. Zum Beispiel, in dem der im ALG II angesetzte Betrag für Lebensmittel der Verteuerung von Fleischprodukten angepasst wird.

Damit sich pauschale Äußerungen wie die der Bild-Zeitung nicht in den Köpfen der Bevölkerung festsetzen, ist eine **proaktive Kommunikationspolitik** zur Unterstützung umweltpolitischer Instrumente zwingend nötig. Es ist wichtig die Notwendigkeit und Wirksamkeit einer politischen Maßnahme zu erläutern und den Betroffenen die Möglichkeit zu bieten, sich sachlich mit einem Thema auseinander zu setzen, Kritik zu formulieren, an der Kompromissfindung mitzuwirken und populistische Thesen als solche zu erkennen.

### 5.2 Wichtige Faktoren einer erfolgreichen Kommunikation

Um politische Ziele, Entscheidungen, Instrumente und Maßnahmen erfolgreich zu kommunizieren, empfiehlt es sich eine Kommunikationsstrategie zu entwickeln. Hierbei sind insbesondere die folgenden Punkte ausschlaggebend:

Schaffung eines Narrativs

Einprägsame und einheitliche Semantik

Ausbau von Kommunikationsstrukturen

### Schaffung eines Narrativs:

Die Ziele der Klima- und Umweltpolitik sind komplex, die Erklärungen häufig wissenschaftlich und für Laien kaum nachvollziehbar und die Folgen der heutigen Umweltverschmutzung und Emissionen sind z.T. erst in vielen Jahren spürbar. Dies führt dazu, dass viele Menschen heute noch keinen Handlungsdruck empfinden oder sogar den anthropogenen Klimawandel an sich anzweifeln. Um die Menschen heute schon davon zu überzeugen Maßnahmen zu ergreifen, deren Wirkung sich teilweise erst in ferner Zukunft entfalten wird, bedarf es eines **Narrativs**:

*„Als sprachliche Sequenz schaffen Narrative plausible und kohärente Erzählungen über komplexe Phänomene. Sie bringen zahlreiche sprachliche Elemente (zum Beispiel Ideen, Argumente, Metaphern) auf eine Weise zusammen, so dass diese in Bezug zueinander Konsistenz erhalten und Kommunikation ermöglichen. Narrative machen komplexe Situationen und Prozesse, die in einer Umgebung widersprüchlicher Werte auftreten, verständlich“ (Espinosa u. a. 2017).*

Das heißt, es muss eine Erzählung entwickelt werden, die das „große Ganze“ darstellt, die den Blick über den eigenen Tellerrand und den eigenen Zeithorizont hinaus erlaubt und gleichzeitig innerhalb der breiten Bevölkerung Interesse weckt. **Persönliche Betroffenheit und Identifikation mit bestimmten Themen sowie eine mediale Präsenz** ist für das Interesse der Adressat\*innen ausschlaggebend (Janßen/Schäfer 2018).

Laut Espinosa u. a. (2017) sind insbesondere sechs Faktoren für den Erfolg von Narrativen in der Umweltpolitik wichtig:

1. Legitimität und Glaubwürdigkeit der kommunizierenden Akteure
2. Anschlussfähigkeit an Ideen, Konzepten und Kategorisierung eines dominanten Diskurses sowie an die kulturell geprägte Voreinstellung der Zielgruppe
3. Offenheit und Mehrdeutigkeit
4. Historische und situative Einbettung
5. Kommunizierbarkeit durch konsistente und kohärente Narrativstrukturen
6. Verständlichkeit

Ein Leitfaden zur Kommunikation eines CO<sub>2</sub>-Preises der Weltbank (World Bank 2018) stellt **drei verschiedene Narrative** vor, welche in unterschiedlichen Ländern und Zielgruppen zur Akzeptanz eines CO<sub>2</sub>-Preises beigetragen haben:

#### 1. Fairness

Der CO<sub>2</sub>-Preis ist ein faires Instrument, um klimapolitische Verantwortung zu teilen. Diejenigen, die hohe

Emissionen verursachen, sollten auch für die Folgen der Emissionen aufkommen.

