



# Vorschläge für eine neue bürgerliche Klimaerzählung

Bürgerliche Gruppen für eine technologieoffene,  
marktwirtschaftliche und international  
ausgerichtete Klimapolitik gewinnen

Nils Hesse

# Vorschläge für eine neue bürgerliche Klimaerzählung

**Bürgerliche Gruppen für eine technologieoffene, marktwirtschaftliche und international ausgerichtete Klimapolitik gewinnen**

Nils Hesse

# Auf einen Blick

Die deutsche Klimadebatte ist stark polarisiert. Marktwirtschaftliche, technologieoffene und international ausgerichtete Ansätze dringen kaum zur bürgerlichen Mitte durch. Diese bürgerliche Mitte nimmt einerseits das Klimaproblem ernst und fühlt sich andererseits durch staatliche Eingriffe bevormundet. Auch eine Bepreisung von CO<sub>2</sub> über den Emissionshandel stößt bei bürgerlichen Gruppen auf Skepsis, da sie als weitere Einnahmequelle des Staates und als Ergänzung zu klimapolitischen Maßnahmen im Rahmen grüner Klimaerzählungen wahrgenommen wird und nicht als Alternative zu dirigistischen und kleinteiligen Regulierungen und Subventionen.

Diese Studie entwickelt daher eine Klimaerzählung, die Bürgerinnen und Bürger erreichen kann, die sich eine pragmatische und ideologiefreie Klimapolitik wünschen. Zentrale Bausteine einer solchen Klimaerzählung sind:

- › **Globale Zusammenarbeit:** Klimaschutz wird als globales Problem verstanden, das nur durch internationale Kooperation angegangen werden kann.
- › **Kosteneffizienz:** Eine bürgerliche Klimapolitik zielt auf die effiziente Nutzung von Ressourcen ab.
- › **Freiheitliche Erzählung:** Bürgerliche Klimapolitik wahrt den individuellen Handlungsspielraum, ohne kleinteilig den Lebensstil vorzugeben.
- › **Kohärente Strategie:** Der Emissionshandel ist das Leitinstrument, das nur durch Instrumente ergänzt wird, die zu ihm passen und seine Wirksamkeit erhöhen.

Für eine überzeugende bürgerliche Klimapolitik ist eine zielgerichtete und transparente Kommunikation entscheidend:

- › **Vorteile des Emissionshandels verständlich herausstellen:** Klimapolitisch effektiver Mengendeckel, freiheitssicherndes Potenzial und internationale Anschlussfähigkeit.
- › **Ziele** der weltweiten Reduktion der Treibhausgasemissionen und der sicheren Versorgung mit kohlenstoffarmer und bezahlbarer Energie herausstellen, ohne falsche Erwartungen von einem grünen Wachstumswunder zu wecken.
- › **Technologieoptimismus fördern**, ohne Möglichkeiten des Staates zu überschätzen.
- › **Faktische Anreize** statt unverbindlicher Appelle und Politisierung des Lebensstils.

Eine neue, als Gesamtpaket kommunizierte bürgerliche Klimaerzählung kann die bürgerliche Mitte für wirksame, effiziente und global anschlussfähige klimapolitische Maßnahmen gewinnen.

# Inhalt

- 4 — Ausgangslage
- 6 — Erkenntnisse aus der Akzeptanzforschung
- 10 — Fehlende bürgerliche Klimaerzählung
- 13 — Bausteine einer bürgerlichen Klimaerzählung
- 19 — Vorschläge zur Kommunikation bürgerlicher Klimapolitik
- 21 — Fazit
- 23 — Literatur
- 26 — Der Autor

# Ausgangslage

Während weltweit die CO<sub>2</sub>-Emissionen und mit ihnen die Temperaturen Jahr für Jahr steigen, wirkt die deutsche Klimadebatte provinziell und polarisiert. Das eine Extrem der Debatte warnt eindringlich vor der Klimakatastrophe und fordert eine umfassende große Transformation mit allen zur Verfügung stehenden, oft sehr kleinteiligen Instrumenten: mit Ge- und Verboten, Verzichtsappellen, Subventionen, Förderprogrammen und sozialem Ausgleich. Auf die Fragen, was diese Politik kostet, wie eine langfristig Erfolg versprechende globale Klimastrategie aussieht und wie eine Steuerungsüberforderung des Staates vermieden werden kann, haben die Vertreterinnen und Vertreter dieser aktivistischen Klimaschutzfraktion wenig überzeugende Antworten.

Dem steht eine Gruppe von Menschen gegenüber, für die es keinen menschengemachten Klimawandel gibt oder für die er zumindest kein politisch zu lösendes Problem darstellt. Für diese Gruppe ist der Klimawandel ein interessengeleitetes Thema, das von politischen, medialen und wirtschaftlichen Eliten aufgebauscht wird. Politisch wird diese Gruppe bislang vor allem von der AfD repräsentiert, die am offensivsten gegen eine vermeintliche Klima-Hysterie und die „sogenannte Klimaschutzpolitik“ mobilisiert (Alexander Gauland zitiert nach Otteni/Weisskircher 2022, S. 319).

Zwischen diesen beiden Polen stehen jedoch große gesellschaftliche Gruppen, die im Folgenden als „bürgerlich“ bezeichnet werden. Bürgerliche Gruppen ziehen Maß und Mitte den Extremen vor und verbinden mit unterschiedlicher Gewichtung eine vernünftige Skepsis gegenüber staatlichem Eingreifen und ein ausgeprägtes individuelles Autonomiebewusstsein mit Gemeinsinn und Respekt vor gewachsenen Traditionen und Bräuchen. In Bezug auf die Klimaerwärmung erkennen Bürgerliche das Problem an (vgl. Hirndorf 2023), neigen aber weniger dazu, es zu dramatisieren. Zur Lösung des Problems wünschen sie sich stärker als andere Gruppen pragmatische und ideologiefreie Lösungen, die auf Kosteneffizienz und globale Machbarkeit achten.

Bürgerliche Gruppen werden in dieser Studie anhand ihrer politischen Präferenzen für die gemeinhin als bürgerlich geltenden Parteien CDU/CSU und FDP abgegrenzt. Union und FDP haben sich bisher zu weitreichenden klimapolitischen Maßnahmen bekannt und unterstützen im Prinzip einen ähnlichen Instrumentenmix wie die Grünen, wenn auch mit anderen Schwerpunkten und Ambitionen. Obwohl bürgerliche Parteien sich frühzeitig etwa für das Instrument der CO<sub>2</sub>-Bepreisung aussprachen und die Union dieses auch für die Sektoren Verkehr und Wärme auf den Weg brachte, werden sie in der Öffentlichkeit kaum mit einer eigenständigen Klimaprogrammatik wahrgenommen.

Um langfristig ambitionierte Klimaziele zu verfolgen, ist die Unterstützung bürgerlicher Gruppen entscheidend. Was passiert, wenn diese sich gegen die Klimapolitik stellen, haben in Deutschland die Debatten um das Gebäudeenergiegesetz gezeigt. Erstmals formierte sich der Widerstand so spürbar, dass die Regierung ihren Kurs anpassen musste.

Die wachsende Skepsis bürgerlicher Gruppen gegenüber der derzeitigen Klimapolitik ist eine Chance für eine konsequente Kursänderung. Wird diese Chance nicht genutzt, könnte die Gruppe wachsen, die jegliche klimapolitische Anstrengung ablehnt. Doch eine Differenzierung zwischen

effizienten sowie global effektiven Klimainstrumenten und weniger zielführenden und teuren Instrumenten braucht es, um die globale Klimaerwärmung in erträglichen Grenzen zu halten. Der Nobelpreisträger William Nordhaus hat 2021 berechnet, dass mit rapidem technologischem Fortschritt und einer international abgestimmten CO<sub>2</sub>-Bepreisung allenfalls das Zwei-Grad-Ziel noch zu erreichen ist. Ohne technologischen Fortschritt und Fortschritte bei der CO<sub>2</sub>-Bepreisung rückt auch dieses Ziel in weite Ferne.

Seither sind drei Jahre vergangen, in denen zwar die globalen Emissionen weiter gestiegen sind, doch gleichzeitig verschiedene Entwicklungen Anlass zur Hoffnung geben: Länder wie China oder Indien beginnen in ersten Schritten, CO<sub>2</sub> zu bepreisen und Emissionshandelssysteme zu etablieren, die EU hat einen Emissionshandel für den Wärme- und Verkehrssektor sowie einen Grenzausgleichsmechanismus auf den Weg gebracht, die G7 haben einen Klimacub gegründet und es gibt Fortschritte bei der Entwicklung der CCS-Technologien oder von Kernfusionsreaktoren. Damit die Welt mit deutscher Hilfe endlich auf einen glaubwürdigen CO<sub>2</sub>-Minderungspfad einschwenkt, braucht es mehr von diesen Fortschritten und im Gegenzug weniger teure, national verhaftete Symbolpolitik. Wir brauchen eine grundlegende Korrektur sowohl der klimapolitischen Maßnahmen als auch der Erzählungen, mit denen wir sie politisch diskutieren. Das Handeln und das Reden müssen dabei Hand in Hand gehen, um überzeugend, glaubwürdig und global wirksam zu sein.

Diese Studie beschreibt aufeinander aufbauende Bausteine einer neuen Klimaerzählung, die auf marktwirtschaftliche, technologieoffene und international anschlussfähige Instrumente setzt und damit vor allem bürgerliche Gruppen überzeugen kann. Ziel ist nicht die Beschreibung einer umfassenden klimapolitischen Agenda, sondern das Aufzeigen ungenutzter kommunikativer Potenziale einer Klimapolitik, die auf das Leitinstrument Emissionshandel setzt und im Gegenzug regulative und fiskalische Lasten abbaut.

