

9 Politische Debatte der ökologischen Steuerreform in Deutschland

9.1 Einleitung

In diesem Kapitel geht es darum, ein Verständnis darüber zu entwickeln, welche Bedeutung der ÖSR in Deutschland bisher zukam. Gemessen an der fehlenden öffentlichen Debatte scheint an diesem Konzept politisch nicht festgehalten zu werden, was unter anderem Maxim und Zander (Maxim & Zander, 2019, S. 227) in ihrer Übersicht bestätigen. Um diesen Eindruck für die deutsche Debatte zu überprüfen und die Relevanz der Debatte in Deutschland einzuordnen, werden in diesem Kapitel die Wahlprogramme aller im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien systematisch untersucht.

Da es über mehrere Jahre eine politische Debatte um eine ÖSR gab und ab 1999 eine Reform umgesetzt wurde, ist es von Relevanz, die bisherige Bedeutung der ÖSR in Deutschland genauer zu betrachten. Aus diesen Gründen wird herausgearbeitet, welche Rolle der ÖSR in den Wahlprogrammen zukommt. Das heißt, es wird insbesondere gefragt, wie die Idee der ÖSR in die politische Arena kam, welchen Verlauf die politische Debatte nahm und wie sie sich nach der Umsetzung der Reform von 1999 entwickelte. Neben der Darstellung des Verlaufs, geht es auch darum, dass die Entwicklung nachvollziehbar gemacht wird, was bedeutet, dass auch nach den Beweggründen der Akteur:innen gefragt wird.

Dazu wird die Methode der qualitativen Inhaltsanalyse verwendet, die in der hier angewandten Art auf Mayring (2010) und Kuckartz (2016) zurück geht. Außerdem wird an mehreren Stellen auf Meyer et al. (2001) verwiesen, da sie eine ähnliche Debatte untersuchten.⁹¹

9.2 Methode

9.2.1 Grundlegendes

Qualitative Inhaltsanalyse ist keine feststehende Technik (Mayring, 2010, S. 50). Dennoch obliegt sie einer Systematik und ist nicht freies Interpretieren (Mayring, 2010, S. 12). Auch wenn es keine lange Tradition der qualitativen

⁹¹ Meyer et al. untersuchten in Diskurs-Inszenierungen (2001) die Struktur politischer Vermittlungsprozesse am Beispiel der ÖSR.

Inhaltsanalyse gibt und manche Autor:innen sie gegenüber quantitativer Inhaltsanalyse gerade darüber definieren, dass sie keine Systematik hat, gibt es dennoch konkrete Techniken qualitativer Inhaltsanalyse. Beispielsweise entwickelt Mayring in *Qualitative Inhaltsanalyse* von 2010 eine Methode zur systematischen Interpretation (Mayring, 2010).

Ein Ziel einer jeden Inhaltsanalyse ist es, Komplexität zu reduzieren (Kuckartz, 2016, S. 32). Es geht dabei nicht um Verallgemeinerungen, sondern um die Herausarbeitung des Typischen. Ein Vorteil der qualitativen Sozialforschung ist, dass die Methodik der Inhaltsanalyse „die Vielfalt und Mehrdimensionalität der zu untersuchenden Faktoren“ berücksichtigen kann (T. Meyer et al., 2001, S. 124).

9.2.2 Definition

Eine gängige Definition liefert George (1959):

Kurz, Inhaltsanalyse wird verwendet als ein diagnostisches Instrument, um spezifische Schlußfolgerungen über bestimmte Aspekte des zielgerichteten Verhaltens (purposive behavior) des Sprechers zu ziehen. (George, 1959, S. 7)⁹²

Da es in diesem Kapitel darum geht, die Absicht der politischen Parteien in Bezug auf die ÖSR klarer werden zu lassen, eignet sich diese Methode. Ergänzend wird die verbreitete Definition von Atteslander herangezogen, der darüber hinaus den Entstehungszusammenhang betont:

Inhaltsanalyse ist eine Methode der Datenerhebung zur Aufdeckung sozialer Sachverhalte, bei der durch die Analyse eines vorgegebenen Inhalts (zum Beispiel Text, Bild) Aussagen über den Zusammenhang seiner Entstehung, über die Absicht seines Senders, über die Wirkung auf den Empfänger und/oder auf die soziale Situation gemacht werden. (Atteslander, 1995, S. 238)⁹³

Durch die Inhaltsanalyse können demnach auch Aussagen über den bzw. die Autor:in oder allgemein Sender:in abgeleitet werden (Mayring, 2010, S. 13).

Der Kontext ist bei der qualitativen Inhaltsanalyse zu integrieren, weshalb es wichtig sein kann, an entscheidenden Stellen zusätzliches Material einzubeziehen. In der Einbettung in den Kommunikationszusammenhang sieht Mayring einen Vorteil der Inhaltsanalyse gegenüber anderen Text-

⁹² Übersetzung aus Mayring (2010).

⁹³ Auch zitiert von Meyer et al. (2001, S. 124).

analysemethoden (Mayring, 2010, S. 48). Zur Validierung der Aussagen der Sender:innen werden nach Meyer et al. (2001, S. 124) auch externe Informationen benötigt.

9.2.3 Allgemeines Vorgehen

Die systematische Vorgehensweise ist entscheidend. Mayring geht soweit, dass jede Entscheidung, die zur Analyse getroffen werden muss, auf eine begründete Regel zurückzuführen sein sollte und grenzt sein Vorgehen damit von freier Interpretation ab (Mayring, 2010, S. 12).

Kategorienbildung ist ein maßgebendes Element der qualitativen Inhaltsanalyse. Dieser kognitive Vorgang entscheidet über die anschließenden Prozesse, weil anschließende Gedanken darauf aufbauen (Kuckartz, 2016, S. 31f). Grundsätzlich ist Subsumieren von Generieren abzugrenzen. Das heißt, man kann Kategorien a priori bilden und Begriffe, Aspekte oder Textstellen subsumieren oder man kann Kategorien während des Prozesses der Textanalyse generieren (Kuckartz, 2016, S. 41).

Mayring (2010, S. 64f) differenziert drei Formen des Interpretierens: Zusammenfassen, Explizieren und Strukturieren. Das Vorgehen in dieser Arbeit ist induktive Kategorienbildung, welche Mayring zur Analyseform Zusammenfassung zählt. Wenn jedoch einzelne Textteile hervorgehoben werden und ihr Kontext ergänzt wird, um ein besseres Verständnis der Textteile zu ermöglichen, kann dies auch als Explizieren bezeichnet werden. Dies ist im Zuge des Hinzuziehens des Gesamtkontexts zu verstehen (Mayring, 2010, S. 85f). Der vorliegenden Analyse liegt aus diesem Grund ein Methodenmix von Zusammenfassen und Explizieren zugrunde.

Die Analyse soll insbesondere Aufschluss über die Argumentationsweise der politischen Akteure in Bezug auf Informationsgehalt sowie auf Inszenierungsstrategien liefern (T. Meyer et al., 2001, S. 125). Ein konkretes Ziel ist, den Verlauf in den Blick zu nehmen, um die Entwicklung der Debatte um die ÖSR in Deutschland verstehen zu können.

9.2.4 Kategorien

Dass die Wahl der Kategorien nicht einfach ist, wird auch durch die für die Praxis wenig hilfreiche Einschätzung Krippendorffs deutlich, der dieses Vorgehen als Kunst bezeichnet (Krippendorff, 1980, S. 76). Mayring bietet einen praktischen Ansatz (Mayring, 2010, S. 85):

Wenn das erste Mal das Selektionskriterium im Material erfüllt ist, wird möglichst nahe an der Textformulierung unter Beachtung des Abstraktionsniveaus die erste Kategorie als Begriff oder Kurzsatz formuliert. Wenn das nächste Mal das Selektionskriterium erfüllt ist, wird entschieden, ob die Textstelle unter die bereits gebildete Kategorie fällt (Subsumption) oder eine neue Kategorie zu bilden ist. (Mayring, 2010, S. 85)

Der Grad der Abstraktionsebene muss dabei vorab festgelegt werden und ist in diesem Fall durch marktwirtschaftliche Konzepte in Bezug auf Umwelt definiert. Die Art der Kategorie, das heißt, ob Faktenkategorie, thematische Kategorie, innovative Kategorie oder analytische Kategorie, ist genauso im Vorhinein festzulegen (Kuckartz, 2016, S. 34). Im vorliegenden Fall eignen sich thematische Kategorien, wie bspw. ÖSR, Ökosteuern oder Emissionshandel. Die Gesamtheit aller Kategorien bezeichnet man als Kategoriensystem, wobei es verschiedene Restrukturierungen gibt: lineare Liste, Hierarchie oder Netzwerk. In der Praxis eignet sich fast immer – und so auch hier – die hierarchische Struktur am besten (Kuckartz, 2016, S. 12). Eine hierarchische Struktur hat, wie eine Liste, nach Möglichkeit disjunkte Kategorien, bietet jedoch zusätzlich die Möglichkeit, Unterkategorien zu bilden.

