



Sachverständigenrat  
für Umweltfragen

# Politik in der Pflicht: Umweltfreundliches Verhalten erleichtern

---

KURZFASSUNG | Mai 2023





# Inhalt

<b>Verhaltensänderung als Baustein erfolgreicher Umweltpolitik .....</b>	<b>5</b>
<b>Wann erfolgreiche Umweltpolitik umweltrelevantes Verhalten in den Blick nehmen sollte.....</b>	<b>5</b>
<b>Förderung umweltfreundlichen Verhaltens ist kein Ersatz für produktionsseitige Umweltschutzvorgaben .....</b>	<b>7</b>
<b>Politische Einflussnahme auf umweltrelevantes Verhalten ist legitim .....</b>	<b>7</b>
<b>Umweltrelevantes Verhalten verstehen und umweltfreundliches Verhalten fördern...</b>	<b>7</b>
<b>Effektive politische Maßnahmen gestalten .....</b>	<b>9</b>
<b>Politische Realisierbarkeit der Maßnahmen verbessern.....</b>	<b>10</b>
<b>Empfehlungen zur Förderung umweltfreundlichen Verhaltens.....</b>	<b>11</b>
<b>Fallbeispiele – wie umweltfreundliches Verhalten in drei Handlungsfeldern gefördert werden kann.....</b>	<b>12</b>
Fleischkonsum – den Rahmen für eine Ernährungswende setzen .....	12
Smartphones – den Weg vom Austauschprodukt zum langjährigen Begleiter erleichtern .....	13
Gebäudesanierung – Wärmewende in Eigenheimen beschleunigen .....	14



# Kurzfassung

## Verhaltensänderung als Baustein erfolgreicher Umweltpolitik

Die vielfältigen Umweltkrisen unserer Zeit lassen sich nur bewältigen, wenn wir die Art und Weise verändern, wie wir leben – also wohnen, konsumieren, uns fortbewegen und ernähren. Lange Zeit lag der Fokus der Umweltpolitik vor allem auf umweltfreundlichen und effizienten Produktionsprozessen und dem Ausbau erneuerbarer Energien. Doch so wichtig diese Bausteine sind, sie reichen nicht aus, um die Überschreitung ökologischer Belastungsgrenzen zu verhindern. Neben der Produktionsseite muss eine erfolgreiche Umweltpolitik auch das umweltrelevante Verhalten der Bevölkerung in den Blick nehmen. Häufig ist die Mitwirkung vieler eine Voraussetzung dafür, dass Umweltschäden vermieden werden können, etwa wenn es um energetische Sanierungen, die korrekte Entsorgung von Abfällen, die Verbreitung der Elektromobilität oder die Reduktion des Fleischkonsums geht.

Viele Menschen würden sich gerne umweltfreundlich verhalten und berücksichtigen bei Alltagsentscheidungen ökologische Konsequenzen bereits teilweise. Nicht

immer ist das jedoch möglich – und oft ist es deutlich aufwendiger oder teurer als umweltschädliches Verhalten. Die Rahmenbedingungen stehen dem umweltfreundlichen Verhalten also häufig entgegen. Seit jeher gestaltet auch die Politik diese Rahmenbedingungen: Sie sorgt für Infrastrukturen und schafft Angebote, setzt Anreize über Steuern oder Förderungen und macht ordnungsrechtliche Vorgaben. Ein weitreichender Wandel hin zu umweltfreundlichem Verhalten kann nur gelingen, wenn die Politik dieses an verschiedenen Stellen und über verschiedene Maßnahmen erleichtert, anreizt und teilweise auch einfordert.

## Wann erfolgreiche Umweltpolitik umweltrelevantes Verhalten in den Blick nehmen sollte

Je nach Umweltproblem sind Verhaltensänderungen unterschiedlich bedeutsam für die Problemlösung. Die Politik muss daher jeweils abwägen, ob und in welchem Umfang sie das Verhalten der Bevölkerung (üblicherweise ergänzend zur Produktionsseite) in einem bestimmten Bereich adressieren möchte. Dies kann aus mehreren Gründen geboten sein (Abb. 1).