Bevor die Bausteine einer bürgerlichen Klimaerzählung vorgestellt werden, werden zunächst wesentliche Erkenntnisse der empirischen Akzeptanzforschung insbesondere rund um die CO<sub>2</sub>-Bepreisung präsentiert. Eine Erkenntnis ist, dass bürgerliche Gruppen mit dem Emissionshandel als zentralem Leitinstrument einer bürgerlichen Klimaerzählung fremdeln. Daraus kann jedoch nicht der Schluss gezogen werden, dass der Emissionshandel bei bürgerlichen Gruppen nicht auf Akzeptanz stoßen könnte.

Vielmehr ist eine zentrale These dieser Studie, dass der Emissionshandel bislang eher im Rahmen grüner Klimaerzählungen diskutiert wird, nach denen die deutsche Politik mit einem breiten, kleinteiligen Instrumentenmix wahlweise aus moralischen oder industriepolitischen Gründen Deutschlands Transformation sicherstellen sollte, bevor andere Länder diesem Beispiel folgen. Viele Ziele, die mit dem Emissionshandel erreicht werden können, bleiben dabei außen vor. Wenn die Klimadebatte internationaler geführt wird und der Emissionshandel nicht als Ergänzung, sondern als Alternative zu bisherigen dirigistischen und kleinteiligen Regulierungen und Subventionen wahrgenommen wird, hat er die Chance, auf deutlich mehr Akzeptanz bei bürgerlichen Gruppen zu stoßen. Die Studie schließt daher mit konkreten Vorschlägen für eine bürgerliche Klimaerzählung, die stärker als die in der aktuellen Klimadebatte dominierenden Narrative auf Kosteneffizienz, internationale Anschlussfähigkeit und Selbstbestimmung des Einzelnen setzt.

# Erkenntnisse aus der Akzeptanzforschung

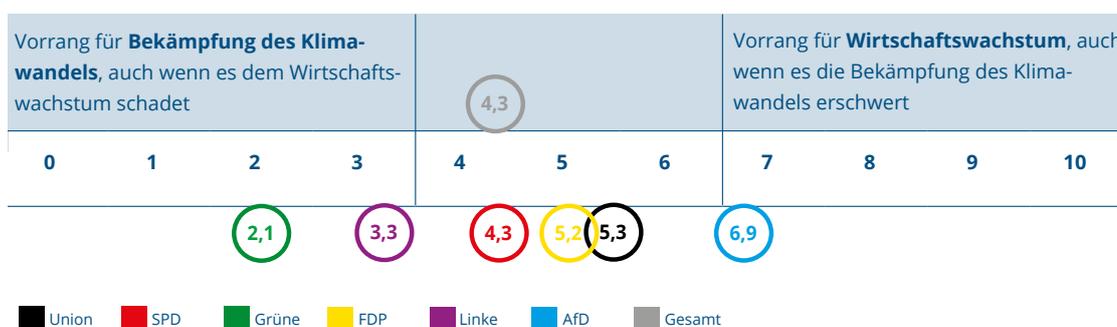
## Erkenntnis 1: Mehrheit für ambitionierten Klimaschutz wird kleiner

Verschiedene Umfragen zeigen, dass nach wie vor eine Mehrheit in Deutschland einen ambitionierten Klimaschutz unterstützt (vgl. Hagemeyer et al. 2024; Abou-Chadi et al. 2024) und ein großes grundsätzliches Interesse am Thema Klimawandel zeigt (Detsch 2024). Im Vergleich zu anderen Problemen verliert der Klimawandel in den Augen der Deutschen allerdings an Bedeutung. In der Reihe der wichtigsten Probleme rangiert der Klimawandel laut ARD-DeutschlandTrend vom April 2024 nur noch an fünfter Stelle hinter Zuwanderung, dem russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine, der Wirtschaft und sozialer Ungerechtigkeit, nachdem er noch im April 2023 als wichtigstes Problem genannt wurde. Der Anteil der Befragten, die mit dem Vorsatz, sich umwelt- und klimafreundlich zu verhalten, ins neue Jahr gehen, sank 2023 auf 51 Prozent, nachdem der Anteil in den Jahren zuvor konstant bei über 60 Prozent lag (Handelsblatt 2024).

## Erkenntnis 2: Bürgerliche Gruppen gespalten, ob es einer ambitionierteren Klimapolitik bedarf

Einer Auswertung des Jaques-Delors-Centre (Abou-Chadi et al. 2024) zufolge unterstützen etwas weniger als 50 Prozent der Anhänger von Union und FDP eine ambitionierte Klimapolitik. Danach gefragt, ob man bereit sei, zugunsten des Klimaschutzes auf Wirtschaftswachstum zu verzichten oder ob Wirtschaftswachstum Vorrang vor der Bekämpfung des Klimawandels haben sollte, positionieren sich Anhänger von CDU/CSU und FDP in der Mitte der vorgegebenen Skala. Im Gegensatz dazu lassen sich Anhänger der Grünen und der AfD klar an den jeweiligen Enden der Skala verorten. Die Umfrage verdeutlicht nicht nur die starke Polarisierung zwischen Grünen- und AfD-Anhängerschaft, sondern auch das Bewusstsein für die Bedeutung sowohl von Klimaschutz als auch von Wirtschaftswachstum bei bürgerlichen Gruppen (vgl. Hirndorf 2023, S. 12, siehe Abbildung 1).

Abbildung 1: Einstellungen zu Klimaschutz vs. Wirtschaftswachstum nach Parteipräferenz



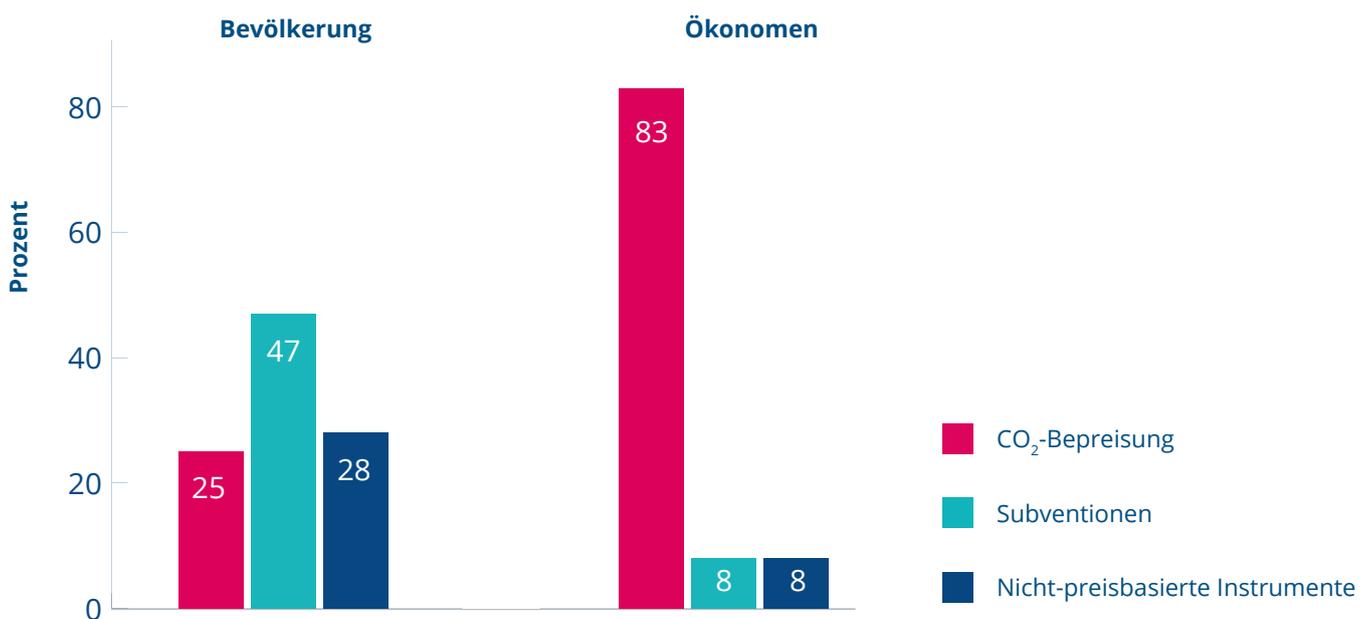
Quelle: Umfrage 1035 der Konrad-Adenauer-Stiftung e. V., 2022/2023. Darstellung in Durchschnittswerten, vgl. Hirndorf (2023).<sup>1</sup>

Detsch (2024, S. 20) zufolge sind bürgerliche Milieus „für das Anliegen Klimaneutralität durchaus sensibilisiert“, die große Transformation erzeuge in diesen Gruppen aber wachsende Abstiegs- und Zukunftsängste: „Von Politik und Staat ist man enttäuscht, sieht seine Interessen nicht mehr (ausreichend) vertreten und ärgert sich über ‚wohlhabende Eliten‘, die im Zuge der Klimakrise anderen erklären wollen, wie man künftig leben soll.“ Detsch (ebenda) sieht bei diesen bürgerlichen Milieus die Grenze zu jenen Gruppen verlaufen, „die der ökologischen Frage (stark) distanziert bis ablehnend gegenüberstehen“.

### Erkenntnis 3: Generell niedrige Akzeptanz der CO<sub>2</sub>-Bepreisung, dafür hohe Zustimmung bei Ökonominnen und Ökonomen

Umfragen unter Ökonominnen und Ökonomen (siehe Blum et al. 2019) und der Bevölkerung (siehe Blesse et al. 2024a, 2024b; Hagemeyer et al. 2024) zeigen regelmäßig, dass erstere zwar die CO<sub>2</sub>-Bepreisung und insbesondere den Emissionshandel allen ordnungsrechtlichen Alternativen als überlegen ansehen, in der Bevölkerung hingegen interventionistische Instrumente und dabei insbesondere die Förderung klimafreundlichen Verhaltens auf mehr Zustimmung stoßen.

#### Abbildung 2: Welche Klimainstrumente Ökonominnen und Ökonomen und die Bevölkerung bevorzugen



Quelle: Blesse et al. (2024b).