#### 2. Sinnhaftigkeit

Ein CO<sub>2</sub>-Preis ist ein sinnvolles Instrument. Umweltfreundliches Verhalten wird ökonomisch belohnt, umweltschädliches Verhalten dagegen bestraft. Hierdurch werden Anreize für Investitionen in erneuerbare Energien gesetzt.

#### 3. Wandel hin zu erneuerbaren Energien

Weltweit findet ein Wandel hin zu erneuerbaren Energien statt. Die Einführung eines CO<sub>2</sub>-Preises unterstützt diese Transformation.

Jene Narrative können insbesondere dazu verwendet werden, um sowohl die zur Akzeptanz der Öffentlichkeit notwendigen Gerechtigkeitsaspekte (Akzeptanzfaktoren 2 und 3) als auch die Relevanz und den zu erwartenden Erfolg der geplanten Maßnahme (Akzeptanzfaktor 4) zu verdeutlichen.

### Einprägsame und einheitliche Semantik:

Auch die Semantik beeinflusst, wie eine politische Maßnahme innerhalb der Bevölkerung wahrgenommen wird. So schreibt Haß-Zumkehr (1997), dass die Sprache die Wahrnehmung der Realität zwar nicht vorschreibe, aber die übernommene Sprache unserer Wahrnehmung doch eine bestimmte Perspektive verleiht. Und der **genutzte Wortschatz** spiegelt zum einen häufig bereits die Einstellung des Sprechenden gegenüber einem Thema wieder und kann die Einstellung des Zuhörenden beeinflussen.

Auch Busse (2000) betont die Macht der Sprache, durch die die Wirklichkeit gedeutet wird. Somit ist die Dominanz über die Deutung eines Begriffs auch die Dominanz über die Deutung der Wirklichkeit. Und wer um die gesellschaftliche Zustimmung wirbt, der muss die eigene Semantik **mit der gesellschaftlich dominanten Sprech- und Denkweise kompatibel** machen und emotional positiv besetzte Begriffe für das eigene Anliegen etablieren.

Gegner\*innen von Umweltschutzmaßnahmen und ökonomischen Instrumenten gelingt es häufig, diese mit einprägsamen, negativen Begriffen zu belegen. So kritisierten beispielsweise Gegner\*innen den Vorschlag einmal in der Woche in öffentlichen Kantinen kein Fleisch anzubieten (der sogenannte Veggie-Day) als „Gesinnungsterror“ (Süddeutsche Zeitung 2013).

Aufgabe der Befürworter\*innen ist es, **positive Äquivalente** dazu zu etablieren. So könnte statt von einem „Kohleausstieg“ von „sauberer Energie“ gesprochen werden, statt von einer „Ökosteuer“ von einer „Verschmutzungsabgabe“ (Zieschank/Ronzheimer 2017). Durch dieses positive Framing kann die Legitimität einer Maßnahme hervorgehoben werden, um aufzuzeigen, dass sie nicht nur eine Einschränkung für die

betroffene Person bedeutet, sondern auch mit einem positiven Nutzen einhergeht. Der Verweis auf „Innovation“ kann im klimapolitischen Kontext beispielsweise dazu verwendet werden, um potentielle Mehrbelastungen von Bürger\*innen oder Unternehmen positiv als „Chance“ und potentielle „Problemlösung“ darzustellen (Prozini u. a. 2012).

Im allgemeineren klimapolitischen Kontext spielt vor allem die Semantik zur Beschreibung des Phänomens der **Erderhitzung** eine entscheidende Rolle. Um die Relevanz und das Ausmaß des Phänomens deutlich zu machen, sollte auf neutrale Begriffe wie „Klimawandel“ und „Erderwärmung“ verzichtet werden. „Erhitzung“ kann dagegen alarmierende Assoziationen hervorrufen und moralische Gefühle anregen (Wehling 2016). Die Beschreibung der Dringlichkeit umweltpolitischen Handelns kann auch entscheidend zur Akzeptanz ökonomischer Instrumente beitragen.