### o Abbildung 1

Konstellationen, die für verhaltensseitige Maßnahmen sprechen



**Wenn die Zeit drängt:** Je stärker gravierende Umweltschäden zutage treten und je mehr die Zeit für deren Beseitigung drängt, desto eher ist es erforderlich, das gesamte Spektrum der möglichen Lösungen zu nutzen. Das schließt auch Verhaltensänderungen ein, falls diese einen substanziellen Beitrag zur Bewältigung leisten können. Beispielsweise kann dies für planetare Belastungsgrenzen gelten, die bereits überschritten sind oder deren Überschreitung droht. So ist es beispielsweise unbestritten, dass die Treibhausgasemissionen schnell reduziert werden müssen, um die Klimaziele einzuhalten. In manchen Bereichen, so etwa im Flugverkehr, genügen vorhandene technologische Lösungen (Umstieg auf synthetische Kraftstoffe sowie Effizienzgewinne) angesichts des kurzen Zeitfensters zur Erreichung der Klimaziele nicht, insbesondere da die Branche derzeit weiterhin wächst und die absoluten Emissionen steigen. Daher sind politische Maßnahmen erforderlich, die die Nachfrage nach Flugreisen senken.

**Wenn Verhaltensänderungen ein besonders starker Hebel sind:** Manche Umweltprobleme lassen sich besonders effektiv durch Verhaltensänderungen beseitigen. Änderungen auf der Produktionsseite sind in diesen Fällen vergleichsweise weniger wirksam. Ein Beispiel sind die Treibhausgasemissionen der Landwirtschaft. Diese werden bei der Tierhaltung in wesentlich größerem Umfang verursacht als beim Anbau pflanzlicher Lebensmittel. Die Klimawirkung der Landwirtschaft kann daher durch Veränderungen des Ernährungsverhaltens besonders effektiv reduziert werden.

**Wenn systembezogene Maßnahmen nur in Kombination mit bestimmten Verhaltensänderungen wirken:** Änderungen auf der Systemseite (also auf der Produktionsseite und bei den Infrastrukturen) können in manchen Fällen nur wirken, wenn sich gleichzeitig auch das Verhalten ändert. So kann zwar über Öko-designvorgaben für die Produzenten dafür gesorgt werden, dass Konsumgüter, wie zum Beispiel Elektrogeräte, langlebiger konzipiert werden. Die negativen Umwelteffekte verringern sich aber nur, wenn die Verbraucher:innen die Geräte tatsächlich auch länger nutzen, sich also seltener für Neuanschaffung und bei Defekten häufiger für Reparatur entscheiden. Daher sollte zusätzlich zu anderen politischen Maßnahmen die Konsumseite adressiert werden. Auch hinsichtlich des Rebound-Effekts kann es ratsam sein, systembezogene Maßnahmen um verhaltensseitige Maßnahmen zu ergänzen. Denn wenn Umweltschutzvorschriften für

Produkte und Dienstleistungen zu niedrigeren Kosten für die Verbraucher:innen führen, besteht die Gefahr, dass der Konsum des Gutes erhöht wird oder das gesparte Geld in andere Produkte oder Aktivitäten investiert wird, sodass die Umweltschutzgewinne abgeschwächt werden. Sinkt beispielsweise der Kraftstoffverbrauch von Fahrzeugen aufgrund europäischer Grenzwerte, kann dies damit einhergehen, dass Menschen aufgrund niedrigerer Kosten pro Kilometer insgesamt mehr fahren. Die Politik sollte daher zusätzlich die Verbrauchsseite adressieren, um Umweltschäden effektiv zu mindern.