Blesse et al. (2024a) erklären mit der großen Diskrepanz zwischen der Meinung der Bevölkerung und den Meinungen und Einschätzungen von Expertinnen und Experten den Stillstand in der Klimapolitik. Knoche et al. (2024) finden für den Gebäudebereich, dass zwar eine große Mehrheit der Befragten (80 Prozent) Klimaschutz generell wichtig findet, aber weniger als 40 Prozent „harte“ klimapolitische Maßnahmen wie eine CO<sub>2</sub>-Abgabe oder ein Verbot des Einbaus fossiler Heizsysteme befürworten.

## **Erkenntnis 4: Bürgerliche Gruppen fremdeln mit der CO<sub>2</sub>-Bepreisung**

Ein genauer Blick auf die Interessenlage in der Bevölkerung zeigt, dass diese sehr heterogen verteilt ist und sich nach politischer Präferenz, Einkommen oder Stadt und Land (vgl. Hirndorf 2024) unterscheidet. Während Anhänger der Grünen und Befragte mit hohem klimapolitischem Problembewusstsein verschiedene Instrumente von Ordnungsrecht über Technologieförderung bis hin zur CO<sub>2</sub>-Bepreisung mehrheitlich befürworten, lehnen die Anhängerschaft der AfD und Befragte mit niedrigem klimapolitischem Problembewusstsein alle Instrumente mehrheitlich ab.

Befragte der (klein-)bürgerlichen politischen Mitte, die häufig Union und die FDP wählen und die in der Studie von Hagemeyer et al. (2024) als „aktivierbare Optimistische“ und „kostenbewusste Pragmatische“ bezeichnet werden, liegen mit ihrer Zustimmung zu den verschiedenen klimapolitischen Instrumenten zwischen den beiden Polen. Technologieförderung wird von diesen Befragten der politischen Mitte eher befürwortet, während die CO<sub>2</sub>-Bepreisung von einer relativen Mehrheit dieser Befragten eher negativ gesehen wird.

Der CO<sub>2</sub>-Bepreisung im Gebäudesektor stimmen laut Wärme- und Wohnen-Panel 2023 nur rund 20 Prozent der CDU-Wählerinnen und -Wähler zu, während es bei den Grünen 70 Prozent der Wählerschaft sind. Ein wichtiger Grund für die Skepsis gegenüber sowohl ordnungsrechtlichen als auch marktbasierten Klimaschutzmaßnahmen ist einer Studie der Eon-Stiftung zufolge die Sorge vor finanzieller Überforderung, die 67 Prozent der Menschen in Deutschland haben (vgl. Handelsblatt 2024).

## **Erkenntnis 5: Geringe Akzeptanz der CO<sub>2</sub>-Bepreisung geht häufig einher mit geringem Vertrauen in die Politik/die Regierung**

Bei keinem anderen Instrument hängt die Akzeptanz so stark mit dem Vertrauen in Politik und Regierung zusammen wie bei der CO<sub>2</sub>-Bepreisung. Verschiedenen Studien (vgl. Kitt et al. 2021; Sommer et al. 2022; Jagers und Hammar 2009 oder Rhodes et al. 2017) zufolge akzeptieren eher Menschen die CO<sub>2</sub>-Bepreisung, die ein hohes Vertrauen in die Integrität des Staates aufweisen und an die Ehrlichkeit, Offenheit und die Absicht der Staatsvertreterinnen und Staatsvertreter glauben, im besten Interesse der Öffentlichkeit zu handeln.

## **Erkenntnis 6: Bürgerinnen und Bürger fühlen sich schlecht über CO<sub>2</sub>-Bepreisung informiert**

Die überwiegend kritische Haltung zur CO<sub>2</sub>-Bepreisung liegt auch am niedrigen Informationsstand der Befragten über dieses Klimainstrument. Laut einer Umfrage des Wärme- und Wohnen-Panels 2021 (Frondelet et al. 2022, S. 25) halten sich fast 60 Prozent der Befragten über die CO<sub>2</sub>-Abgabe für nicht gut informiert. Nur rund 28 Prozent der Befragten bewerten den eigenen Informationsstand zur CO<sub>2</sub>-Bepreisung als gut. Informationsdefizite beschränken sich dabei nicht nur auf die CO<sub>2</sub>-Bepreisung. Ebenso wie in anderen europäischen Ländern teilt auch in Deutschland eine Mehrheit die Ansicht, klimapolitische Maßnahmen würden nicht ausreichend erklärt und erläutert (vgl. Detsch 2024, S. 6).

## **Erkenntnis 7: Informationen über CO<sub>2</sub>-Bepreisung können Akzeptanz steigern**

In Experimenten wie dem von Dechezleprêtre et al. (2022) zeigte sich, dass Informationen und Erklärungen über die CO<sub>2</sub>-Bepreisung die Akzeptanz des Instruments erhöhen, wenn sie auf zentrale Anliegen wie die Wirksamkeit und Kosteneffizienz, die eigene Betroffenheit und die Verteilungswirkung des Instruments eingehen. Dechezleprêtre et al. (2022) schlussfolgern: „Explaining how policies work and who can benefit from them is critical to fostering policy support, whereas simply informing people about climate change’s impacts is ineffective.“

Auch Pahle (2024, S. 6) zufolge zeigen verschiedene Studien, dass eine „[u]mfassende und effektive Kommunikation über die Funktionsweise des CO<sub>2</sub>-Preises“ ein wichtiger Hebel ist, um die Akzeptanz zu erhöhen und Missverständnisse auszuräumen, auch wenn das Potenzial von Kommunikation seiner Meinung nach nicht überschätzt werden sollte. Eine neuere Studie von Blesse et al. (2024b) erkennt ebenfalls einen positiven Zusammenhang zwischen dem Kenntnisstand über die CO<sub>2</sub>-Bepreisung und ihrer Akzeptanz.

## **Erkenntnis 8: Regulative Klimapolitik macht Unternehmen pessimistischer**

Heinemann et al. (2024) zeigen in ihrer länderübergreifenden Studie, dass Deutschland insbesondere im Vergleich zu den marktorientierten skandinavischen Ländern in der Klimapolitik einen regulativen Ansatz verfolgt, der mit einer stärkeren Einengung der unternehmerischen Freiheit einhergeht. Während in den skandinavischen Ländern eine Mehrheit der Unternehmen die Klimapolitik als Chance für ihre Geschäftsmodelle versteht, sehen Unternehmen in Deutschland in der Klimapolitik eher Risiken als Chancen für den unternehmerischen Erfolg.

## **Erkenntnis 9: Geringe Akzeptanz von Klimageld**

Bei der Frage, wie die Einnahmen aus der CO<sub>2</sub>-Bepreisung verwendet werden sollten, präferieren die Deutschen (Blesse et al. 2024a, S. 42) in ihrer Gesamtheit die Förderung von Investitionen in klimafreundliche Maßnahmen und die Senkung der Einkommensteuer vor pauschalen Auszahlungen über ein pauschales Klimageld oder gezielten Kompensationen besonders betroffener Haushalte. Wie Sommer, Mattauch und Pahle (2022) feststellen, bevorzugen vor allem Befragte, die ohnehin ein ausgeprägtes Umweltbewusstsein haben, der Regierung vertrauen und politisch links stehen, die Verwendung der Einnahmen für grüne Investitionen. Sommer et al. (2022) sehen daher bei der Verwendung der Einnahmen für grüne Investitionen „the risk of ‚preaching to the converted‘ rather than building societal support with the groups that tend to oppose climate action“.

Dass ein großer Teil der Befragten die Einnahmen aus der CO<sub>2</sub>-Bepreisung für Technologieförderung verwenden möchte, bedeutet jedenfalls nicht, dass diese Verwendung die Akzeptanz eines CO<sub>2</sub>-Preises am ehesten fördert. Dazu müssten, wie Pahle (2024, S. 5) schreibt, die „(kausalen) Auswirkungen alternativer Verwendungsformen beziehungsweise der Gerechtigkeitskonzepte verschiedener Klimageldmodelle auf die Unterstützung eines CO<sub>2</sub>-Preises“ untersucht werden.

Der Befund, dass deskriptive Befragungsergebnisse noch keine kausalen Zusammenhänge erklären, gilt über das Klimageld hinaus. Insbesondere bleibt unklar, ob die Einstellungen der Bürgerinnen und Bürger bestimmen, mit welchen Erzählungen klimapolitische Maßnahmen begründet werden, oder ob vielmehr die dominanten Klimaerzählungen die Einstellung der Bevölkerung prägen. Im folgenden Kapitel wird daher beschrieben, welche Erzählungen die deutsche Klimadebatte bislang bestimmen und welche bislang kaum in Erscheinung treten.

# Fehlende bürgerliche Klimaerzählung

Die Akzeptanzforschung zeigt, dass bürgerliche Gruppen in Deutschland Maßnahmen gegen den menschengemachten Klimawandel zwar noch mehrheitlich unterstützen, aber sowohl ordnungsrechtlichen als auch marktwirtschaftlichen klimapolitischen Instrumenten häufig skeptisch gegenüberstehen. Die CO<sub>2</sub>-Bepreisung wird verbreitet als eine weitere Einnahmequelle des Staates gesehen, durch die persönliche finanzielle Nachteile drohen. Die Befragungen deuten darauf hin, dass diese Einschätzungen meist auf einer unzureichenden Informationslage über die CO<sub>2</sub>-Bepreisung beruhen.

Politisch links stehende Bürger mit ausgeprägtem Klimabewusstsein und Vertrauen in die Regierung akzeptieren die CO<sub>2</sub>-Bepreisung am ehesten. Diese wollen die Einnahmen in klimafreundliche Maßnahmen reinvestieren. Dies bedeutet jedoch nicht, dass Personen der politischen Mitte mit durchschnittlichem Klimabewusstsein, überdurchschnittlichem Kostenbewusstsein und mäßigem Vertrauen in die Regierung nicht für das Instrument der CO<sub>2</sub>-Bepreisung gewonnen werden könnten. Vielmehr überzeugen die gängigen Klimaerzählungen rund um die CO<sub>2</sub>-Bepreisung sie bislang wenig.