9.2.5 Abgrenzung zu anderen Methoden

Bei quantitativer Analyse geht es um Verallgemeinerung, bei qualitativer um Verstehen, was sich auch auf einzelne Aspekte beziehen kann, die numerisch zu vernachlässigen wären. Hintergrund ist dabei ein unterschiedliches Wissenschaftsverständnis: Ersteres ist eher deduktiv, Zweiteres ist eher induktiv (Mayring, 2010, S. 19).

Zwar unterscheiden sich qualitative und quantitative Inhaltsanalyse auf den ersten Blick deutlich, weil die quantitative Analyse eine Transformation ins Numerische vornimmt, die qualitative Analyse dagegen nahe am Text bleibt. Doch bei genauerer Betrachtung verringert sich die Verschiedenheit beider Methoden, denn um Kategoriensysteme bilden zu können, ist interpretative Textkenntnis Voraussetzung. Daher geht auch der quantitativen Analyse eine qualitative voraus (Mayring, 2010, S. 20).

Anders als bei der quantitativen Analyse sind statistische Auswertungen nicht entscheidend. Quantitative Inhaltsanalyse bezieht sich in der Regel auf größere Textquellen. Es geht daher nicht um tiefgehendes Verständnis, sondern da-

rum, durch Verallgemeinerung Aussagen abzuleiten (Rössler, 2017, S. 17). In Abgrenzung dazu werden in dieser Arbeit Aussagen erst aus dem Material selbst heraus entwickelt.

9.2.6 Konkretes Vorgehen

Zunächst muss eine Materialauswahl getroffen werden (Kuckartz, 2016, S. 30). Stellvertretend für die gesellschaftspolitische Debatte fällt die Auswahl der Texte auf alle Wahlprogramme der in den Deutschen Bundestag eingezogenen Parteien von 1980–2021. Wahlprogramme eignen sich, weil sie eine kontinuierlich verfügbare Quelle sind und an einer relevanten Ebene sind, zwischen Politikvollzug, was sie nicht mehr darstellen, und reiner Politikkommunikation, worunter sie noch nicht einzuordnen sind. Benötigt eine Position oder inhaltliche Wendung zusätzliche Erklärung, werden weitere kontextuale Hintergründe aufgegriffen, zum Beispiel unter Zuhilfenahme von Pressemitteilungen, Zeitungsartikeln oder anderer Fachliteratur.

Meyer et al. (2001, S. 124ff) unterscheiden drei Ebenen, die für die Analyse von politischen Diskursen relevant sind: I. den Politikvollzug, II. die Politikdarstellung durch die Politik selbst und III. die Politikdarstellung durch die Medien. Ebene I können Dokumente von strategischen Sitzungen von Parteien- oder Regierungsgremien sein oder verschiedene Stufen der exekutiven Prozesse. Da es sich oftmals um nicht-öffentliche Dokumente handelt, stellt die Verfügbarkeit ein Problem dar. Obwohl es um den tatsächlichen Politikvollzug geht, ist bereits hier nicht von einer von Vermittlungsaspekten unabhängigen Ebene auszugehen. Ebene III können Fernsehberichterstattungen oder Berichte in Print- oder Onlinemedien sein. Potenzielle Probleme sind die Stetigkeit der Quellen, ein großer Umfang an Material und eine starke Verkürzung der Original-Botschaften. Ebene II können Pressemitteilungen, Bundestagsdebatten und Wahlprogramme darstellen.

Bei der Analyse liegt ein besonderes Augenmerk auf der Zeit um die Steuerreform in Deutschland, die 1999–2003 durch die Bundesregierung umgesetzt wurde. Damit sind die Aussagen der Parteien Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD) und Bündnis 90/Die Grünen (Grüne), die für die Umsetzung verantwortlich waren, besonders in den Blick zu nehmen. Der Koalitionsvertrag von SPD und Grüne von 1998 wird deshalb ergänzend herangezogen. Weil diese beiden Parteien besonders viel zur ÖSR publiziert haben, werden SPD und Grüne

zunächst dargestellt. Anschließend wird auf die weiteren Parteien eingegangen, diese sind: mit wechselndem Namen *Die Linke* (im Folgenden teilweise auch Partei des Demokratischen Sozialismus (PDS), eine Vorgängerpartei von Die Linke), die Unionsparteien *Christlich Demokratische Union Deutschlands* (CDU) und *Christlich-Soziale Union in Bayern* (CSU) im Verbund, die *Freie Demokratische Partei* (FDP) und ab 2017 die *Alternative für Deutschland* (AfD).

Der Fokus der Analyse liegt auf dem in Erscheinung treten der ÖSR. Wenn diese nicht, explizit oder implizit, erwähnt wird, wird geprüft, ob stattdessen andere marktwirtschaftliche Instrumente der Umweltpolitik genannt werden.

Eine Operationalisierung des Kategorienschemas wird nicht verwendet, damit nicht im Vorhinein ein möglicherweise irreführendes Schema angewandt wird (T. Meyer et al., 2001, S. 125). Die Formulierung von Hypothesen zu Beginn ist eher selten und würde auch hier eine ergebnisoffene Analyse behindern (Kuckartz, 2016, S. 46). Entsprechend wird ein ergebnisoffenes Verfahren gewählt, bei dem Thesen im Verlauf entstehen.

9.3 Analyse

9.3.1 Wahlprogramme von SPD und Grüne

9.3.1.1 Erstmaliges Erscheinen der ökologischen Steuerreform

Der Grundgedanke der ÖSR schafft es erstmals 1980 auf die „Wahlplattform“, einem Kurz-Wahlprogramm, der westdeutschen Partei Die Grünen (Grüne [Hrsg.], 1980, S. 4), ohne dass der Begriff explizit genannt wird: „Die Besteuerung der Arbeit ist zu vermindern zugunsten einer Energie und Rohstoffsteuer.“ Die darauffolgenden Wahlprogramme von 1983, 1987 und 1990 stellen diesen Zusammenhang der Erhöhung der Umweltsteuern bei einer gleichzeitigen Entlastung der Arbeit jedoch nicht mehr her (Grüne [Hrsg.], 1983, 1987, 1990). Umweltsteuern sind aber weiter relevant, wie es etwa dem Programm von 1987 zu entnehmen ist (Grüne [Hrsg.], 1987, S. 36). Eine Säule der ÖSR sind Umweltsteuern. Deshalb stellen diese eine Überkategorie zur ÖSR dar, die weitere Unterkategorien haben kann.

Während die SPD bis 1987 auf eine ÖSR nicht eingeht und auch Umweltsteuern nicht thematisiert (SPD [Hrsg.], 1987), nimmt sie 1990 erstmals darauf Bezug. Sie fordert eine „ökologische Ausrichtung der sozialen Marktwirtschaft“ und es heißt weiter: „wir wollen Arbeit steuerlich entlasten und Energiever-

brauch belasten“ (SPD [Hrsg.], 1990, S. 7).⁹⁴ Damit hat die SPD den grundlegenden Zusammenhang der ÖSR im Programm stehen, während er im selben Jahr bei den Grünen nicht auftritt.

Das Wahlprogramm von 1994 der nun gesamtdeutschen Partei Bündnis 90/Die Grünen stellt wieder ansatzweise einen Zusammenhang zwischen Umweltsteuern und Arbeit her. Demnach sollen Einnahmen aus Ökoabgaben „zur Finanzierung des ökologischen Umbaus und zu einer sozialen Flankierung bereit stehen“ (Grüne [Hrsg.], 1994, S. 14). Die soziale Flankierung deutet einen Ausgleich beim Faktor Arbeit an. Jedoch wird der wesentliche Zusammenhang zur Schaffung von Arbeitsplätzen in der Wirkung neuer „Produkte, Produktionsweisen und Technologien“ gesehen, nicht in der steuerlichen Entlastung der Arbeit selbst (Grüne [Hrsg.], 1994, S. 14). Um „unsozialen Folgen“ der ÖSR entgegenzuwirken, soll gleichzeitig eine „soziale Steuerreform“ angestoßen werden. Ein explizit zusammenhängender Mechanismus, der beides kombiniert enthält, fehlt jedoch, was sich mit dem Wahlprogramm der darauffolgenden Bundestagswahl ändert.