**Wenn Verhaltensänderungen zusätzliche Vorteile (Co-Benefits) bieten:** In einigen Fällen können Umweltschäden sowohl durch umweltfreundliche Verhaltensweisen als auch durch Maßnahmen auf der Systemseite effektiv vermieden werden. Wenn die Verhaltensänderungen gegenüber der systemseitigen Alternative deutliche Vorteile für die Bevölkerung mit sich bringen, ist diese Herangehensweise empfehlenswert. Beispielsweise fördert eine städtische Mobilitätswende, die den Fokus auf ÖPNV sowie Fuß- und Radverkehr setzt, auch die Gesundheit und Lebensqualität, da Menschen sich mehr bewegen und Luftverschmutzung sowie Lärm reduziert werden.

**Wenn das Risiko der Produktionsverlagerung besteht:** Eine rein produktionsseitige Regulierung kann unter Umständen zu einer Verlagerung (Leakage) von Industrien ins Ausland führen. Damit würden auch Umweltschäden verlagert und wären möglicherweise aufgrund geringerer Umweltstandards sogar gravierender als zuvor. Wenn es nicht möglich ist, internationale Standards zu verbessern oder Importbeschränkungen für Produkte aus besonders umweltschädlicher Herstellung einzuführen, kann eine alternative Strategie auf ein verändertes Konsumverhalten abzielen, um die Umweltschäden effektiv zu begrenzen. Würden beispielsweise die Preise für Fleisch aus deutscher Produktion durch produktionsseitige Steuern oder Abgaben stark steigen, ohne dass sich die Nachfrage ändert, könnte es als Konsequenz zu deutlich steigendem Import von Fleischprodukten kommen. Die weiterhin hohe Nachfrage würde durch eine Ausweitung der Tierhaltung im Ausland gedeckt und die Umwelteffekte lediglich räumlich verlagert oder gar verschärft. Daher sollten zugleich Maßnahmen ergriffen werden, durch die der Fleischkonsum im Inland sinkt.

## Förderung umweltfreundlichen Verhaltens ist kein Ersatz für produktionsseitige Umweltschutzvorgaben

In der Diskussion um staatliche Beeinflussung umweltrelevanten Verhaltens wird zuweilen argumentiert, dass verhaltensseitige Maßnahmen von den eigentlich notwendigen strukturellen Veränderungen auf Produktionsseite ablenken. Die Sorge, dass die Adressierung des Individuums und seines Verhaltens zu Verantwortungsdiffusion führen kann, ist grundsätzlich nicht unbegründet. Tatsächlich haben einzelne wirtschaftliche Akteure in der Vergangenheit versucht, den Diskurs auf Konsumentenverantwortung zu lenken, um damit Auflagen für die Industrie zu verhindern und Probleme zu entpolitisieren. Aus Sicht des Sachverständigenrats für Umweltfragen (SRU) sollte die Politik daher keinesfalls die Menschen und ihr Verhalten *anstelle* der Produktionsseite adressieren. Auch sollte es bei der Gestaltung verhaltensseitiger Maßnahmen nicht darum gehen, die (letztlich moralische) Verantwortung den Konsument:innen zuzuweisen. Entscheidend für eine erfolgreiche Umweltpolitik ist vielmehr, unter welchen Bedingungen es ratsam oder sogar notwendig ist, politisch auf eine Veränderung des Verhaltens der Bevölkerung abzielen und welche Ansätze dafür geeignet sind. Im Fokus dieses Gutachtens steht insbesondere, wie die Rahmenbedingungen für umweltfreundliches Verhalten verbessert werden können. Dies sollte in der Regel ergänzend zu einer Regulierung der Produktionsseite erfolgen.