Eine bürgerliche Klimaerzählung, die den Emissionshandel als Leitinstrument und Alternative zu Regulierungen und Subventionen ins Zentrum der Klimapolitik stellt, taucht in der politischen Argumentation bisher kaum auf. Hagemeyer et al. (2024) haben in einer Studie im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung mit einer qualitativen Inhaltsanalyse untersucht, welche klimapolitischen Narrative Spitzenpolitikerinnen und Spitzenpolitiker, Fachpolitikerinnen und Fachpolitiker, Landespolitikerinnen und Landespolitiker und Vertreterinnen und Vertreter der Jugendorganisationen von CDU/CSU, SPD, FDP und Grünen zwischen 2018 und 2023 in ihren Beiträgen, Reden, Interviews, Debatten und Anträgen nutzten.<sup>2</sup> Die Autoren haben zehn Narrative und Argumentationsmuster identifiziert, die klimapolitische Anstrengungen begründen und Ziele beschreiben:

1. Unabhängig von ausländischen Energieimporten werden
2. Investitionen in Klimaschutztechnologien, um wirtschaftlich stark zu bleiben
3. Den Wirtschaftsstandort Deutschland langfristig stärken
4. Zukunftssichere Arbeitsplätze in Deutschland schaffen
5. Kein Klimaschutz ist teurer als Klimaschutz
6. Lebensqualität in Deutschland hochhalten
7. Um die Gesundheit der Bürgerinnen und Bürger zu schützen
8. Deutschland sollte anderen Ländern ein Vorbild sein

9. Kostenersparnisse für Bürgerinnen und Bürger durch geringere Energiekosten

10. Ambitionierter Klimaschutz sorgt für mehr Gerechtigkeit

Wenn dies die gängigen Narrative sind, mit denen Politiker von CDU/CSU, SPD, FDP und Grünen ihre Klimapolitik begründen, ist es nicht verwunderlich, dass wesentliche Argumente einer bürgerlichen Klimapolitik nicht bei der Bevölkerung verfangen: Sie kommen in der politischen Debatte bislang nicht ausreichend vor.

Die bisherige Debatte dreht sich vor allem um die Frage, ob der Staat mehr oder weniger für den Klimaschutz tun soll. Die Unterschiede zwischen den klimapolitischen Konzepten treten dahinter zurück. Das betrifft auch die Debatte um den Brennstoff-Emissionshandel in Deutschland, in der es mehr um die Höhe des CO<sub>2</sub>-Preises als um die Stellung der CO<sub>2</sub>-Bepreisung im Instrumenten-Mix geht. In den Klimaschutzprogrammen der Bundesregierung taucht die CO<sub>2</sub>-Bepreisung als eine von Dutzenden kleinteiliger Maßnahmen auf, die jede für sich als einzelne Summanden etwas zur Erreichung nationaler und sektoraler Klimaziele beitragen sollen. Diese Rechnung vernachlässigt Kosten und Ausweichreaktionen, den Anreizeffekt auf den Rest der Welt und das Zusammenspiel der einzelnen Instrumente zu einem konsistenten Policy-Mix.

Ein als „schmückendes Beiwerk“ (Eisenkopf/Knorr 2021) wahrgenommener CO<sub>2</sub>-Preis verkommt aus Sicht von regierungskritischen Befragten zu einer Einnahmequelle des Staates, die in undurchsichtigen Förderprogrammen versickert. Der EU-Grenzausgleichsmechanismus erscheint isoliert betrachtet schnell als ein neues Bürokratiemonster und eine Gefahr für den Freihandel. Und ein Klimageld findet kaum Zustimmung in der bürgerlichen Mitte, wenn es als neue Transferleistung oder als eines von vielen aus dem Klima- und Transformationsfonds finanzierten Programmen verkauft wird.

Erzählungen, die klimapolitische Anstrengungen und Maßnahmen im Sinne einer bürgerlichen Klimapolitik begründen, könnten wie folgt lauten:

- › Wer auf der Welt mehr CO<sub>2</sub> emittiert, sollte entsprechend mehr Kosten tragen
- › CO<sub>2</sub>-Preise zeigen Verbraucherinnen und Verbrauchern die gesellschaftlichen Kosten von CO<sub>2</sub>-Emissionen
- › Der Staat muss nicht vorschreiben, welche Heizung sie einbauen, welches Auto sie kaufen oder wie oft sie Fleisch essen
- › Der Staat kennt nicht die Technologien der Zukunft
- › Die Forschung an Klimaschutztechnologien macht globalen Klimaschutz bezahlbarer
- › Globaler Klimaschutz funktioniert nur international koordiniert
- › Deutschland sollte andere Länder in klimapolitischen Fragen nicht belehren, sondern die Anreize zur internationalen Kooperation erhöhen
- › Dem Klima ist egal, in welchem Land oder Sektor CO<sub>2</sub> emittiert oder eingespart wird
- › CO<sub>2</sub> sollte dort eingespart werden, wo dies am wenigsten kostet

- › In der Sozialen Marktwirtschaft lenken Preise wirtschaftliche Aktivität
- › Der Mengendeckel des Emissionshandels stellt sicher, dass Klimaziele erreicht werden
- › Die Einnahmen aus dem CO<sub>2</sub>-Handel sollten an alle Bürgerinnen und Bürger und Unternehmen rückverteilt werden, nicht nur an bestimmte, oft einflussreiche Gruppen

Diese Narrative haben bislang kaum mediale Multiplikatoren gefunden. Für Politikerinnen und Politiker ist es daher schwer, sie ihrerseits zu etablieren, zumal das dazu nötige Grundverständnis in der Bevölkerung noch nicht verbreitet ist. Wie der FAZ-Journalist Philipp Krohn (2024) es ausdrückt, „hat auf Ebene der Bürger noch kein eigenes Narrativ verfangen, das aussichtsreich wäre, einen Weg in eine attraktive Transformation von unten zu weisen.“

# Bausteine einer bürgerlichen Klimaerzählung

Menschen nutzen Geschichten, die wir uns gegenseitig erzählen, um der Welt Sinn und Bedeutung zu geben, unser Handeln zu rechtfertigen und Ereignisse und Erfahrungen einzuordnen (vgl. grundlegend Shiller 2017). Bénabou et al. (2018) definieren Narrative als „stories people tell themselves, and each other, to make sense of human experience – that is, to organize, explain, justify, predict and sometimes influence its course“. Erzählungen beeinflussen damit zentral, welche Meinung sich Menschen zu politischen Themen bilden. Wie Gehring und Grigoletto (2023) beschreiben, gilt dies insbesondere für komplexe Themen wie die Klimapolitik, bei der verschiedene unmittelbare und verzögerte Ursachen und Wirkungen zusammenwirken.

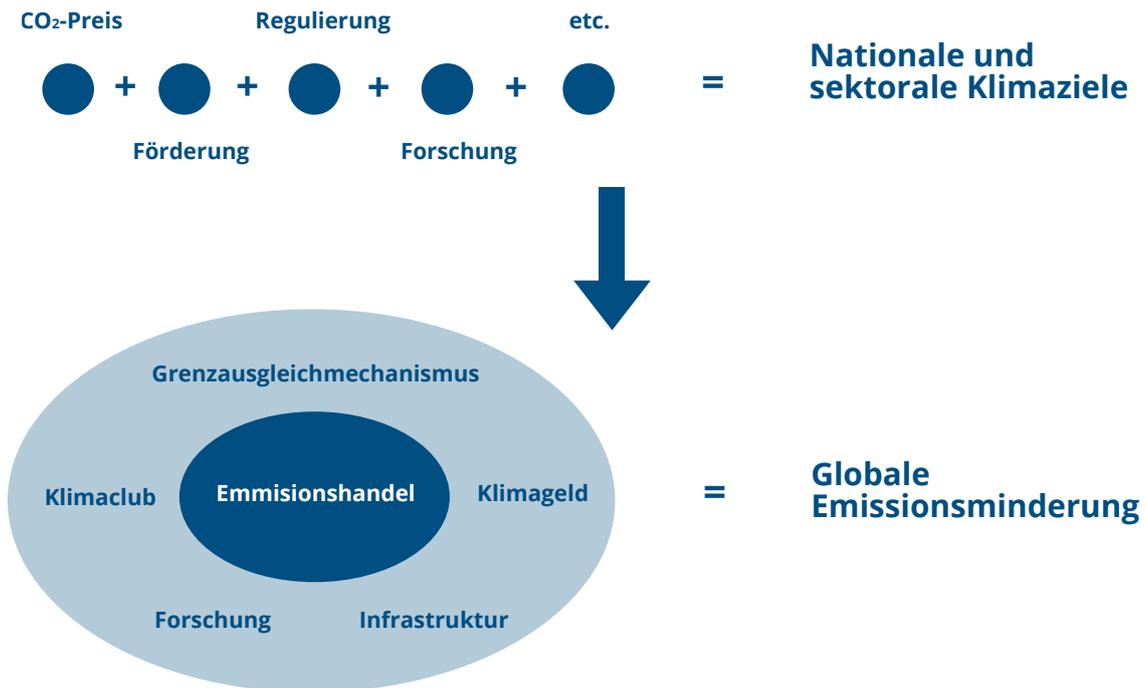
Bei großen Teilen der bürgerlichen Mitte lösen die gängigen Erzählungen sowohl zur CO<sub>2</sub>-Bepreisung als auch zu Verboten von Verbrennungsmotoren oder Heizungen eher negative emotionale Reaktionen aus (vgl. Dechezleprêtre et al. 2022). Um die Akzeptanz der Klimapolitik bei diesen Gruppen zu erhöhen, bedarf es nicht nur eines anderen Instrumenten-Mix, sondern auch einer anderen Begründung der Instrumente, die in diesem Mix weiterhin ihren Platz finden sollen. Gerade komplexe Themen wie die CO<sub>2</sub>-Bepreisung müssen zunächst in die Lebenswirklichkeit der Menschen übersetzt werden und an ihren Werten und Gerechtigkeitsvorstellungen ansetzen. Erzählungen können diese Gerechtigkeitsvorstellungen bedienen und darüber hinaus das notwendige Grundverständnis transportieren, das Voraussetzung für die Akzeptanz von CO<sub>2</sub>-Bepreisungssystemen ist.