Wichtig ist es außerdem ein **einheitliches Wording** für bestimmte umweltökonomische Instrumente zu verwenden. Eine Medienanalyse zur Kommunikation des CO<sub>2</sub>-Preises in drei deutschen Tageszeitungen des FÖS (2019b) zeigt, dass in 111 Artikeln seit 2016 insgesamt elf verschiedene Begriffe (z.B. CO<sub>2</sub>-Steuer, Ökosteuer, CO<sub>2</sub>-Bepreisung, CO<sub>2</sub>-Abgabe, Klimaabgabe oder CO<sub>2</sub>-Gebühr) für ein und dasselbe umweltökonomische Instrument verwendet wurden. Auch innerhalb der Artikel selbst wurde in 37% der Fälle zwei oder mehr der Begriffe verwendet. Eine solche, willkürliche Verwendung der Begriffe kann jedoch bei den Leser\*innen zu Verwirrung führen. Um Missverständnissen oder Unklarheiten vorzubeugen sollte stattdessen künftig auch wenn die genaue Ausgestaltung umweltökonomischer Instrumente noch nicht endgültig festgesetzt wurde darauf geachtet werden, dass ein einheitliches Wording in die öffentliche Diskussion gebracht wird (FÖS 2019b).

#### **Ausbau von Kommunikationsstrukturen:**

Den Gegner\*innen einer politischen Maßnahme gegen Umweltverschmutzung, Ressourcenverbrauch und Klimawandel gelingt es häufig, einseitig lediglich die Belastung/Einschränkung der Maßnahme in den Vordergrund zu stellen, ohne die an anderer Stelle anfallenden positiven Effekte gegenüber zu stellen. Dies ist besonders effektiv, da Menschen in der Regel mögliche Verluste deutlich höher gewichten als mögliche Gewinne (Verlustaversion) (Tversky/Kahneman 1991). So wird zum Beispiel bei einer potentiellen Einführung einer CO<sub>2</sub>-Abgabe von den Gegner\*innen lediglich die steigenden Preise für Heizkosten, Benzin und Diesel betont, und nicht die Einsparungen, die an anderer Stelle erfolgen könnten. Um dies zu verhindern, müssen die Funktionsweise und Ziele ökonomischer Instrumente **klar an Bürger\*innen kommuniziert** werden. Insbesondere Rückverteilungsmecha-

nismen sollten unmissverständlich kommuniziert und in den Vordergrund der Kommunikation gerückt werden, um zu verhindern, dass von Bevölkerung und Unternehmen übermäßige oder ungerechte Belastungen befürchtet werden.

Um zu vermeiden, dass Informationen über umweltökonomische Instrumente in den Medien falsch oder unzureichend dargestellt werden, ist es wichtig, dass Wissenschaftler\*innen **ihre Informationen aktiv Journalist\*innen zur Verfügung** stellen und diese auf wissenschaftliche Erkenntnisse verweisen. Neben Klimaforschern oder Umweltschutz-Akteur\*innen sollten auch andere Akteur\*innen aus wirtschaftlichen, gewerkschaftlichen oder sozialen Kontexten zu Wort kommen, um die Zielgruppe der Kommunikationsmaßnahmen zu erweitern (siehe FÖS (2019b)).

## **6 Fazit**

Umweltökonomische Instrumente können und sollten bei der Erreichung der klimapolitischen Ziele eine wichtige Rolle spielen. Im Vergleich zu anderen Instrumenten der Umweltpolitik zeichnen sie sich insbesondere dadurch aus, dass sie klare Anreize für umweltfreundliches Handeln setzen, ohne die Bevölkerung in ihren Handlungsspielräumen einzuschränken. Jedoch wird innerhalb dieses Analysepapiers deutlich, dass für eine erfolgreiche Einführung solcher Instrumente einige Faktoren zu beachten sind. Um zu verhindern, dass von der Bevölkerung hohe Belastungen befürchtet werden, sollte die Möglichkeit von Kompensationsmaßnahmen mit dem Instrument in den Vordergrund der öffentlichen Diskussion gerückt werden. Auch eine sozial gerechte Ausgestaltung und ein transparenter politischer Prozess können die Akzeptanz der Öffentlichkeit stark erhöhen. Die Relevanz und der potentielle Erfolg der politischen Maßnahme müssen klar kommuniziert werden und auch für Desinteressierte verständlich sein. Eine einheitliche und überzeugende Semantik, Narrative sowie gut ausgebaute Kommunikationsstrukturen können hierbei einen wesentlichen Beitrag leisten.