Bei der SPD ist ein Trend der Präzisierung der ÖSR im Wahlprogramm zu verzeichnen:

Leitidee dieser Reform ist, einerseits die Arbeit zu entlasten und umweltverträgliches Verhalten zu fördern, andererseits den umweltschädlichen Energie- und Materialverbrauch in gleichem Umfang schrittweise auch durch Erhöhung der Preise einzuschränken. (SPD [Hrsg.], 1994, S. 27)

Weiter heißt es, dass sie ihre „Partner in der EU dazu gewinnen [will], ebenfalls eine ökologische Steuerreform durchzuführen“ (SPD [Hrsg.], 1994, S. 27).

9.3.1.2 Wahlprogramme von SPD und Grüne von 1998

Das Wahlprogramm der SPD von 1998 verfolgt gezielt die Einführung der ÖSR. Das Vorhaben wird prägnant erklärt:

Diese Reform besteht aus zwei Teilen:

Erstens: Entlastung des Produktionsfaktors Arbeit.

Zweitens: Im Gegenzug eine maßvolle und berechenbare Belastung des umweltschädlichen Energieverbrauchs. Die Finanzmittel daraus werden ausschließlich zur Entlastung der Arbeit verwendet. (SPD [Hrsg.], 1998, S. 36)

⁹⁴ Im Wahlprogramm wird auf ein Öko-Steuer-Konzept des Arbeitsberichts Fortschritt '90 Bezug genommen, worauf die Anfänge der Idee bei der SPD zurückzuverfolgen sind.

Auch im Wahlprogramm der Grünen von 1998 findet sich die ÖSR explizit wieder, damals unter leicht anderem Namen:

Eine Ökologisch-soziale Steuerreform verringert nicht nur den Umweltverbrauch, sie sichert und schafft auch Arbeitsplätze, weil mit ihrem Aufkommen die Lohnnebenkosten spürbar gesenkt werden können. (Grüne [Hrsg.], 1998, S. 14f)

Mit der Einführung einer Energiesteuer, der Erhöhung der Mineralölsteuer und dem Abbau ökologisch schädlicher Subventionen werden wesentliche Maßnahmen genannt, die später in der Reform 1999 umgesetzt werden.

Bei der Mittelverwendungsseite wird zwar die Senkung der Lohnnebenkosten zuerst genannt, darauf folgen jedoch ebenfalls die Verkehrs- und Energiewende. Insbesondere die veränderte Anreizstruktur für Produktion und Innovation werden als wichtige Effekte der ÖSR gesehen. Auch an sozialen Ausgleich von Haushalten wird gedacht.

Allerdings sollte laut diesem Wahlprogramm von Bündnis 90/Die Grünen das Konzept auf zehn Jahre angesetzt werden. Die SPD nennt keinen zeitlichen Rahmen im Wahlprogramm von 1998.

9.3.1.3 Koalitionsvertrag von 1998

Im Koalitionsvertrag von 1998 vereinbaren SPD und Grüne die Umsetzung einer ÖSR. Das Ziel wird formuliert, die Sozialversicherungsbeiträge von 42,3% des Bruttolohns auf 40% zu reduzieren, wodurch Arbeitsplätze entstehen sollen. Auch eine „soziale Flankierung“ der Reform wird hervorgehoben (SPD und Grüne [Hrsg.], 1998). Sozialversicherungsbeiträge sollen um 0,8% gesenkt, Mineralölsteuern im Gegenzug erhöht werden: für Kraftstoffe um sechs Pfennig pro Liter, Heizölsteuer um vier Pfennig pro Liter, Gas um 32 Pfennig pro kWh und Strom zwei Pfennig pro kWh. Allerdings wird ein Umsetzungszeitraum von vormals zehn Jahren (Grüne) nicht mehr erwähnt. Stattdessen wird abschließend betont, dass bei der Ausgestaltung „auch die konjunkturelle Lage und die Preisentwicklung auf den Energiemärkten berücksichtigt werden“ müsse (SPD und Grüne [Hrsg.], 1998, S. 16). Das heißt, in Hinblick auf einen langfristigen Korridor für die Reform ist ein Unterschied zum Wahlprogramm der Grünen zu beobachten.

9.3.1.4 Wahlprogramme von SPD und Grüne nach 1998

Die SPD geht in ihren Wahlprogrammen von 2002–2021 nicht mehr auf die ÖSR ein (SPD [Hrsg.], 2002, 2005, 2009, 2013, 2017, 2021). Eine Ausnahme stellt das Programm von 2005 dar, das „Wahlmanifest“, in dem die ÖSR von 1999 im Rückblick als Erfolg aufgezählt wird. Umweltsteuern werden in diesem Jahr ebenso nicht gefordert. Dagegen kommt bei der SPD der Emissionshandel ab 2005 ins Spiel. Aufgrund zahlreicher Nennungen in den Wahlprogrammen verschiedener Parteien wird dem Emissionshandel ab 1998 viel Bedeutung als marktwirtschaftliches Instrument beigemessen.

Das Prinzip sei anerkannt und es sei „[a]llen Anfeindungen zum Trotz“ richtig, Umwelt zu belasten und Arbeit zu entlasten, womit im Wahlprogramm der Grünen von 2002 an der Reform festgehalten wird (Grüne [Hrsg.], 2002, S. 19). Der Einsatz der Mittel verschiebt sich allerdings dahingehend, dass sie auch „durch die Förderung umweltschonenden Verhaltens“ verwendet werden sollen. Weiterführend soll die ÖSR in eine ökologische Finanzreform eingebettet werden, die zusätzlich auch andere finanzpolitische Instrumente beinhaltet, wie den Abbau von umweltschädlichen Subventionen.

Im Wahlprogramm der Grünen von 2005 wird eine Weiterentwicklung zur ökologischen Finanzreform gefordert (Grüne [Hrsg.], 2005, S. 23). Bemerkenswert ist die Einschätzung: „Die ökologische Steuerreform ist ein Erfolg GRÜNER Regierungsbeteiligung und sie wirkt, das musste letztlich selbst die Union eingestehen.“ (Grüne [Hrsg.], 2005, S. 50). Dennoch wird nun wesentlich stärker vom Abbau umweltschädlicher Subventionen gesprochen. Eine Begründung ist darin zu finden: „Angesichts der hohen Ölpreise und des wachsenden Tanktourismus in den Grenzgebieten ist eine Erhöhung der Mineralölsteuer nicht sinnvoll.“ (Grüne [Hrsg.], 2005, S. 50).

Inwieweit sich diese Argumentation als tragfähig erweisen kann, ist durch Kontextualisierung zu prüfen. Insgesamt ist spätestens 2005 eine Abkehr vom Konzept der ÖSR festzuhalten, bei Bündnis 90/Die Grünen wie auch bei der SPD, welches von den Grünen ursprünglich mit einem Horizont von zehn Jahren angedacht war.

Im Wahlprogramm von 2009 taucht die ÖSR im engeren Sinne nur noch in der Rückschau mit dem Blick auf vergangene Erfolge auf (Grüne [Hrsg.], 2009, S. 20). Ansonsten wird von einer ökologischen Finanzreform gesprochen. Zwar wird gesagt, dass „die Steuerlast vom Faktor Arbeit hin zum Faktor Umwelt verlagert werden“ soll (Grüne [Hrsg.], 2009, S. 56). In der Folge wird aber nicht mehr

im Sinne der ÖSR darauf eingegangen, sondern es geht um verschiedene Maßnahmen wie Dienstwagenprivilegien, Brennelementesteuer, Emissionshandel oder Subventionsabbau. Der Begriff ökologische Finanzreform kann demzufolge als Sammelbegriff finanzpolitischer Instrumente mit ökologischer Wirkung konstatiert werden und steht daher nicht zwangsläufig mit der ÖSR in Verbindung. Die ökologische Finanzreform bildet damit eine zusätzliche Kategorie.

Insbesondere nach 1998 gewinnt der Emissionshandel zunehmend an Bedeutung. Er gilt neben Umweltsteuern als weiteres marktwirtschaftliches Instrument der Umweltpolitik und ist daher von Umweltsteuern oder der ÖSR ganz wesentlich zu unterscheiden. Aus diesem Grund bildet der Emissionshandel eine neue Kategorie. Gemessen an der Häufigkeit in den Wahlprogrammen, gehört er zu den wichtigsten Instrumenten der Umweltpolitik. Abgesehen von FDP und Grünen wird er allerdings erst nach seiner Einführung thematisiert. CDU/CSU bspw. nennen den Emissionshandel 2009 erstmalig im Wahlprogramm.