Eine neue bürgerliche Klimaerzählung, die diese Transferleistung erbringt und zudem erfolgreich mit bestehenden Klimaerzählungen konkurrieren kann, sollte diese Merkmale aufweisen:

- › Erstens sollte sie als globale Erzählung den Klimawandel als globales Problem begreifen, das nur länderübergreifend angegangen werden kann. Sie denkt über nationale Grenzen hinaus und forciert die klima-, handels- und entwicklungspolitische internationale Koordination. So sinken die Anreize, CO<sub>2</sub>-Emissionen nur zu verlagern und sich in ruinöse Subventionswettbewerbe zu verstricken.
- › Zweitens sollte sie das Kriterium der Kosteneffizienz in den Mittelpunkt stellen. Bürgerliche Klimapolitik ist der Bewahrung der Schöpfung und der wirtschaftlichen Lebensgrundlagen verpflichtet. Eine solche Klimapolitik schafft für sich genommen zwar noch keine Wachstums- und Produktivitätsimpulse, sie ermöglicht aber, Wachstum und Produktivitätsgewinne mit Klimaschutz zu verbinden.
- › Drittens sollte sie eine freiheitliche Erzählung sein, die weder belehrend noch bevormundend ist und es den einzelnen Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen überlässt, auf Preissignale zu reagieren. Bürgerlicher Klimaschutz verbindet damit nicht nur Klimaschutz mit wirtschaftlichem Wachstum, sondern vor allem mit Freiheit.

- › Viertens sollte sie die einzelnen Bausteine miteinander in Beziehung setzen. Statt einzelne klimapolitische Maßnahmen als weitgehend isolierte Summanden zu betrachten, deren klimapolitische Wirkung sich einfach addieren lässt, sollten die Wechselwirkungen innerhalb eines konsistenten Instrumenten-Mix beachtet werden. Bürgerliche Klimapolitik verabsolutiert nicht einzelne Ziele, sondern wägt beispielsweise zwischen den Kosten der CO<sub>2</sub>-Vermeidung und den Kosten der Klimaanpassung ab.

### Abbildung 3: Von der „nationalen Summanden-Erzählung“ zur „globalen Leitinstrument-Erzählung“



Quelle: Eigene Darstellung

### Leitinstrument Emissionshandel

Kern einer Klimapolitik mit diesen vier Merkmalen sollte ein möglichst viele Länder und Sektoren übergreifender Emissionshandel sein. Aus ökonomischer Sicht sprechen zahlreiche Gründe dafür, dass CO<sub>2</sub>-Bepreisungssysteme ordnungsrechtlichen Instrumenten wie Verboten, Quoten oder Grenzwerten überlegen sind (vgl. Eisenkopf/Knorr 2021, S. 796):

- › CO<sub>2</sub>-Bepreisungssysteme mit Mengendeckel erreichen Klimaziele und vermeiden Rebound-Effekte.
- › CO<sub>2</sub>-Bepreisungssysteme folgen dem ökonomischen Prinzip der Arbeitsteilung und sorgen dafür, dass die nächste Tonne CO<sub>2</sub> dort eingespart wird, wo dies am wenigsten kostet. Ordnungsrechtliche Maßnahmen führen hingegen zu unterschiedlich hohen Vermeidungskosten einer marginalen Tonne CO<sub>2</sub>.

- › CO<sub>2</sub>-Bepreisungssysteme lassen sich leichter international ausweiten als ordnungsrechtliche Maßnahmen und führen damit weniger zur Verlagerung von CO<sub>2</sub>-Emissionen in andere Länder und Sektoren.
- › Regulierung erhöht die Transaktionskosten aufseiten der Regulierer und der Regelanwender und führt häufig zu Folgeinterventionen.

Im Vergleich der zwei zentralen Formen der CO<sub>2</sub>-Bepreisung, einer CO<sub>2</sub>-Steuer und einem Emissionshandelssystem, spricht für die Steuer, dass sie größere Planbarkeit für Unternehmen (zu erwartende Kosten) und den Staat (Einnahmen) bietet und zunächst schneller und unbürokratischer umzusetzen ist. Dem steht aber der gewichtige Nachteil gegenüber, dass eine CO<sub>2</sub>-Steuer Mengenziele nicht zielgenau erreicht, was eine permanente (ordnungsrechtliche) Nachsteuerung nötig macht. Zudem ist eine CO<sub>2</sub>-Steuer international schwer zu harmonisieren und bietet ein Einfallstor für diverse Interessengruppen, die den politisch gesetzten Preis beeinflussen. Eine CO<sub>2</sub>-Steuer passt insgesamt besser zur „nationalen Summanden-Erzählung“, in der sie einen komplexen, nationalen und europäischen Instrumenten-Mix durch zusätzliche Preisanreize ergänzt. Sie passt hingegen schlechter zu einer neuen bürgerlichen Klimaerzählung, die eine Alternative zu gängigen Klimaerzählungen ist.

Demgegenüber ermöglicht der Mengendeckel des Emissionshandels, internationale Klimaziele zielgenau zu erreichen. Voraussetzung ist, dass die Politik der Versuchung widersteht, in die freie Preisfindung einzugreifen, dass sie den Emissionshandel als Leitinstrument ins Zentrum stellt und dass sie sich offensiv und strategisch für eine Ausweitung bestehender Emissionshandelssysteme auf weitere Länder und Sektoren einsetzt. Dazu muss der Emissionshandel zunächst zentraler Teil einer überzeugenden Klimaerzählung werden, die in Konkurrenz zu derzeit noch dominanten, im Nationalen verhafteten Klimaerzählungen tritt.

Während der Emissionshandel dem Ordnungsrecht theoretisch weit überlegen ist, gelten ordnungsrechtliche Maßnahmen als leichter und klarer kommunizierbar. Zudem gilt das Ordnungsrecht als vermeintlich gerechter, da Verbote und Regulierungen die Nutzung etwa von Verbrennermotoren oder Gasheizungen für alle Bürgerinnen und Bürger einschränken, während die CO<sub>2</sub>-Bepreisung ihre Nutzung an die Zahlungsbereitschaft und die Zahlungsfähigkeit koppelt. Mit ordnungsrechtlichen Maßnahmen kann sich die Politik als zupackend darstellen (vgl. Pritzl 2020). Die erwünschten Effekte ordnungsrechtlicher Maßnahmen sind zudem leichter zu beobachten als die unerwünschten.

Doch wie oben bereits angedeutet, hat die CO<sub>2</sub>-Bepreisung im Allgemeinen und der Emissionshandel im Speziellen noch ungenutzte kommunikative Potenziale. Wichtig für die Akzeptanz des Emissionshandels ist zunächst zu vermitteln, dass es in einer Sozialen Marktwirtschaft der Normalfall ist, dass ein Preis die wirtschaftliche Aktivität lenkt, der sich aus dem Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage ergibt. Daraus lässt sich jedoch nicht ableiten, dass die Höhe des CO<sub>2</sub>-Preises ein Indikator für die Wirksamkeit des Emissionshandels ist. In einem Emissionshandelssystem mit wirksamer Mengenbegrenzung sorgen auch niedrige Preise dafür, dass die Klimaziele zu den gesellschaftlich geringsten Kosten erreicht werden. Ein niedriger CO<sub>2</sub>-Preis ist in einem solchen System ein Indiz dafür, dass es den Marktteilnehmern im Emissionshandel gelingt, kostengünstige Vermeidungsoptionen zu finden.

Der CO<sub>2</sub>-Preis und die damit verbundene Anreizwirkung für Unternehmen, in effiziente Technologien zu investieren, ist nur eine Seite der Medaille. Ebenso wichtig für die Akzeptanz des Emissionshandels ist es darzustellen, welche Regulierungen, Steuerlasten und moralisch aufgeladenen Debatten dank des Emissionshandels entbehrlich werden. Der Emissionshandel kann so

die Handlungsfreiheit von Forschenden, Unternehmen und Bürgerinnen und Bürgern vergrößern und gleichzeitig den diskretionären Spielraum der Politik begrenzen.

Werden diese Potenziale des Emissionshandels überzeugend kommuniziert, muss sich die Skepsis vieler Bürgerinnen und Bürger gegenüber einer ineffizienten, ideologie- und interessensgeleiteten Klimapolitik und eines übergriffigen Staates nicht gegen den Emissionshandel richten. Viele verstehen, dass die Verursacher auf der ganzen Welt für die mit ihren Emissionen verbundenen Kosten aufkommen sollten. Für sie ist Kosteneffizienz eine ethische Forderung, weil mit jedem für Klimaschutz eingesetzten Euro die größtmögliche Emissionsminderung erzielt werden sollte (Edenhofer/Jakobs 2019, S. 134). Ihnen ist die Begrenztheit des Wissens von Politikerinnen und Politikern bewusst und sie sehen Lebensstiländerungen nicht als Selbstzweck an.

Der Emissionshandel übersetzt diese Gerechtigkeitsvorstellungen in die Sprache der Ökonomie, indem er die Verantwortung für die Emissionsminderung den Verursachern zuweist, die Suche nach den effizientesten Vermeidungsoptionen anreizt, Lebensstiländerungen mit tatsächlichen Emissionsminderungen verbindet und den Gegensatz von Markt und Moral auflöst (vgl. Edenhofer/Jakobs 2019, S. 135).