Dieses Papier entstand im Rahmen des UBA Verbändeförderprojektes **Verbesserung der Akzeptanz umweltökonomischer Politikinstrumente**.

## Quellen

- Agora Energiewende (2019): Die Gelbwesten-Proteste: Eine (Fehler-)Analyse der französischen CO<sub>2</sub>-Preispolitik. Abrufbar unter: [https://www.agora-energiewende.de/fileadmin2/Projekte/2018/CO2-Steuer\\_FR-DE\\_Paper/2019-03-13\\_Paper\\_CO2\\_Steuer\\_FR-DE\\_FINAL.pdf](https://www.agora-energiewende.de/fileadmin2/Projekte/2018/CO2-Steuer_FR-DE_Paper/2019-03-13_Paper_CO2_Steuer_FR-DE_FINAL.pdf). Letzter Zugriff am: 20.3.2019.
- Bernauer, T., McGrath, L. F. (2016): Simple reframing unlikely to boost public support for climate policy. In: Nature Climate Change. Nr. 6. S. 680–683.
- Bild.de (2017): Absurde Fleisch-Steuer!. Abrufbar unter: <https://www.bild.de/news/standards/umweltbundesamt/absurde-fleisch-steuer-49619268.bild.html>. Letzter Zugriff am: 19.10.2018.
- BMU (2018): GreenTech made in Germany 2018. Abrufbar unter: [https://www.bmu.de/fileadmin/Daten\\_BMU/Pool/Braschueren/greentech\\_2018\\_bf.pdf](https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Braschueren/greentech_2018_bf.pdf). Letzter Zugriff am: 9.11.2018.
- BMUB, UBA (2017): Umweltbewusstsein in Deutschland 2016. Abrufbar unter: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/376/publikationen/umweltbewusstsein\\_deutschland\\_2016\\_bf.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/376/publikationen/umweltbewusstsein_deutschland_2016_bf.pdf). Letzter Zugriff am: 7.11.2018.
- Busse, D. (2000): Anmerkung zur politischen Semantik. Abrufbar unter: [http://www.germanistik.hhu.de/fileadmin/redaktion/Fakultaeten/Philosophische\\_Fakultaet/Germanistik/Germanistische\\_Sprachwissenschaft/Dateien/Busse/Text/Busse-2000-01.pdf](http://www.germanistik.hhu.de/fileadmin/redaktion/Fakultaeten/Philosophische_Fakultaet/Germanistik/Germanistische_Sprachwissenschaft/Dateien/Busse/Text/Busse-2000-01.pdf). Letzter Zugriff am: 31.10.2018.
- Clausen, J. (2017): Stellungnahme zum Thesenpapier - Wege zu einer Green Economy: Ein Thesenpapier zu Hemmnissen und ihrer Überwindung. Übergang in eine Green Economy: Systemische Hemmnisse und praktische Lösungsansätze. Dessau-Roßlau. S. 133–140.
- Claußen, J., Zundel, S. (1995): Freiwillige Selbstverpflichtungen – Versuch einer Neubewertung. Abrufbar unter: <http://oekologisches-wirtschaften.de/index.php/oew/article/download/775/775>. Letzter Zugriff am: 7.11.2018.
- Deutscher Bundestag (2016): Beispiele für Freiwillige Selbstverpflichtungen der Wirtschaft. Abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/blob/480084/7a54deeee5135d82f7df678d8456b1ea/wd-5-079-16-pdf-data.pdf>. Letzter Zugriff am: 26.2.2018.