## Politische Einflussnahme auf umweltrelevantes Verhalten ist legitim

Teilweise wird argumentiert, dass eine staatliche Einflussnahme auf umweltschädigende Verhaltensweisen der Bürger:innen einen illegitimen Eingriff in die Freiheit darstellt. Richtig ist, dass umweltpolitische Maßnahmen die Freiheit beschränken können. Bei der Beurteilung dieser Beschränkung sollte aber beachtet werden, dass auch die vom Menschen in Gang gesetzten Umweltveränderungen zu einer Bedrohung für die Freiheit werden, etwa für das Grundrecht auf Leben und Gesundheit. Einschränkungen, die heute nicht erbracht werden, müssen daher von jungen und von

zukünftigen Generationen getragen werden. Es muss also eine faire Verteilung dieser Einschränkungen auch zwischen den Generationen gelingen.

Überdies ist das Konsumverhalten nicht „natürlich“, sondern diversen externen Einflüssen ausgesetzt. Insbesondere wird es von vielfältigen Werbestrategien der Wirtschaftsakteure beeinflusst. Und auch staatliche Rahmenbedingungen prägen heute umweltrelevantes Verhalten – jedoch zu selten in eine umweltfreundliche Richtung. Ein Beispiel ist das Mobilitätsverhalten der Bevölkerung, das auch ein Ergebnis der jahrzehntelangen politischen Priorisierung des Autos und seiner Nutzenden gegenüber anderen Verkehrsträgern ist.

## Umweltrelevantes Verhalten verstehen und umweltfreundliches Verhalten fördern

Bisher basieren politische Maßnahmen, die das umweltrelevante Verhalten beeinflussen sollen, häufig auf einem unterkomplexen Verständnis des Verhaltens. Um umweltschädliche Routinen zu verändern und umweltfreundliches Verhalten zu fördern, ist es jedoch zunächst essenziell, die vielfältigen Einflussfaktoren auf das jeweilige Verhalten zu verstehen.

Grundsätzlich wird jedes Verhalten von Kontextbedingungen und allgemeinen Merkmalen des Individuums beeinflusst. Für das Mobilitätsverhalten ist es beispielsweise relevant, welche Infrastrukturen einer Person zur Verfügung stehen und zu welchem Preis sie genutzt werden können. Auch allgemeine Merkmale wie das Alter oder die verfügbare Zeit einer Person haben einen Einfluss darauf, ob sie sich mit dem Fahrrad, zu Fuß, mit öffentlichen Verkehrsmitteln oder mit dem Auto fortbewegt.

Zudem zeigt die psychologische Forschung, dass manche Einflussfaktoren eine grundlegende Bereitschaft für umweltfreundliches Verhalten erzeugen – zunächst unabhängig von einer bestimmten Entscheidungssituation. Dazu gehören persönliche Normen, Werte und Identitäten sowie die Bewusstheit der Konsequenzen des eigenen Verhaltens. Beim Mobilitätsverhalten wären dies zum Beispiel die Identifikation einer Person als Radfahrer:in (oder eben als Autofahrer:in) sowie ein grundsätzliches Bewusstsein der Person für die Umweltwirkungen der eigenen Mobilität.

In einer spezifischen Entscheidungssituation bestimmen dann weitere Einflussfaktoren, ob die Bereitschaft für umweltfreundliches Verhalten auch in die Praxis umgesetzt wird. Dazu zählen insbesondere Routinen, Einstellungen, soziale Normen, Emotionen und Wissen, aber auch die Überzeugung, mit der eigenen Entscheidung etwas bewirken zu können. Wie jemand zur Arbeit fährt, hängt beispielsweise von Routinen ab, aber auch davon, was er oder sie als möglich, positiv und als sozial erwünscht wahrnimmt.