Anders ausgedrückt verlagert der Emissionshandel die Entscheidungsverantwortung darüber, wo CO<sub>2</sub> eingespart wird, vom Staat zu den Bürgerinnen und Bürgern und Unternehmen. Der Staat ist nur gefordert, den Markt für Emissionszertifikate zu errichten, im Markt selbst ist er kein handelnder Akteur. Damit setzt der Emissionshandel an zwei zentralen Kritikpunkten der derzeitigen Klimapolitik an: der fehlenden Kosteneffizienz und dem als übergriffig wahrgenommenen Staat.

Konkret sollten die künftig parallellaufenden EU-Emissionshandelssysteme perspektivisch zu einem System zusammengeführt werden. In dieses System sollten Aufforstung und negative Emissionstechnologien wie die direkte Abscheidung von CO<sub>2</sub> aus der Luft integriert werden, um Anreize für die Entwicklung dieser Technologien zu schaffen und den Handel mit Zertifikaten auch über den Zeitpunkt hinaus zu gewährleisten, zu dem keine neuen Zertifikate mehr ausgegeben werden. Eine zwischengeschaltete, unabhängige Europäische Kohlenstoff-Zentralbank (vgl. Edenhofer et al. 2024) kann die Märkte koordinieren und darüber hinaus die Glaubwürdigkeit des Emissionshandels als regelbasiertes System außerhalb tagespolitischer Einflussnahme stärken.

## Ergänzende Klimainstrumente

Der Emissionshandel als Leitinstrument sollte um solche Instrumente ergänzt werden, die den Emissionshandel wirksamer und die mit ihm verbundenen Lasten für die Bevölkerung tragbarer machen. Auch bei den ergänzenden Instrumenten sollte das Ziel sein, die Rolle des Staates auf das Setzen der Rahmenbedingungen zu konzentrieren und die Kosten der CO<sub>2</sub>-Reduktion zu minimieren. Konkret sind folgende Instrumente als Ergänzungen zum Emissionshandel geeignet:

**Klimadiplomatie:** Nationale Selbstbeschäftigung darf nicht länger als Ausrede herhalten, um nicht alles politische Gewicht in die Emissionshandelsdiplomatie zu legen. Foren wie die International Carbon Action Partnership oder der G7-Klimaclub bieten sich als Ausgangspunkt für eine internationale Ausweitung von Emissionshandelssystemen an (vgl. Eitze/Schebesta 2019, S. 4). Diese können die dringend benötigte Stabilität in die derzeit unverbindlichen und damit instabilen internationalen Klimavereinbarungen bringen.

Um möglichst viele Länder in das EU-ETS zu integrieren oder zumindest zu verknüpfen, müssen auf die jeweiligen Länder und Regionen zugeschnittene Maßnahmen ergriffen werden: Mit den USA besteht kurzfristig die größte Schnittmenge bei der gemeinsamen Bepreisung CO<sub>2</sub>-intensiver

Importe aus Drittländern. In China kann ein transatlantischer Grenzausgleichsmechanismus die Anreize erhöhen, das dortige Emissionshandelssystem zügig zu vertiefen und zu verschärfen. Dort, wo es bereits CO<sub>2</sub>-Bepreisungssysteme gibt, wie in Kanada oder Neuseeland, gilt es, die Merkmale der einzelnen Systeme mehr und mehr anzugleichen (Feist et al. 2019, S. 24 f.). In Entwicklungsländern bedarf es kapazitätsbildender Maßnahmen, um diese auf eine Integration in das EU-ETS vorzubereiten (vgl. Andritzky/Hesse 2024).

**Grenzausgleichsmechanismus:** Emissionshandelssysteme können in Verbindung mit Grenzausgleichsmechanismen einen Anreiz für andere Länder setzen, sich einem Emissionshandelssystem anzuschließen. Damit können Grenzausgleichsmechanismen das zentrale Problem der internationalen Klimapolitik lösen, dass es für einzelne Länder vorteilhaft sein kann, sich als Trittbrettfahrer nicht an internationale Vereinbarungen zu halten.

Um Grenzausgleichsmechanismen praxistauglicher und weltweit mit weniger Schlupflöchern einzusetzen, braucht es eine bessere Datengrundlage, ein handhabbares Monitoring und ein transparentes Zertifizierungssystem. Dazu sollte sich die EU eng mit Handelspartnern wie Großbritannien oder den USA abstimmen und von dortigen Mechanismen und Initiativen lernen.<sup>3</sup>

Eine **Rückverteilung der Einnahmen** aus dem Emissionshandel über Senkungen der Mehrwertsteuer, der Stromsteuer und/oder der Netzentgelte kann der Befürchtung vieler Bürgerinnen und Bürger entgegenwirken, dass die CO<sub>2</sub>-Bepreisung mit hohen persönlichen finanziellen Nachteilen einhergeht. Dazu sollte der Zusammenhang zwischen CO<sub>2</sub>-Bepreisung und Steuer- und Abgabensenkung möglichst offensiv und transparent kommuniziert werden. Langfristig kann bei steigenden CO<sub>2</sub>-Preisen auch eine Rückverteilung über ein Klimageld eine sinnvolle Ergänzung zum Emissionshandel sein (vgl. Frondel 2024, S. 28), insbesondere wenn dadurch der Spielraum des Staates eingeschränkt wird, die Einnahmen für bürokratische Programme zu verwenden, von denen eher die ohnehin einkommensstärkeren Haushalte und Unternehmen profitieren. Eine regelgebundene Rückverteilung ohne Umweg über den Staatshaushalt kann Bedenken entkräften, dass es sich bei der CO<sub>2</sub>-Bepreisung lediglich um eine zusätzliche Einnahmequelle des Staates handelt (vgl. Pahle 2024, S. 6).

**Rücknahme der Mikrosteuerung:** Die Parallelität von EU-Emissionshandel und kleinteiligen, technologiespezifischen Regulierungen und Verboten, von Flottengrenzwerten über Ölheizungsverbot bis zur Förderung erneuerbarer Energien über das EEG, verteuert die Dekarbonisierung unnötig. Der Preis weist erst dann den Weg zur kosteneffizienten Vermeidungsmöglichkeit, wenn gleichzeitig bestehende Regulierungen, Subventionen, Abgaben und Umlagen abgebaut werden (vgl. Eitze/Schebesta 2019, S. 5). Weiter bestehende Förderungen und Regulierungen sollten pragmatischer umgesetzt werden, um Interventionsspiralen zu stoppen, die Komplexität der Regulierung zu reduzieren und bürokratische Lasten zu senken.

**Forschungsförderung:** Staatliche Förderprogramme passen zum Emissionshandel, wenn sie ohne Scheuklappen technologische Durchbrüche und keine Renten für gut organisierte Eigentümer bestehender Technologien ermöglichen und wenn sie möglichst marktkonform und unbürokratisch sind. Ziel ist es, die CO<sub>2</sub>-Vermeidungskosten weltweit zu senken. Technologische Denkverbote, etwa in Bezug auf Kernenergie, CCU/CCS-Technologien, Verbrennungsmotoren oder Fracking, sind dabei kontraproduktiv. Fossile Brennstoffe wie Gas werden auf absehbare Zeit Teil der Lösung bleiben. Sie in einigen Teilen der Welt von der (Forschungs-)Agenda zu nehmen, hilft nicht, den fossilen Ausstieg in anderen Teilen der Welt zu fördern.

**Infrastruktur:** Indem der Staat in den Ausbau der Stromnetze oder der Ladeinfrastruktur investiert, erleichtert er es Verbraucherinnen und Verbrauchern, auf emissionsärmere Technologien und Produkte umzusteigen. Ökonomisch können Netzwerkeffekte staatliches Engagement recht-

fertigen, um positive externe Effekte zu internalisieren. Doch auch in diesem Bereich sollte der Staat mit Bedacht investieren, damit die Kosten und Marktverzerrungen des staatlichen Engagements die Netzwerkeffekte nicht übersteigen.

**Ehrliche Analyse:** Das Ziel, die Erderwärmung auf unter zwei Grad zu begrenzen, ist mit jedem Jahr, in dem die globalen CO<sub>2</sub>-Emissionen weiter steigen, schwerer zu erreichen. Doch weder Fatalismus noch Aktionismus helfen weiter. Gefragt sind vielmehr eine ehrliche Analyse der verfügbaren Instrumente, glaubwürdige Wege zu einer verbindlichen internationalen Zusammenarbeit, eine kluge Abwägung zwischen Klimaschutz und Klimaanpassung, die Konzentration auf globale und sektorübergreifende Ziele sowie eine realistische Einschätzung der Kosten, die Bürgerinnen und Bürger und Unternehmen zu tragen haben.

# Vorschläge zur Kommunikation bürgerlicher Klimapolitik

Um mit diesen Bausteinen einer bürgerlichen Klimapolitik auch Personen ohne hohes klimapolitisches Problembewusstsein und mit einer staatskritischen Grundhaltung zu erreichen, bedarf es einer Kommunikation, die nicht bevormundend und belehrend wirkt, Aspekte wie Kosteneffizienz und Pragmatismus betont und international ausgerichtet ist.

**Vorteile herausstellen:** Neben der Lenkungswirkung von CO<sub>2</sub>-Preisen können deutlich stärker als bisher die klimapolitische Effektivität eines Mengendeckels, das freiheitssichernde Potenzial des Emissionshandels als Alternative zu einer dirigistischen Klimapolitik sowie die internationale Anschlussfähigkeit von CO<sub>2</sub>-Bepreisungssystemen herausgestellt werden. Dies gelingt anschaulich mit Bildern und Beispielen, die Emotionen wecken und die Werte und Gerechtigkeitsvorstellungen der bürgerlichen Mitte ansprechen.

**Ziele klarstellen:** Ziel ist die weltweite Reduktion der Treibhausgasemissionen und die sichere Versorgung mit kohlenstoffarmer und bezahlbarer Energie. Der Ausbau bestimmter Technologien und die Transformation räumlich und sektoral eng begrenzter Bereiche sind allenfalls Zwischenziele, aber kein Selbstzweck.