9.3.1.5 Historischer Kontext: Demonstrationen gegen höhere Kraftstoffpreise

Zunächst ist zu sagen, dass es von 1999 bis 2000 eine Steigerung des Ölpreises und unter anderem dadurch auch eine Erhöhung der Benzin- und Dieselpreise gab. So lag der Benzinpreis pro Liter 1999 durchschnittlich noch bei 86,7 Cent und steigerte sich bis 2000 auf 101,8 Cent. Der Dieselpreis pro Liter entwickelte sich ähnlich von 63,9 Cent auf 80,4 Cent und erhöhte sich damit prozentual stärker.⁹⁵ Diese Entwicklung ist nur bedingt auf die Wirkungen der ÖSR zurückzuführen. Die durch die konjunkturelle Situation global angestiegene Nachfrage ist als eine von mehreren weiteren Ursachen auszumachen.⁹⁶

In diesen Zusammenhang sind Proteste von Landwirt:innen und LKW-Fahrer:innen im September 2000 einzuordnen. Am 15.09.2000 fand in Bremen eine Demonstration statt, die laut Medienberichten aus 165–250 LKW bestand und den Verkehr der Innenstadt in Bremen stark beeinträchtigte.⁹⁷ LKW-Fahrer:innen und Landwirt:innen protestierten gegen die hohen Kraftstoffpreise und

⁹⁵ Siehe Statista: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/776/umfrage/durchschnittspreis-fuer-superbenzin-seit-dem-jahr-1972/> und <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/779/umfrage/durchschnittspreis-fuer-dieseldieselkraftstoff-seit-dem-jahr-1950/> (beide 14.09.18).

⁹⁶ Laut dem Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2000) sind 14 Cent bei Diesel und Benzin auf die ÖSR zurückzuführen.

⁹⁷ Siehe Die Welt (<https://www.welt.de/print-welt/article/533988/Die-Wut-der-Lkw-Fahrer.html>, 07.09.18) und Die Tageszeitung („taz“, <http://www.taz.de/!1212047/>, 07.09.18).

forderten, die Ökosteuer und die Mineralölsteuer zu senken. Argumente, die einen Preiskampf mit ausländischen LKW-Fahrer:innen sehen, machen deutlich, dass sich LKW-Fahrer:innen in Deutschland benachteiligt sehen.⁹⁸ Die Tageszeitung („taz“) bezeichnete den Ökosteueranteil am Gesamtpreis als „verschwindend gering“. Aussagen von der Demonstration wie „Die Ökosteuer bringt das Fass zum Überlaufen“ belegen, dass die Situation schon zuvor als problematisch eingeordnet wurde. Diese Art des Protests fand einen Höhepunkt in einer Demonstration am 26.09.2000 in Berlin.⁹⁹ Hier nahmen Menschen aus den Branchen Spedition, Landwirtschaft und Bus- und Taxiunternehmen mit rund 7000 Fahrzeugen teil, wobei die hohen Dieselskosten und die Ökosteuer erneut vehement in der Kritik standen. „Sollte sich die Bundesregierung nicht bewegen, werden wir uns weiterhin bemerkbar machen“ – diese Ankündigung des Präsidenten des Bundesverbandes Güterkraftverkehr, Hermann Grewer, lässt den Druck auf die Bundesregierung durch Verbände erkennen. Auch der Zentralverband des Deutschen Handwerks forderte, die Öko- und die Kfz-Steuer abzuschaffen. Bei dieser Demo erneuerten CDU/CSU und FDP ihre Forderung nach der Abschaffung der Ökosteuer. Nach den Demonstrationen bekennt sich der Präsident des Umweltbundesamtes Andreas Troge zur Ökosteuer und ordnet die Probleme anders ein: „Die Lkw-Fahrer müssten stattdessen gegen Lohndumping und die ruinöse Wettbewerbsverzerrung zwischen den EU-Ländern vorgehen.“¹⁰⁰

Der Analyse von Meyer et al. zufolge fallen CDU/CSU und FDP im September bei der Debatte durch scharfe Wortwahl und „klassische Polemiken“ auf, was sie mit Begriffen wie „unselig“ oder „Missgeburt“ belegen (T. Meyer et al., 2001, S. 172ff). Hinter dieser Emotionalisierung werden inhaltlich vor allem die höhere Belastung für spezifische Wirtschaftszweige und die Ungleichbehandlung bestimmter Personengruppen kritisiert. Die PDS-Position ist im Vergleich differenzierter und eher neutral einzuordnen (T. Meyer et al., 2001, S. 183). Folgt man Meyer et al., spielten auch Medien eine entscheidende Rolle bei der Debatte um die ÖSR, da sie durch einen hohen Inszenierungs- und Dramatisierungsgrad gekennzeichnet war (T. Meyer et al., 2001, S. 185ff). Sie stellen darüber hinaus die Frage, inwieweit Bürger:innen in der Lage sind, sich bei einem Thema wie der ÖSR, sich über Sachstand und Argumente zu informieren, und gehen davon

⁹⁸ Vgl. Die Tageszeitung („taz“): <http://www.taz.de/!1212047/> (07.09.18).

⁹⁹ Siehe Hamburger Morgenpost: <https://www.mopo.de/dienstag-26-09-2000--15-51-trotz-massiver-lkw---demo-keine-steuerentlastung-19539922> (07.09.18).

¹⁰⁰ Siehe Artikel des Hamburger Abendblatts aus dem Jahr 2000: <https://www.abendblatt.de/archiv/2000/article204345385/Die-aufgestaute-Wut.html> (29.10.2022).

aus, dass sie weitestgehend die Informationsangebote der medialen Darstellungsebene nutzen, die sie als defizitär bewerten. Insgesamt hat daher der überwiegende Teil der Berichterstattung laut Meyer et al. wenig zur Versachlichung der Debatte um die ÖSR beigetragen.

Selbst im Jahresgutachten vom Sachverständigenrat zur Beurteilung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung wird deutliche Kritik an der ÖSR geübt (Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung [Hrsg.], 2000). Es wird davon gesprochen, dass die Lenkungswirkung nicht erreicht werde und dass die Konzeption falsch sei, da die Entlastung der Sozialversicherungsbeiträge nicht richtig sei und nicht dem Verursacherprinzip gefolgt werde. Es dürfe keine Zweckbindung der Steuern geben (Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung [Hrsg.], 2000, S. 4). Darüber hinaus würden Konsumenten stark belastet und verunsichert, sodass das BIP-Wachstum infolgedessen negativ beeinflusst würde. Die Preise für Benzin und Diesel haben sich um 14 Cent durch die ÖSR erhöht. Prinzipiell sieht der Sachverständigenrat Umweltsteuern aber als ein geeignetes Instrument, um globale Klimaerwärmungen zu adressieren. Aufgrund der generellen Verteuerung von Energiepreisen sollen die zusätzlichen Verteuerungen durch die ÖSR jedoch rückgängig gemacht und die weiteren geplanten Schritte unterlassen werden (Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung [Hrsg.], 2000, S. 205).

9.3.1.6 Emissionshandel bei SPD und Grünen

Der Emissionshandel wird früher oder später von allen Parteien im Wahlprogramm aufgegriffen. Die Entwicklung in den Wahlprogrammen von SPD und Grüne wird in diesem Abschnitt abgehandelt.

Bündnis 90/Die Grünen fordern 2002 erstmalig die „zügige Einführung des Emissionshandels“ (Grüne [Hrsg.], 2002, S. 12). Seither hat er in jedes Wahlprogramm Einzug erhalten. Von 2009 an geht es um die Verbesserung bzw. Korrektur. Im Wesentlichen geht es dabei um Kritik an der kostenlosen Zuteilung von Zertifikaten, der Schließung von gesetzlichen Schlupflöchern und der Verknappung von Zertifikaten (Grüne [Hrsg.], 2009, S. 56, 2013, S. 41, 2017, S. 34). Bei der SPD wird der Emissionshandel nach seiner Einführung mit Verweis auf seine erwünschte Wirkung der Verminderung von Emissionen erwähnt (SPD [Hrsg.], 2005, S. 6) und bleibt auch hier fortan durchweg bis 2021 im Wahlprogramm enthalten. Von 2009 bis 2017 wird der Emissionshandel dann auch seitens der SPD,

ähnlich wie durch Bündnis 90/Die Grünen, kritisch behandelt und eine „Reduktion des Emissionsbudgets“ (SPD [Hrsg.], 2009, S. 26) sowie allgemein die Weiterentwicklung des Emissionshandels gefordert (SPD [Hrsg.], 2013, S. 63). 2013 ist von einer „Reaktivierung des Emissionshandels“ die Rede, was verdeutlicht, wie gering die Wirkung bis dato von der SPD zu diesem Zeitpunkt eingeordnet wird (SPD [Hrsg.], 2013, S. 89). Auffällig ist, dass in allen drei genannten Programmen der Emissionshandel als zentrales Instrument beschrieben wird, wenn auch der Kontext etwas variiert (als Instrument für hochmoderne, effiziente fossile Kraftwerke [2009], zur Energieeffizienz [2013], oder für den Klimaschutz [2017]). Im aktuellen Programm von 2021 wird auf den Emissionshandel nur am Rande eingegangen, wenngleich weiterhin von seiner Befürwortung auszugehen ist (vgl. zur Einführung des nationalen Emissionshandels SPD [Hrsg.], 2021, S. 10 und 55).