- DUH (2017): Freiwillige Selbstverpflichtung des Handels verhindert das Ende der Plastiktüte. Abrufbar unter: <https://www.duh.de/presse/pressemitteilungen/pressemitteilung/freiwillige-selbstverpflichtung-des-handels-verhindert-das-ende-der-plastiktue/>. Letzter Zugriff am: 9.10.2018.
- Ellerman, A. D., Marcantonini, C., Zaklan, A. (2014): The EU ETS: Eight Years and Counting.
- Espinosa, C., Pregernig, M., Fischer, C. (2017): Narrative und Diskurse in der Umweltpolitik: Möglichkeiten und Grenzen ihrer strategischen Nutzung. Abrufbar unter: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2017-09-27\\_texte\\_86-2017\\_narrative\\_o.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2017-09-27_texte_86-2017_narrative_o.pdf). Letzter Zugriff am: 22.10.2018.
- Fay, M., Hallegatte, S., Vogt-Schilb, A., Rozenberg, J., Narloch, U., Kerr, T. M. (2015): Decarbonizing development: three steps to a zero-carbon future. Washington, DC.
- FÖS (2017): Energiesteuerreform für Klimaschutz und Energiewende: Konzept für eine sozial- und wettbewerbsverträgliche Reform der Energiesteuern und ein flächendeckendes Preissignal. Abrufbar unter: <http://www.foes.de/pdf/2017-11-Energiesteuerreform.pdf>. Letzter Zugriff am: 18.12.2017.
- FÖS (2018): Ökonomische Instrumente zur Senkung des Fleischkonsums und der Fleischproduktion. Abrufbar unter: <http://www.foes.de/pdf/201803-Instrumente-zur-Senkung-der-Fleischproduktion.pdf>. Letzter Zugriff am: 12.11.2018.
- FÖS (2019a): Ein Preis für CO<sub>2</sub>. Vergleich verschiedener Konzepte zur CO<sub>2</sub>-Bepreisung im Rahmen der Energiesteuer. Abrufbar unter: [http://www.foes.de/pdf/2019-08-FOES\\_Vergleich%20CO2-Preiskonzepte.pdf](http://www.foes.de/pdf/2019-08-FOES_Vergleich%20CO2-Preiskonzepte.pdf). Letzter Zugriff am: 6.1.2020.
- FÖS (2019b): Kommunikationsstrategie für die CO<sub>2</sub>-Bepreisung.
- Hamann, K., Baumann, A., Löschinger, D. (2016): Psychologie im Umweltschutz: Handbuch zur Förderung nachhaltigen Handelns. München.
- Haß-Zumkehr, U. (1997): Von Umweltmessen und Ökoschafen – Die sprachliche Konstitution von Umwelt. In: Sprachreport. Jg. 3/97, S. 1–3.
- Hirschnitz-Garbers, M., Langsdorf, S. (2015): Informationskampagnen für Konsumentinnen und Konsumenten – Effekte und Ausrichtungen. Abrufbar unter: <https://refubium.fu-berlin.de/bitstream/handle/fub188/19601/VAx4xInfokampagne.pdf?sequence=1>. Letzter Zugriff am: 6.11.2018.
- Janßen, H./Schäfer, T. (2018): Storytelling – Abholen, reinziehen, interessieren, fesseln, begeistern, anregen.