**Vorteile der EU betonen:** Die EU bietet mit dem Binnenmarkt und dem etablierten EU-Emissionshandelssystem beste Voraussetzungen für eine länderübergreifend koordinierte Klimapolitik. Im Gegensatz zu nationalen Alleingängen können die EU-Emissionshandelssysteme Vorbild für die internationale Klimakooperation sein.

**Keine falschen Erwartungen wecken:** Je konsequenter eine bürgerliche Klimapolitik umgesetzt wird, desto leichter lässt sich Wertschöpfung vom Ressourcenverbrauch entkoppeln. Aber auch eine bürgerliche Klimapolitik verursacht Kosten. Gleichzeitig führt allein der Austausch bestehender Produktionskapazitäten nicht zu Wachstums- und Produktivitätsgewinnen. Eine intelligent umgesetzte Dekarbonisierung ist daher zwar mit Wirtschaftswachstum und einer wettbewerbsfähigen Wirtschaft vereinbar, schafft aber nicht per se Wachstum. Wettbewerbsverzerrende Effekte sind umso geringer, je besser die internationale Koordination der Klimapolitik gelingt.

**Technologieoptimismus:** Politikerinnen und Politiker können kaum vorhersagen, welche Technologien zukünftig entwickelt oder sich durchsetzen werden, die ein klimaschonendes Wachstum ermöglichen. Sie können aber den grundsätzlichen Optimismus fördern, dass findige Ingenieurinnen und Ingenieure und unternehmerisch denkende Menschen Lösungen für das Klimaproblem finden werden, wenn man ihnen die nötigen Freiräume und Anreize gibt. Mit manchen Lösungen rechnet heute kaum jemand (mehr), andere setzen sich wie die Solarenergie bereits in der bürgerlichen Lebenswelt durch.

**Aufgabe des Staates und des Individuums:** Politik setzt im besten Fall die klimapolitischen Rahmenbedingungen, ohne sich anzumaßen, die Gesellschaft und Wirtschaft mit starken Eingriffen in die Märkte von oben transformieren zu können. Die Eigenverantwortung der/des Einzelnen kann und soll den Staat nicht als entscheidenden Akteur auf der Regelebene ersetzen, sondern auf der Handlungsebene. Schnellenbach (2024) empfiehlt eine „begriffliche Abrüstung“. Demnach könne es „die Akzeptanz der Klimapolitik schon erhöhen, wenn man nicht mehr davon spräche, das Land, die Wirtschaft, die Gesellschaft umbauen zu wollen, sondern einfach davon, den CO<sub>2</sub>-Ausstoß zu reduzieren.“

**Faktische Anreize statt unverbindlicher Appelle:** An die Eigenverantwortung des Einzelnen muss nicht appelliert werden, sie gewinnt unter den richtigen Rahmenbedingungen auch ohne die Politisierung des Lebensstils an Bedeutung.

Die einzelnen Bausteine einer bürgerlichen Klimaerzählung sollten als **Gesamtpaket kommuniziert** und mit einer prägnanten Überschrift versehen werden. Als „großen Befreiungsschlag“ bezeichnet Weimann (2024) eine umfassende klimapolitische Deregulierung, in deren Folge die fiskalische Belastung durch die Klimapolitik entfallen und sowohl die Energie- als auch die Immobilienpreise schnell sinken könnten. Alternativ könnte im Zuge der zahlreichen Wenden eine mit einer „Wirtschaftswende“ verknüpfte „marktwirtschaftliche Klimawende“ eingeläutet werden. Auf europäischer Ebene sollte eine neue Kommission nicht einem mit viel Regulierungslasten verbundenen Green Deal einen subventionslastigen „Industrial Deal“ gegenüberstellen, wie ihn 70 Unternehmen in der Antwerpener Erklärung fordern. Vielmehr gilt es, den Green Deal zu einem „New Green Market Deal“ umzubauen, in dem das Leitinstrument des EU-Emissionshandels von überzogenen Begleitregulierungen wie Verbrennerverboten, Flottengrenzwerten, Gebäudesanierungsvorschriften oder Berichtspflichten befreit wird.

„**Follow the Science**“ sollte auch ökonomische Erkenntnisse umfassen. Ökonomen sind geübt darin, Knappheitsprobleme zu lösen, wie beispielsweise den begrenzten Raum zur Deponierung von CO<sub>2</sub> in der Atmosphäre. Für eine möglichst fruchtbare interdisziplinäre Aufgabenteilung sollten Ökonomen noch besser in internationale Klimagremien wie dem Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) eingebunden werden<sup>4</sup> und ihre Erkenntnisse in die Öffentlichkeit tragen.

**Informationsstand:** Eine bürgerliche Klimaerzählung kommt vor allem bei Personen an, die gut über Emissionshandelssysteme, Grenzausgleichsmechanismen und Rückverteilungsmöglichkeiten informiert sind. Zum besseren Verständnis sollten staatliche Emissionshandelssysteme begrifflich und konzeptionell stärker von privatwirtschaftlichen Kompensationsgeschäften getrennt werden<sup>5</sup> und dem Missverständnis begegnet werden, nur mit einem hohen CO<sub>2</sub>-Preis würden Emissionshandelssysteme wirken.

# Fazit

Um in der polarisierten Debatte weiterhin Mehrheiten für eine ambitionierte Klimapolitik zu gewinnen, ist die bürgerliche Mitte entscheidend. Diese Bürgerinnen und Bürger, die sich der Grenzen der Steuerungskompetenzen des Staates bewusst sind, Wert auf Kosteneffizienz legen und sich von Politikerinnen und Politikern sowie Aktivistinnen und Aktivisten nur ungern belehren lassen, erreichen die gängigen Klima-Narrative immer weniger. Zu offensichtlich klaffen Anspruch und Wirklichkeit in der Klimapolitik auseinander. Zu sehr zielen die gängigen Klimaerzählungen auf Menschen mit eher linken politischen Einstellungen und einem überdurchschnittlichen Klimabewusstsein.

Um die klimapolitische Akzeptanz der bürgerlichen Mitte zu erhalten und zurückzugewinnen, bedarf es sowohl eines neuen klimapolitischen Handelns als auch eines neuen Diskurses über das Handeln. Nur wenn den bürgerlichen Gruppen eine überzeugende Alternative zu einer teuren und dirigistischen Klimapolitik angeboten wird, kann ein Anti-Klima-Backlash verhindert werden. Umgekehrt wird die Politik nur dann auf das Leitinstrument des Emissionshandels setzen, wenn dieses Instrument eine ausreichende Akzeptanz in der Bevölkerung findet.

Die ambitionierten Klimaziele können wiederum nur erreicht werden, wenn sich die Politik auf effiziente und effektive Instrumente konzentriert. Wenn Emissionshandel und Co. die globalen Klimaziele nicht erreichen, dann werden es teurere und ineffizientere Instrumente erst recht nicht schaffen. Bürgerliche Klimapolitik ist keine abgeschwächte Variante grüner Klimapolitik. Sie ist vielmehr eine global effektivere und effizientere Alternative.

Eine bürgerliche klimapolitische Erzählung ermöglicht es bürgerlichen Parteien, sich in einer polarisierten Debatte mit einer eigenständigen klimapolitischen Programmatik wahrnehmbarer einzubringen. Aus dem bisherigen, wenig zielführenden Wettbewerb um die Frage, wer mehr oder weniger Klimaschutz bietet, könnte ein Wettbewerb darum werden, wer die bessere, kosteneffizientere und effektivere Klimapolitik bietet.

# Endnoten

- 1 Fragestellung: „Manche meinen, dass die Bekämpfung des Klimawandels auf jeden Fall Vorrang haben sollte, auch wenn das dem Wirtschaftswachstum schadet. Andere meinen, dass das Wirtschaftswachstum auf jeden Fall Vorrang haben sollte, auch wenn das die Bekämpfung des Klimawandels erschwert. Wie stehen Sie dazu? Bitte sagen Sie mir das mithilfe einer Skala von 0 bis 10. 0 bedeutet, dass die Bekämpfung des Klimawandels Vorrang hat, auch wenn es dem Wirtschaftswachstum schadet. 10 heißt, dass das Wirtschaftswachstum Vorrang hat, auch wenn es die Bekämpfung des Klimawandels erschwert. Mit den Werten dazwischen können Sie Ihre Meinungen abstimmen.“
- 2 Insgesamt haben Hagemeyer et al. (2024, S. 6) knapp 800 Beiträge, Texte und Textpassagen untersucht.
- 3 So wurde in den USA Anfang 2024 vom Umwelt- und Bauausschuss des Senats der PROVE IT Act (Providing Reliable, Objective, Verifiable Emissions Intensity Act) überparteilich verabschiedet; Großbritannien führt ab 2027 einen Grenzausgleichsmechanismus ein, der sich in einigen Details vom EU-CBAM unterscheidet.
- 4 Bojanowski (2024, S. 192 ff.) beschreibt, wie Ökonomen im IPCC spätestens seit dem dritten Sachstandsreport 2001 zur Seite geschoben wurden.
- 5 Vgl. die Programmbeschwerde beim ZDF von Weimann (2024). Privatwirtschaftliche Kompensationsgeschäfte sind betrugsanfälliger als Emissionshandelssysteme und erfordern eine aufwändige Überprüfung, ob die Emissionsminderung zusätzlich erfolgt. Bis global abgestimmte Emissionshandelssysteme einen wesentlichen Teil der globalen Emissionen abdecken, können ergänzende und gut überwachte marktbasierende Kompensationsgeschäfte aber diese ergänzen, privatwirtschaftliches Kapital mobilisieren und die Suche nach den weltweit niedrigsten Vermeidungskosten befördern.