Sollten die Klimaziele nicht über den Emissionshandel erreichbar sein, will die SPD „Verhandlungen für die Vereinbarung von CO₂-Mindestpreisen auf europäischer Ebene aufnehmen“ (SPD [Hrsg.], 2017, S. 63). Damit kommt mit CO₂-Mindestpreisen ein neues Instrument ins Spiel, das komplementär zum Emissionshandel funktionieren soll. Näher wird es allerdings nicht erklärt und 2021 werden Mindestpreise nicht mehr erwähnt (SPD [Hrsg.], 2021).

Auch von Bündnis 90/Die Grünen wird ein CO₂-Mindestpreis gefordert – hier bereits ab 2013 (Grüne [Hrsg.], 2013, S. 41, 2017, S. 35, 2021, S. 21). Die Funktionsweise dieser Konzepte wird auch hier nicht erläutert.

Somit bilden der Mindestpreis auf CO₂ bzw. die Bepreisung von CO₂ eine weitere Begriffskategorie. Dabei ist leider nicht zu klären, welche Politikmaßnahme darunter genau verstanden werden soll. Es könnten unterschiedliche Instrumente gemeint sein (BMWi [Hrsg.], 2016; Agora Energiewende [Hrsg.], 2017; Deutscher Bundestag [Hrsg.], 2018). Ein Mindestpreis kann durch Steuern bzw. Abgaben oder indirekt im System des Emissionshandels als Mindestpreis pro Zertifikat hergestellt werden (EWI Energy & Research Scenarios, 2017).

Die Unklarheit, die mit den Begriffen *Mindestpreis* und *Bepreisung von CO₂* entsteht, könnte beabsichtigt sein, um weniger Bezugsmöglichkeiten durch politische Konkurrent:innen entstehen zu lassen.

9.3.1.7 SPD und Grüne heute

In den Wahlprogrammen der Grünen von 2013, 2017 und 2021 taucht die Idee der ÖSR als solche nicht mehr auf (Grüne [Hrsg.], 2013, 2017, 2021). Lediglich der Begriff erscheint im Programm von 2021, jedoch im Kontext der Besteuerung

von ökologischen Produkten im Ernährungsbereich (Grüne [Hrsg.], 2021, S. 52). Bis 2017 wird noch von einer ökologischen Finanzreform gesprochen, die der Beschreibung von 2009 stark ähnelt. Andere Konzepte rücken stattdessen in den Vordergrund (Grüne [Hrsg.], 2017, S. 38, 42, 72). 2017 wird bspw. explizit formuliert, dass die Mehreinnahmen aus der Reduktion von umweltschädlichen Subventionen für den Klimaschutz investiert werden sollen, was bedeutet, dass nicht eine Entlastung von Arbeit vorgesehen ist, sondern die zusätzlichen Finanzmittel für Umweltzwecke eingesetzt werden sollen. Des Weiteren wird 2017 mit der Reform des Emissionshandels an diesem Konzept festgehalten (Grüne [Hrsg.], 2017, S. 34f). In diesem Zuge wird auch ein Mindestpreis bzw. eine aufkommensneutrale CO₂-Bepreisung außerhalb des EU ETS gefordert, womit eine CO₂-Steuer adressiert sein könnte (Grüne [Hrsg.], 2017, S. 233). Darüber hinaus sollen unterschiedliche Mehrwertsteuersätze geprüft werden, welche als Umweltsteuern einzuordnen wären. Scheinbar im Widerspruch zu diesen Maßnahmen steht die Forderung zur Abschaffung der Stromsteuer, was einer Reduktion von Umweltsteuern gleichkäme und damit eine teilweise gegenläufige Maßnahme darstellen würde. Diese Maßnahme ist jedoch im Kontext der Forderung nach einer einheitlicheren CO₂-Bepreisung einzuordnen.

Im Programm von 2021 wird der Begriff der ökologischen Finanzreform nicht mehr genutzt (Grüne [Hrsg.], 2021). Dagegen wird das Konzept des Ökobonus verfolgt, welches der ÖSR zumindest nahesteht: „Die Einnahmen aus dem nationalen CO₂-Preis geben wir als Energiegeld pro Kopf an die Menschen zurück.“ (Grüne [Hrsg.], 2021, S. 20).

Bei der SPD wird in den Programmen von 2017 und 2021 die ÖSR nicht explizit erwähnt. Wie bereits erwähnt, soll dagegen der Emissionshandel zentrales Klimaschutzinstrument sein und deshalb weiterentwickelt werden (SPD [Hrsg.], 2017, S. 61ff). Sollte diese jedoch nicht zielführend sein, sollen „Verhandlungen für die Vereinbarung von CO₂-Mindestpreisen auf europäischer Ebene“ aufgenommen werden. Auch die SPD will einen Ökobonus prüfen: „Mit dem Ansteigen des CO₂-Preises werden wir für weitere sozial gerechte Ausgleichsmaßnahmen sorgen. Einen Pro-Kopf-Bonus werden wir prüfen.“ (SPD [Hrsg.], 2021, S. 10).

Insgesamt hat die SPD gegenüber Bündnis 90/Die Grünen anteilig am Gesamtprogramm einen wesentlich kürzeren Teil zu Umweltthematiken im Wahlprogramm, wodurch die Ungenauigkeit an verschiedenen Stellen teilweise erklärt werden kann.

9.3.2 Wahlprogramme anderer Parteien

9.3.2.1 Wahlprogramme von CDU/CSU

Im untersuchten Zeitraum von 1980–2021 ist bei den Unionsparteien CDU und CSU die Idee der ÖSR durchweg nicht vorzufinden (CDU/CSU [Hrsg.], 1980, 1983, 1987, 1990, 1994, 1998, 2002, 2005, 2009, 2013, 2017, 2021).

In den Programmen von 1980 und 1983 wird nicht über Umweltsteuern gesprochen. Im Programm von 1987 ist Umwelt zwar ein zentrales Thema; die Nuklearkatastrophe von Tschernobyl im Vorjahr könnte ein Grund dafür sein; Umweltsteuern spielen jedoch keine Rolle. Das Programm von 1990 fordert zumindest, dass eine CO₂-Abgabe im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft eingeführt werden soll (CDU/CSU [Hrsg.], 1990, S. 17). Ein Zusammenhang mit Arbeit wird jedoch nicht hergestellt.

In den darauffolgenden Programmen von 1994 und 1998 spielen Umweltsteuern wiederum keine Rolle. Im Jahr 1998, in dem neben SPD und Grüne auch die FDP auf Umweltsteuern zu sprechen kommt, distanzieren sich CDU/CSU explizit von nationalen Energiesteuern, weil diese aus Wettbewerbsgründen „Arbeitsplätze massiv gefährden würden“ (CDU/CSU [Hrsg.], 1998, S. 27).

Von 2002 bis 2021 fällt mit Blick auf die ÖSR auf, dass ab 2009 auch hier der Emissionshandel ins Spiel kommt. Er wird als marktwirtschaftliches Instrument akzentuiert, soll ein „Weg zu einer ausgewogenen Balance zwischen Ökonomie und Ökologie“ sein und fortentwickelt werden (CDU/CSU [Hrsg.], 2009, S. 71). Im Wahlprogramm von 2013 setzt sich die CDU/CSU ebenso explizit für den Emissionshandel ein. 2017 jedoch verschwindet dieser Begriff wieder: Betont wird lediglich, dass man an bestehenden Zielen festhalte und man bei der Energiewende und beim Klimaschutz auf marktwirtschaftliche Instrumente setze (CDU/CSU [Hrsg.], 2017, S. 68f). Im aktuellen Programm von 2021 greift die CDU/CSU den Emissionshandel erneut explizit auf und fordert die Überführung der CO₂-Bepreisung der Bereiche Wärme und Verkehr in einen europäischen Emissionshandel (CDU/CSU [Hrsg.], 2021, S. 41). Darüber hinaus ist in ebendiesem Programm die Rede von der Modernisierung von Unternehmenssteuern, wozu spezifischere Erläuterungen jedoch ausbleiben (CDU/CSU [Hrsg.], 2021, S. 71).

Insgesamt hat sich die Union marktwirtschaftlichen Instrumenten der Umweltpolitik genähert, eine aufgeschlossene Haltung gegenüber der ÖSR kann allerdings bis heute nicht ausgemacht werden.