Kallbekken, S., Aasen, M. (2010): The demand for ear-marking: Results from a focus group study. In: Special Section - Payments for Ecosystem Services: From Local to Global. Jg. 69, Nr. 11. S. 2183-2190.

Maestre-Andrés, S., Drews, S., van den Bergh, J. (2019): Perceived fairness and public acceptability of carbon pricing: a review of the literature.

Prozini, A., Besio, C., Schmidt, R. J. (2012): Versprechen der Innovation – Das Beispiel des politischen Diskurses über Klimawandel. Abrufbar unter: [http://isinova.net/download/wdokumente/Pronzini\\_Besio\\_Schmidt.pdf](http://isinova.net/download/wdokumente/Pronzini_Besio_Schmidt.pdf). Letzter Zugriff am: 21.1.2020.

Setton, D. (2019): Soziales Nachhaltigkeitsbarometer der Energiewende 2018. Abrufbar unter: [https://www.iass-potsdam.de/sites/default/files/2019-02/IASS\\_Nachhaltigkeitsbarometer.pdf](https://www.iass-potsdam.de/sites/default/files/2019-02/IASS_Nachhaltigkeitsbarometer.pdf). Letzter Zugriff am: 20.3.2019.

Steg, L., Van den Berg, A., De Groot, J. I. M. (2013): Environmental Psychology: An Introduction.

Stehling, F. (1999): Ökonomische Instrumente der Umweltpolitik zur Reduzierung stofflicher Emissionen. Abrufbar unter: [http://elib.uni-stuttgart.de/opus/volltexte/2004/1816/pdf/oekonomisch\\_einstrumente.pdf](http://elib.uni-stuttgart.de/opus/volltexte/2004/1816/pdf/oekonomisch_einstrumente.pdf). Letzter Zugriff am: 25.11.2015.

Steinbach, A., Valta, M. (2019): CO<sub>2</sub>-orientierte Be-preisung der Energieträger – Handlungsoptionen, Kompensationsmöglichkeiten und ihre rechtlichen Rahmenbedingungen. Nr. 101. Abrufbar unter: [http://www.dice.hhu.de/fileadmin/redaktion/Fakultaeten/Wirtschaftswissenschaftliche\\_Fakultaet/DICE/Ordnungspolitische\\_Perspektiven/101\\_OP\\_Steinbach\\_Valta.pdf](http://www.dice.hhu.de/fileadmin/redaktion/Fakultaeten/Wirtschaftswissenschaftliche_Fakultaet/DICE/Ordnungspolitische_Perspektiven/101_OP_Steinbach_Valta.pdf). Letzter Zugriff am: 21.1.2020.

Süddeutsche Zeitung (2013): Der Allesfresser, der anders kann. Abrufbar unter: <https://www.sueddeutsche.de/wissen/veggie-day-der-allesfresser-der-anders-kann-1.1743093>. Letzter Zugriff am: 25.10.2018.

Tversky, A., Kahneman, D. (1991): Loss Aversion in Riskless Choice: A Reference-Dependent Model. Jg. The Quarterly Journal of Economics,

UBA (2017): Umwelthaftungsrecht und Umweltschadensrecht. Abrufbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/themen/nachhaltigkeit-strategien-internationales/umweltrecht/umwelthaftungs-umweltschadensrecht-umweltstrafrecht#textpart-1>. Letzter Zugriff am: 16.10.2018.

Umit, R., Schaffer, L. (2019): Attitudes to carbon taxes across Europe: The role of perceived uncertainty and self-interest. Abrufbar unter:

[https://resulimit.com/papers/carbon\\_taxes.pdf](https://resulimit.com/papers/carbon_taxes.pdf). Letzter Zugriff am: 23.10.2019.

Vöhringer, F., Carattini, S., Baranzini, A., Thalmann, P., Varone, F., Stocker, D., Knoke, W. (2016): Social Cushioning of Energy Price Increases and Public Acceptability. Abrufbar unter: [https://infoscience.epfl.ch/record/223046/files/SEPI\\_A\\_Final\\_report.pdf](https://infoscience.epfl.ch/record/223046/files/SEPI_A_Final_report.pdf). Letzter Zugriff am: 20.3.2019.

Wehling, E. (2016): Politisches Framing: wie eine Nation sich ihr Denken einredet – und daraus Politik macht. Köln.

World Bank (2018): Guide to Communicating Carbon Pricing. Washington, D.C.

Zieschank, R., Ronzheimer, M. (2017): Große Transformation und die Medien – Alternativen zum Wachstum als Leitbild der Kommunikation – Tagungsbericht. Abrufbar unter: <https://www.eaberlin.de/nachlese/chronologisch-nach-jahren/2017/tagung-grosse-transformation-und-die-medien/dokumentation-grosse-transformation-und-die-medien.pdf>. Letzter Zugriff am: 22.10.2018.

Zimmer, T. (2004): CO<sub>2</sub>-Emissionsrechtehandel in der EU. Berlin.