# Literatur

- A** Abou-Chadi, T., J. Jansen, M. Kollberg und N. Redeker (2024): Policy Brief Hertie School Jacques Delors Centre.
- Andritzky, J. und N. Hesse (2024): Warum wir den globalen Süden zum europäischen Emissionshandel einladen sollten, Tagesspiegel Background vom 07.05.2024.
- ARD-DeutschlandTREND April 2024: <https://www.infratest-dimap.de/umfragen-analysen/bundesweit/ard-deutschlandtrend/2024/april/>, abgerufen am 21.04.2024.
- B** Bénabou, R., A. Falk und J. Tirole (2018): Narratives, imperatives, and moral reasoning, NBER Working Paper No. w24798.
- Blesse, S., H. Dietrich, S. Necker und M.K. Zürn (2024a): Wollen die Deutschen beim Klimaschutz Vorreiter sein und wenn ja, wie? Maßnahmen aus Bevölkerungsperspektive, ifo Schnelldienst 77(1), S. 39–43.
- Blesse, S., M. Dolls, S. Necker, A. Peichl und L. Windsteiger (2024b): Trade-offs in policy-making: Economists' vs. peoples' beliefs, ZEW Public Finance Conference 2024.
- Blum, J., R. de Britto Schiller, A. Löschel, J. Pfeiffer, K. Pittel, N. Potrafke und A. Schmitt (2019): Zur Bepreisung von CO<sub>2</sub>-Emissionen – Ergebnisse aus dem Ökonomenpanel, ifo Schnelldienst 72(16), S. 60–65.
- D** Dechezleprêtre, A., A. Fabre, T. Kruse, B. Planterose, A. S. Chico und S. Stantcheva (2022): Fighting climate change: International attitudes toward climate policies, VoxEU, <https://cepr.org/voxeu/columns/fighting-climate-change-international-attitudes-toward-climate-policies>, abgerufen am 31.10.2024.
- Detsch, C. (2024): Des Klimas Gretchenfrage. Wie sich beim sozial-ökologischen Umbau gesellschaftliche Barrieren überwinden und skeptische Milieus an Bord holen lassen. Länderbericht Deutschland, Just Climate, Friedrich-Ebert-Stiftung.
- E** Edenhofer, O. und M. Jakob (2019): Klimapolitik. Ziele, Konflikte, Lösungen, C.H. Beck.
- Edenhofer, O., M. Franks, M. Kalkuhl und A. Runge-Metzger (2024): On the Governance of Carbon Dioxide Removal – A Public Economics Perspective, FinanzArchiv.
- Eitze, J. und M. Schebesta (2019): CO<sub>2</sub>-Bepreisungsmodelle im Vergleich. Wie erreicht Deutschland seine Klimaziele nachhaltig?, Konrad-Adenauer-Stiftung, Analysen und Argumente 361.
- Eisenkopf, A. und A. Knorr (2021): Emissionshandel als Leitinstrument für eine effektive und effiziente EU-Klimapolitik im Verkehr, Wirtschaftsdienst 101(10), S. 795–803.

Eßer, J., M. Frondel, S. Sommer und J. Wittmann (2023): CO<sub>2</sub>-Bepreisung in Deutschland: Kenntnisstand privater Haushalte im Jahr 2022, Diskussionspapier, RWI Materialien 157.

- F** Feist, M., J. Haucap und C. Kehder (2019): Emissionshandel – Eine effiziente Form der CO<sub>2</sub>-Bepreisung, Gutachten im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, 13. September.

Frondel, M., V. Helmers, L. Mattauch, M. Pahle, A. Schwarz, P. Singhal und S. Sommer (2022): So wird geheizt: Ergebnisse des Wärme- und Wohnen-Panels 2021, Ariadne Report.

Frondel, M., A. Gerster, K. Kaestner, M. Pahle, S. Sommer, C. Schmidt und O. Edenhofer (2022): Akzeptanz der CO<sub>2</sub>-Bepreisung in Deutschland: Die große Bedeutung einer Rückverteilung der Einnahmen, Perspektiven der Wirtschaftspolitik 23(1), S. 49–64.

Frondel, M. (2024): Soziale Auswirkungen der CO<sub>2</sub>-Bepreisung in Deutschland: Das Versprechen zur Rückverteilung der Einnahmen gänzlich einlösen!, Studie für die INSM.

- G** Gehring, K. und M. Grigoletto (2023): Analysing climate change policy narratives with the character-role framework, Vox/CEPR, <https://cepr.org/voxeu/columns/analysing-climate-change-policy-narratives-character-role-framework>, abgerufen am 11.07.2024.

- H** Hagemeyer, L., R. Faus und L. Bernhard (2024): Vertrauensfrage Klimaschutz Mehrheiten für eine ambitionierte Klimapolitik gewinnen, Friedrich-Ebert-Stiftung.

Handelsblatt (2024): War es das jetzt mit dem Klimaschutz?, <https://www.handelsblatt.com/politik/international/umweltpolitik-war-es-das-jetzt-mit-dem-klimaschutz/100044197.html> abgerufen am 11.07.2024.

Heinemann, F., M. Kraus und P. Steger (2024): Effizienz und Regulierung: Bürokratielasten im internationalen Vergleich. Sonderstudie zum Länderindex Familienunternehmen, Stiftung Familienunternehmen.

Hirndorf, D. (2023): Verzichten fürs Klima?, Konrad-Adenauer-Stiftung, Monitor Wahl- und Sozialforschung.

Hirndorf, D. (2024): Stadt, Land,... Unterschiede?, Konrad-Adenauer-Stiftung, Monitor Wahl- und Sozialforschung.

- J** Jagers, S. C. und H. Hammar (2009): Environmental taxation for good and for bad: The efficiency and legitimacy of Sweden's carbon tax, Environmental Politics 18(2), S. 218–237.

- K** Kitt, S., J. Axsen, Z. Long und E. Rhodes (2021): The role of trust in citizen acceptance of climate policy: Comparing perceptions of government competence, integrity and value similarity, Ecological Economics 183.

Knoche, A., K. Kaestner, M. Frondel, A. Gerster, R. Henger, M. Milcetic, C. Oberst, M. Pahle, A. Schwarz und P. Singhal (2024): Fokusreport Wärme und Wohnen: Zentrale Ergebnisse aus dem Ariadne Wärme- & Wohnen-Panel 2023, PIK.

Krohn, P. (2024): SPD, Grüne und FDP haben drei verschiedene Narrative für die Klimapolitik – keines davon taugt, <https://www.klimafakten.de/kommunikation/spd-gruene-und-fdp-haben-drei-verschiedene-narrative-fuer-die-klimapolitik-keines>, abgerufen am 20.04.2024.

- N** Nordhaus, W. D. (2021): Climate Club Futures: On the Effectiveness of Future Climate Clubs, Cowles Foundation Discussion Papers 2619.
- O** Otteni, C. und M. Weisskircher (2022): AfD gegen die Grünen? Rechtspopulismus und klimapolitische Polarisierung in Deutschland, *Forschungsjournal Soziale Bewegungen* 35(2), S. 317–335.
- P** Pahle, M. (2024): Die CO<sub>2</sub>-Bepreisung im Umbruch. Was ist vom ETS2 zu erwarten, was kann ein Klimageld leisten?, *Klima-Allianz, Friedrich-Ebert-Stiftung*.
- Pritzl, R. (2020): Realitätsillusion der deutschen Klimapolitik, *Wirtschaftsdienst* 100(9), S. 701–706.
- R** Rhodes, E., J. Axsen und M. Jaccard (2017): Exploring citizen support for different types of climate policy, *Ecological Economics* 137, S. 56–69.
- S** Schnellenbach, J. (2024): Freiheit oder Klimaschutz. Ein Gegensatz, den es nicht geben müsste, *Wirtschaftliche Freiheit*, <https://wirtschaftlichefreiheit.de/wordpress/?p=37070>, abgerufen am 12.06.2024.
- Shiller, R. J. (2017): Narrative economics, *American economic review* 107(4), S. 967–1004.
- Sommer, S., L. Mattauch und M. Pahle (2022): Supporting carbon taxes: The role of fairness, *Ecological Economics* 195, 107359.
- W** Weimann, J. (2024): Gebührenfinanzierte Desinformation. Programmbeschwerde beim ZDF, *Wirtschaftliche Freiheit*, <https://wirtschaftlichefreiheit.de/wordpress/?p=35654>, abgerufen am 01.05.2024.
- Weimann, J. (2024): Wir brauchen den großen Befreiungsschlag, *Cicero*, <https://www.cicero.de/wirtschaft/emissionshandel-befreiungsschlag-klimapolitik-joachim-weimann-europa-CO2>, abgerufen am 30.04.2024.
- T** The Antwerp Declaration for a European Industrial Deal, <https://antwerp-declaration.eu/>, abgerufen am 01.05.2024.

# Der Autor

**Dr. Nils Hesse** hat Abschlüsse in VWL, BWL, Social Science und Politikwissenschaften und an der Uni Freiburg promoviert. Er war unter anderem Redenschreiber im Bundeswirtschaftsministerium, Referent beim BDI, wirtschaftspolitischer Grundsatzreferent im Kanzleramt, Journalist, Economic Analyst bei der EU-Kommission, Dozent und Fraktionsreferent der CDU/CSU-Bundestagsfraktion. Derzeit arbeitet Nils Hesse an einer Habilitationsschrift zum Thema „Ordoliberalismus und Populismus“, betreibt den klimapolitischen Podcast „Der Preis ist heiß“ und berät die Denkfabrik R21 in wirtschafts- und klimapolitischen Fragen.

# Impressum

Herausgeberin: Konrad-Adenauer-Stiftung e. V., 2024, Berlin

Kontakt:

Lina Rühl

Klima, Landwirtschaft und Umwelt

Analyse und Beratung

Lina.Ruehl@kas.de

Tel. +49 30 26996-3502

Bildnachweise: panthermedia.net/ ElenaPlatova

Gestaltung und Satz: Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Hergestellt mit finanzieller Unterstützung der Bundesrepublik Deutschland.

Diese Veröffentlichung der Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. dient ausschließlich der Information. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlwerbern oder -helfenden zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen sowie für Wahlen zum Europäischen Parlament.



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>).

ISBN 978-3-98574-259-2