9.3.2.2 Wahlprogramme von FDP, Die Linke und AfD

Die FDP, Die Linke und die AfD thematisieren das Themenfeld um die ÖSR nur wenig. Aus diesem Grund können diese Parteien knapp abgehandelt werden.

Von 1990–1998 setzt sich die FDP für Umweltsteuern ein (FDP [Hrsg.], 1990, 1994, 1998). Daraufhin distanziert sie sich und fordert ab 1998 bis heute, den Emissionshandel einzuführen bzw. weiterzuentwickeln (FDP [Hrsg.], 1998, 2002, 2005, 2009, 2013, 2017, 2021). Für eine ÖSR im Sinne dieser Arbeit setzt sie sich nicht ein. Jedoch ist aufgrund der Trendwende von Umweltsteuern zum Emissionshandel ein bemerkenswerter Verlauf zu verzeichnen. Im Wahlprogramm von 1990 wird verlautet:

Eine zeitlich abgestufte Klimaschutzsteuer in Gestalt einer Energiesteuer auf fossile Primärenergieträger auf europäischer Ebene ist ein ökologisch wirksames und ökonomisch sinnvolles Instrument, um die angestrebte Reduzierung der CO₂-Emissionen um 25 % bis zum Jahre 2005 zu erreichen. (FDP [Hrsg.], 1990, S. 88)

1994 wird bestärkt, eine Umweltsteuer einzuführen, nämlich eine CO₂-Energiesteuer – im Zweifel sogar national (FDP [Hrsg.], 1994, S. 35). Obwohl für den Fall der Einführung einer nationalen Steuer Entlastungen für Wirtschaft und Bürger:innen versprochen werden, ist die Entlastung nicht aufkommensneutral geplant, sondern das Aufkommen soll in den allgemeinen Haushalt fließen.

Die FDP setzt sich für einen „dritten Mehrwertsteuersatz auf Energieverbrauch ein, wenn er europaweit einheitlich eingeführt wird“ (FDP [Hrsg.], 1998, S. 77). Weiter heißt es: „So verstandener Umweltschutz schafft Arbeitsplätze und gefährdet keine.“ Damit nähert sich die FDP in diesem Programm der Grundidee der ÖSR. Dieser Ansatz verschwindet darauffolgend allerdings, prägend wird fortan der Emissionshandel. Das Wahlprogramm von 1998 ist deshalb hervorzuheben, weil die FDP (nur) in diesem Jahr gleichzeitig die Einführung eines Emissionshandels befürwortet, was sie erheblich früher als CDU/CSU tut, die ihn erst 2005 im Wahlprogramm aufnimmt (CDU/CSU [Hrsg.], 2005).

Auch im Programm von 2002 werden die Vorschläge der EU-Kommission zum Emissionshandel unterstützt (FDP [Hrsg.], 2002). Interessant ist, dass die Abkehr von Umweltsteuern und insbesondere der 1999 eingeführten Ökosteuern nun sehr deutlich herauszulesen ist und die Trendwende von Steuern hin zum Emissionshandel vollzogen ist. Der Emissionshandel ist damit das zentrale marktwirtschaftliche Instrument der Umweltpolitik der FDP nach 1999.

„Ökosteuern“ seien abzuschaffen, weil sie unsozial, ungerecht und arbeitsplatzfeindlich seien und sich weder positiv auf Umwelt noch auf Lohnnebenkosten ausgewirkt hätten (FDP [Hrsg.], 2002, S. 1).

Im aktuellen Programm der FDP von 2021 ist eine Ergänzung zum Emissionshandel bemerkenswert: Dieser soll nicht nur ausgeweitet werden, sondern darüber hinaus ist eine Rückzahlung des Aufkommens aus dem Emissionshandel pauschal pro Person vorgesehen. Hier firmiert unter dem Begriff der Klimadividende, was in der vorliegenden Arbeit mit dem Begriff des Ökobonus deklariert ist.

Bei der Partei, die heute unter dem Namen *Die Linke* (auch *Linkspartei*) firmiert, wird die Reform von 1999 nicht ausschließlich kritisch gesehen, insgesamt spielt die ÖSR jedoch keine zentrale Rolle. Die Partei selbst ist das erste Mal 2005 in den Deutschen Bundestag eingezogen, damals unter dem Namen *Die Linkspartei.PDS*. Nach der Fusion mit der Partei *Arbeit & soziale Gerechtigkeit – Die Wahlalternative* (WASG) wird sie *Die Linke* bezeichnet und ist seitdem ununterbrochen im Deutschen Bundestag vertreten.

Prinzipiell hat *Die Linke* eine positive Grundhaltung zur ÖSR. Sie fordert aber, die sozialen Fehlwirkungen zu korrigieren (Die Linke [Hrsg.], 2005, S. 20). Gleichzeitig setzt sie auf die Weiterentwicklung des europäischen Emissionshandels. Insgesamt wird wenig Bezug auf die ÖSR genommen, was auch für spätere Programme gilt.

In den Wahlprogrammen von 2013, 2017 und 2021 ist die ÖSR nicht erkennbar (Die Linke [Hrsg.], 2013, 2017, 2021). Der Emissionshandel wird weiterhin kritisch gesehen. Im Programm von 2017 sowie im Programm von 2021 ist bei den Instrumenten Ökosteuer und Emissionshandel das Wesentliche, dass bei beiden „Industrierabatte“ kritisiert werden, worunter Ausnahmeregelungen zugunsten von Teilen der Industrie verstanden werden (Die Linke [Hrsg.], 2017, S. 81, 2021, S. 69).

Der Emissionshandel wird erstmals 2005 in Bezug auf seine Weiterentwicklung neutral erwähnt (Die Linke [Hrsg.], 2005, S. 20). Ab 2009 wird er jedoch deutlich kritisiert, so heißt es, dass er als zentrales Klimaschutzinstrument versagt hätte und seine Bilanz verheerend sei (Die Linke [Hrsg.], 2013, 2017). 2021 wird darüber hinaus die Wirksamkeit in Abrede gestellt: „Emissionshandel bietet keinen wirksamen Klimaschutz.“ (Die Linke [Hrsg.], 2021, S. 68). Die Kritik am Emissionshandel fällt auffallend schärfer aus als bspw. bei SPD oder Grüne.

2017 zog mit der AfD eine weitere Partei in den Deutschen Bundestag ein. Eine Befürwortung von Umweltsteuern oder des EU-Emissionshandels

ist im Wahlprogramm von 2017 nicht zu finden. Dagegen wurde gefordert, das Pariser Klimaabkommen vom 12.12.2015 zu kündigen und verschiedene Gesetze und Verordnungen abzuschaffen bzw. zu streichen; darunter die Energieeinspar-Verordnung (EnEV), das Erneuerbare-Energien-Wärmege-setz (EEWärmeG) und das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) (AfD [Hrsg.], 2017, S. 88ff). Im Programm von 2021 wird die AfD noch deutlicher: „Jegliche Form der CO₂-Besteuerung ist abzuschaffen.“ (AfD [Hrsg.], 2021, S. 175). Da-ran wird deutlich, dass die AfD nicht nur die Erhöhung von CO₂-Steuern ab-lehnt, welche zwangsläufig mit der ÖSR verbunden wären, sondern entge-gengerichtete Maßnahmen anstrebt.

9.4 Fazit politische Debatte der ökologischen Steuerreform in Deutschland

Aus der Analyse der Wahlprogramme ergibt sich folgendes Kategoriensystem der ÖSR bzw. ihrer marktwirtschaftlichen Alternativen. Die hierarchische Struk-tur der Anordnung wird nachfolgend erklärt.

Kategorien:

- Umweltsteuern
 - Ökologische/ökologisch-soziale Steuerreform
 - Belastung (des Faktors) Umwelt/Energie & Entlastung (des Faktors) Arbeit (allgemeinere Variante)
 - Höhere Besteuerung bzw. höhere Abgaben (des Faktors) Umwelt/Energie & niedrigere Besteuerung bzw. Abga-ben (des Faktors) Arbeit (präzisere Variante)
 - Ökosteuern
 - Klimasteuer / Klimaschutzsteuer
 - CO₂-Steuer
 - Dritte Mehrwertsteuersatz auf Energieverbrauch (FDP 1998)
 - Ökobonus
- Ökologische Finanzreform
 - Abschaffung schädlicher Subventionen
- Emissionshandel / Zertifikathandel
- Bepreisung von CO₂ / Mindestpreis auf CO₂

Da ein Teil der ÖSR auch Umweltsteuern bzw. -abgaben enthält, lässt sie sich unter Umweltsteuern subsumieren. Daneben tauchen in dieser Kategorie eine

Vielzahl von Begriffen und Konzepten auf, die Unterkategorien bilden. Selten werden diese Konzepte detailliert erklärt, weswegen nicht klar wird, was genau gemeint ist. Es ist daher wahrscheinlich, dass sich viele dieser Konzepte stark überschneiden, so zum Beispiel Klimasteuern bzw. Klimaschutzsteuern und CO₂-Steuern. Ein dritter Mehrwertsteuersatz auf Energieverbrauch ist auch in diesem Kontext anzusiedeln, was jedoch einzig von der FDP im Jahr 1998 genannt wird.