Aus diesen Erkenntnissen ergeben sich drei Ansatzpunkte, die umweltfreundliches Verhalten fördern können (s. a. Abb. 2):

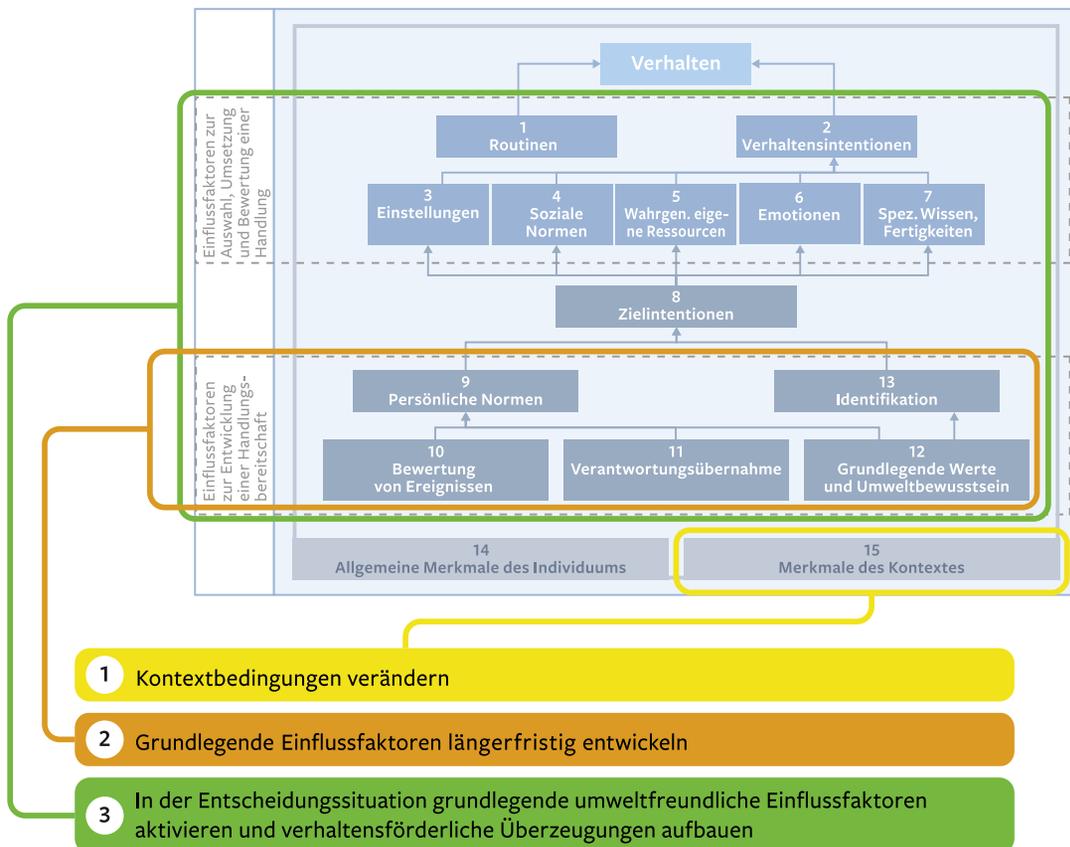
- o Ansatz 1: **Kontextbedingungen verändern.** Ziel ist es, umweltfreundliches Verhalten zu ermöglichen bzw. zu vereinfachen. Dabei können Infrastrukturu-

ren neu geschaffen oder verbessert, Fördermittel bereitgestellt, Preisanreize gesetzt oder auch Ge- und Verbote ausgesprochen werden. Ohne förderliche Kontextbedingungen besteht die Gefahr, dass Menschen, die sich umweltfreundlich verhalten wollen, darin demotiviert werden, wenn ihnen das Verhalten erschwert wird oder mehrfach nicht gelingt.