Ökosteuer wird in der Regel als Synonym zur ÖSR verwendet. Die Reform von 1999 ist häufig, insbesondere in späteren Texten, mit diesem Begriff Ökosteuern umschrieben. Eine Begriffsverschiebung ist demnach vorzufinden, da der Begriff der ÖSR durch den der Ökosteuern teilweise abgelöst wurde. Ursprünglich wurde der Begriff Ökosteuern mit einer abwertenden Konnotation verwendet.

Es gibt Unterkategorien der ÖSR. Diese unterscheiden sich inhaltlich wenig: In einem Fall wird von einer Be- und Entlastung gesprochen, während im anderen Fall von Steuersenkungen und -erhöhungen gesprochen wird. Das Prinzip der ÖSR wird explizit besonders häufig in der Zeit von 1994–1998 genannt.

Das gerade in aktuellen Programmen aufgegriffene Konzept des Ökobonus ist davon zu unterscheiden. Zwar lässt es sich bei Umweltsteuern einordnen, weil diese auch Teil dieses Konzepts sind, jedoch sollen beim Ökobonus die Mehreinnahmen in einer pro Kopf-Prämie pauschal an die Bevölkerung zurückgezahlt werden. Die konzeptionelle Nähe zur ÖSR ist damit gegeben.

Als weitere Kategorie ist die ökologische Finanzreform zu nennen. Theoretisch kann eine ÖSR inbegriffen sein. Allerdings wird dieser Begriff im Kontext von verschiedenen finanzpolitischen Maßnahmen mit ökologischem Bezug erwähnt, sodass er einen Sammelbegriff darstellt. Die ÖSR kann darunter subsumiert werden. Ob dies im Einzelfall zutreffend ist, ist dagegen oft fraglich, weshalb eine separate Kategorie gewählt wurde.

Die dritte Kategorie ist die des Emissionshandels. Dieser ist von Umweltsteuern grundsätzlich zu unterscheiden und wird zumeist als zweites relevantes marktwirtschaftliches Instrument in Bezug auf Umwelt verstanden. Bei ihm geht es um eine Mengenregelung. Das heißt, es wird eine feste Anzahl von Zertifikaten bestimmt, die nicht überschritten werden kann. Der Preis wird indirekt über die Verknappung von Umweltverbrauch beeinflusst. Bei Umweltsteuern bzw. -abgaben ist es andersherum: Der Preis wird direkt erhöht, die Menge bleibt variabel.

Schließlich ist für die Bepreisung von CO₂ und für ähnliche Formulierungen wie Mindestpreis auf CO₂ eine vierte Kategorie zu bilden. Man findet diese an verschiedenen Stellen, insbesondere in Wahlprogrammen von 2017 (FDP

[Hrsg.], 2017; Grüne [Hrsg.], 2017; SPD [Hrsg.], 2017). Dabei ist aber nicht definiert, ob eine Steuer, Emissionshandel oder beides gemeint ist. Eine Zuordnung in eine bestehende Kategorie ist daher nicht möglich und eine eigene Kategorie ist zu bilden. Der Mindestpreis scheint zumindest komplementär zum Emissionshandel, da es neben ihm genannt wird. Diese Unklarheit könnte bewusst motiviert sein, um sich nicht auf spezifische Instrumente festzulegen oder um der politischen Konkurrenz weniger Bezugsmöglichkeiten zu bieten.

Nicht alle genannten Kategorien bzw. Begriffe der Kategorien werden gleich häufig genannt. Zu den häufigsten zählen die ÖSR¹⁰¹, der Emissionshandel und die Bepreisung von CO₂ bzw. ein Mindestpreis auf CO₂. Ihre Frequenz unterscheidet sich dabei im Zeitverlauf deutlich. In den Jahren vor der Reform von 1999 wird der Begriff ÖSR stark verwendet, während die anderen Begriffe noch nicht geprägt sind. Der Emissionshandel tritt dann in den 2000er Jahren besonders häufig in Erscheinung und wird bis heute kontinuierlich genannt. Die geringere Häufigkeit der Nennungen und zugleich stärkere Kritik in heutigen Wahlprogrammen am Emissionshandel sind ein Beispiel dafür, dass in Wahlprogrammen nichts gefordert werden muss, was es bereits gibt, sodass der Blick auf Verbesserungen ausgerichtet ist. Bepreisung und Mindestpreis auf CO₂ sind vor allem Begriffe aus dem Jahr 2017.

Im Zeitverlauf ist schließlich zu erkennen, wie das Konzept zunächst an Bedeutung gewinnt, es dann 1999–2003 durch eine Reform angewandt wird, in welcher Zeit es stark in die Kritik gerät und dann wieder zu größten Teilen an Bedeutung verliert. Durch Arbeiten aus dem wissenschaftlichen Bereich ist die Reform weit vor der Reform von 1999 bekannt geworden. Bemerkenswert ist, dass die Wirkung der Reform dennoch in der Öffentlichkeit dramatisiert dargestellt wurde, obwohl sie wissenschaftlich wenige negative Bewertungen erhält. Ihr Verschwinden ist deshalb nur zu verstehen, wenn man die öffentliche und politische Debatte um die ÖSR betrachtet.

Dieses Erscheinen, gepaart mit dem Verschwinden, bezieht sich fast ausschließlich auf die Positionierungen von Bündnis 90/Die Grünen und SPD. Die anderen Bundestagsfraktionen, insbesondere CDU/CSU, hatten sich nie explizit für eine ÖSR ausgesprochen und sind auch bis heute zurückhaltend mit der Nennung von konkreten marktwirtschaftlichen Instrumenten für den Umweltschutz. Es kann demnach von Lagerbildung gesprochen werden. Das

101 Die Ökologische Finanzreform ist dagegen hauptsächlich ein Begriff der Grünen und daher nicht sehr häufig.

eine Lager verfolgte zeitweise das Konzept der ÖSR (SPD und Grüne), während das andere Lager nie Fürsprecher und zeitweise starker Widersacher (CDU/CSU) war.¹⁰² Ein drittes Lager wäre schließlich eher neutral bzw. kontrovers zu sehen (Die Linke, FDP).

Im fortgeschrittenen Prozess von heute sind weder die ÖSR noch ein erweitertes Konzept wie das der ökologischen Finanzreform in Wahlprogrammen der Mitgliedsparteien des Bundestags vorzufinden. Dieses Kommen und Gehen des Konzeptes wirft Fragen auf, die schwer auf der Sachebene zu erklären sind, stattdessen unter anderem auf ungünstiges Timing und „Mechanismen des politischen Schlagabtausches“ zurückzuführen sind (T. Meyer et al., 2001, S. 287). Aus diesem Grund lohnt es sich, Argumentationsmuster gegen die ÖSR kurz in den Blick zu nehmen.

Es werden verschiedene Begründungen gegen die ÖSR hervorgebracht. Die wesentlichen Argumentationsmuster aus den Wahlprogrammen, die sich gegen die ÖSR oder für eine Abkehr von der ÖSR aussprechen, lassen sich – ungeachtet von Parteigrenzen – wie folgt zusammenfassen:

- Die ÖSR ist unsozial und ungerecht (Argumentationsstrang soziale Gerechtigkeit).
- Die ÖSR ist schädlich für den Wettbewerb gegenüber dem Ausland (Argumentationsstrang internationaler Wettbewerbsdruck).
- Die ÖSR ist ein Eingriff in die Freiheit der Konsument:innen.
- Die ÖSR führt zu Verzerrungen, was zu Ineffizienzen führt. Der Lenkungseffekt ist nicht (hinreichend) gegeben.
- Belastungen der ÖSR bspw. durch höhere Benzin- und Energiepreise sind sowohl für Bürger:innen als auch für Wirtschaftsakteur:innen nicht zumutbar, da diese bereits zum Vorreformzeitpunkt (grenzwertig) hoch sind.

Dabei scheint der letzte Punkt inhaltlich vordergründig und kann in einer tieferen Interpretation auf die ersten beiden Punkte zurückgeführt werden (soziale Gerechtigkeit und internationaler Wettbewerbsdruck). Die Analyse zeigt jedoch, dass dies nicht immer geschieht, sodass dieses Argument der Unmachbarkeit und Unzumutbarkeit als Dramatisierung gewertet werden kann. In diesen Argumentationsweisen wird insgesamt ein hoher Dramatisierungs- und Inszenierungs-

102 Auch die AfD wäre heute in diesem Lager einzuordnen.

versuch deutlich¹⁰³, während die sachlichen Contra-Argumente laut Meyer et al. (2001, S. 119ff) verschleiert werden.

Im Jahr 2001 bilanzierten Meyer et al. während der Umsetzungsphase der Reform von 1999–2003, dass die Debatte nicht durch Sachlichkeit auffällt, sondern in ihr eine „dezidierte Strategie der Emotionalisierung“ zu finden ist (T. Meyer et al., 2001, S. 281ff). Es greifen „Mechanismen des politischen Schlagabtausches“, bei dem der politische Widersacher diskreditiert werden soll. Die hier untersuchte Ebene II (Politikdarstellung durch die Politik selbst) steht damit nicht für eine sachliche Darstellung der Politik. Auf Ebene III (Politikdarstellung durch Medien) kommt eine mediale Eigenlogik und Selektion hinzu, wodurch es zu einer weiteren verkürzten Darstellung komplexer Zusammenhänge kommt. Das Inszenierungspotential nimmt damit auf der nachgeschalteten Ebene weiter zu, womit argumentative Sachlichkeit zunehmend erschwert wird. Für die breite Bevölkerung ist davon auszugehen, dass vor allem dieser Informationskanal genutzt wird, dessen Unzulänglichkeiten hier dargestellt sind. An diesem Beispiel wird die Bedeutung der Medien zur Akzeptanz von politisch sichtbaren Reformen deutlich.

Zum heutigen Stand der Debatte lässt sich sagen, dass Maßnahmen, die in die Richtung einer ÖSR deuten könnten, genauso wie die Debatte um eine Reform und ihre mögliche Funktionsweise fehlen. Das Nichterscheinen in Wahlprogrammen kommt einer Distanzierung von der ÖSR gleich.

Für Umweltsteuern allein zu plädieren und nicht für die gleichzeitige Entlastung der Arbeit ist weniger komplex. Um eine ÖSR leichter vermitteln zu können, könnte es sein, dass deshalb aus taktischen Gründen auf die Entlastung des Faktors Arbeit nicht mehr hingewiesen wird, wenngleich dies nicht als wahrscheinlich zu bewerten ist. Dagegen scheint das Konzept des Ökobonus, das zumindest Soziales und Ökologisches miteinander verbindet, parteiübergreifend Relevanz zu haben.

Im Verlauf der Debatte bis heute ist bei den Parteien teilweise eine Konvergenz der Positionen zu beobachten. Der Emissionshandel hat dabei eine herausragende Bedeutung. Andere Konzepte werden kaum verfolgt.

Um die Reform von 1999 waren die Konfliktlinien noch deutlicher; insbesondere zwischen CDU/CSU und FDP einerseits und SPD und Grünen anderer-

103 Der Blick auf die Verschiebung der Argumentationslinien von Ebene I (Politikvollzug) über Ebene II (Politikdarstellung durch Politik) bis hin zu Ebene III (Politikdarstellung durch Medien) von Meyer et al. (2001) verdeutlicht die Emotionalisierung und bewusste Inszenierung der Debatte.

seits. Dieser Konflikt wird noch klarer und nachvollziehbarer, wenn ein Blick auf die Anliegen der unterschiedlichen Verbände und NGOs geworfen wird, die den Parteien teilweise nahestehen. Zur Kontrastierung werden deshalb die Interessen von Verbänden herangezogen. Bei der Vielzahl an unterschiedlichen Meinungen, Positionen und Vorschlägen zum Thema Umweltsteuern bzw. marktwirtschaftliche Instrumente der Umweltpolitik ist es nötig, sich auf kontrastreiche Gruppierungen zu fokussieren. Diese sind Umweltverbände und -NGOs einerseits und Industrie- und Arbeitgeber:innen-Verbände andererseits.

Im Jahr 2004 bekennt sich der *Bund Umwelt- und Naturschutz Deutschland* (BUND) wiederholt zu den wesentlichen Elementen der ÖSR. Angelika Zahrt, damalige BUND-Vorsitzende (1998–2007), sieht in der ÖSR ein Erfolgsmodell (BUND [Hrsg.], 2004): „Sie entlastet die Umwelt, schafft neue Arbeitsplätze und senkt die Lohnnebenkosten. Sie hat noch Schwächen, aber es lohnt sich, sie zu verbessern und fortzuführen.“ Diese Aussage steht stellvertretend für ähnliche Positionen von mehreren Organisationen, wie etwa Greenpeace, der Deutschen Umwelthilfe, dem Naturschutzbund Deutschland (NABU) oder dem Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft (FÖS).

Am entgegengesetzten Pol sei der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) als Industrieverband herausgegriffen. An einer mündlichen und schriftlichen Befragung zum Thema ÖSR im Rahmen eines Forschungsprojekts nahm ein Vertreter des Bundesverbands der Deutschen Industrie (BDI) teil (T. Meyer et al., 2001, S. 222ff). Die Identität dieser Person wurde im Rahmen des Forschungsprojekts von Meyer et al. (2001) bewusst nicht bekanntgegeben, um mehr Offenheit zu erlangen. Er betrachtet die zugenommene Bedeutung von Umwelt in der Politik mit großer Sorge: „Also, dass einfach die Grünen das erste Mal Regierungspartei wurden und mit ihnen die Roten und da man natürlich von Seiten der Industrie ganz starke Ängste hatte, dass sich Umweltpolitik entwickelt als etwas, was gegen die Wirtschaft läuft.“ Das bedeutet, dass ein Antagonismus von Umwelt und Wirtschaft proklamiert wird. Ein Zuviel des einen (Umwelt) würde dem anderen (Wirtschaft) schaden. Außerdem wird die Lenkungswirkung der ÖSR kritisch angezweifelt. Stattdessen hält dieser Vertreter des BDI unternehmerische Selbstverpflichtungserklärungen für effektiver für den Umweltschutz.

Trotz dieser Analyse bleibt offen, wie politische Verantwortliche aus den Parteien hinter verschlossenen Türen über eine ÖSR denken und sprechen. Programme von Parteien sind als Vermittlung der Politik durch die Politik selbst zu

sehen. Durch die Untersuchung der Programme kann ansatzweise, aber nicht vollständig auf die Motivation und die Haltung geschlossen werden.

Es bleibt deshalb unklar, wie heute über eine ÖSR gedacht wird. Die geringe Bedeutung in aktuellen Wahlprogrammen muss nicht zwangsläufig bedeuten, dass die Reform „abgestempelt“ ist oder bedeutungslos in den Parteien ist. Aufgrund der angeführten Intransparenz und wahrscheinlich vorhandener Inszenierungsstrategien bei der Politikvermittlung ist die Rolle der ÖSR bei den Parteien nicht in Gänze zu klären. Die Analyse aufgrund der Wahlprogramme lässt jedoch vermuten, dass die ÖSR kein diskutiertes Konzept mehr darstellt.

Davon abgesehen hat der Krieg in der Ukraine ab Februar 2022 eine neue Dynamik im Bereich der Energieversorgung in Europa ausgelöst und damit verschiedene Fragen der Bepreisung von Energieträgern und mögliche Entlastungen in ein neues Licht gerückt. Die Entwicklung zukünftiger Konzepte ist damit in Bewegung gekommen und manches, was zuvor nicht denkbar war, erscheint nun möglich. Einerseits ist das Argument von Entlastungen aus sozialen Gründen sowie aus Gründen des Wettbewerbs verstärkt worden. Andererseits erscheinen die Steuern und CO₂-Preise auf Energieträger im Gegensatz zu den temporär erreichten Erhöhungen der Energiepreise durch erhöhte Beschaffungspreise relativiert. Von beiden Entwicklungen könnte die Debatte um eine ÖSR profitieren, wenn auch im Unklaren liegt, in welche Richtung sie sich weiter entwickeln wird.

Mit Blick auf das Thema Wettbewerb und die Nachteile für diesen durch nationale Besteuerungen ist bemerkenswert, dass die aktuellen Wahlprogramme (von 2021) aller im Bundestag vertretenen Parteien – mit Ausnahme der AfD – sich entweder um Carbon Leakage Gedanken machen oder einen Grenzausgleichsmechanismus vorsehen. Damit ist eine hohe Sensibilität im fast gesamten politischen Spektrum in Bezug auf Wettbewerbsfragen im Kontext von Klimaschutzbemühungen festzustellen.