- o Ansatz 2: **Grundlegende Einflussfaktoren längerfristig entwickeln.** Ziel ist es, Einflussfaktoren zu fördern, die zu umweltfreundlicherem Verhalten führen. Über Bildungsangebote können das Umweltbewusstsein gestärkt und die Konsequenzen des eigenen Verhaltens vermittelt werden. Kampagnen können die Verbreitung umweltfreundlicher Normen fördern.

o **Abbildung 2**

Ansätze zur Förderung umweltfreundlichen Verhaltens



- o **Ansatz 3: In der Entscheidungssituation unterstützen**, indem verhaltensförderliche Überzeugungen aufgebaut und die grundlegenden Einflussfaktoren aktiviert werden. Ziel ist es, in der Entscheidungssituation die Chancen zu erhöhen, dass sich jemand umweltfreundlich verhält. Erlernen Menschen bestimmte Fähigkeiten, die für umweltfreundliches Verhalten benötigt werden, oder erhalten konkrete Unterstützung, kann das umweltfreundliche Verhalten fördern. Ebenfalls kann es unterstützen, wenn in einer Entscheidungssituation auf das Verhalten anderer verwiesen und an entsprechende Normen und Werte erinnert wird.

## Effektive politische Maßnahmen gestalten

Um umweltfreundliches Verhalten zu fördern, kann der Staat die zuvor genannten Ansatzpunkte in politische Instrumente übersetzen. Dafür steht ihm ein breiter „Instrumentenkasten“ zur Verfügung – von Anreizen und staatlichen Angeboten über Information, Bildung und Überzeugung bis hin zu Ge- und Verboten. Die Instrumente setzen an unterschiedlichen Einflussfaktoren des Verhaltens an. Da meist mehrere Einflussfaktoren eine Rolle spielen, ist es empfehlenswert, über Maßnahmenbündel das jeweilige Verhalten umfassend zu adressieren. Die Instrumente können sich dann in ihrer Wirkung gegenseitig verstärken. Teils wirkt ein einzelnes sogar erst in Kombination mit anderen Instrumenten. Bei der Einführung neuer Instrumente sollten diese in ihrer Wirkung auf die bereits bestehenden Maßnahmen abgestimmt werden. Zudem ist es für eine effektive Gestaltung der einzelnen Instrumente entscheidend, die Wirkung auf das Individuum zu verstehen.

**Regulative Instrumente** ordnen ein bestimmtes Verhalten an oder verbieten es. Sie wirken sowohl auf die Kontextbedingungen als auch konkret auf die Entscheidungssituation. Damit kann umweltschädliches Verhalten deutlich erschwert werden, beispielsweise, wenn bestimmte Produkte gar nicht mehr angeboten werden dürfen. Wenn das Ge- oder Verbot die Individuen direkt adressiert, können sie durchaus dagegen verstoßen. Regulative Instrumente sind aber nur wirksam, wenn sich die Menschen (überwiegend) an die Vorgaben halten. Um die Regeleinhaltung zu verbessern, kann der Staat zum einen regelwidriges Verhalten sanktionieren, zum anderen regelkonformes Verhalten mit weiteren Instrumenten erleichtern.

**Ökonomische Instrumente** verändern das Verhältnis von Kosten und Nutzen, um eine Entscheidung zu beeinflussen. Somit wirken sie auf die Kontextbedingungen. Dabei können sie entweder umweltschädliches Verhalten verteuern oder umweltfreundliches Verhalten günstiger machen. Ökonomische Instrumente sind besonders effektiv, wenn Konsumierende auf Preisänderungen stark reagieren. Das ist eher der Fall, wenn es gute Alternativen gibt oder wenn ein Produkt nicht für die Befriedigung von Grundbedürfnissen erforderlich ist. Zudem trägt eine vorhersehbare Preisentwicklung zu einer hohen Wirksamkeit ökonomischer Instrumente bei.

**Informationelle Instrumente** sollen es ermöglichen, in einer konkreten Situation eine Entscheidung auf Basis von Informationen und somit den eigenen Werten und Überzeugungen entsprechend zu treffen. Zahlreiche Studien zeigen aber, dass Menschen nur zum Teil bewusst auf Basis von Informationen und Wissen handeln, weshalb dieser Instrumententyp allein nicht zur Umstellung auf umweltfreundliches Verhalten ausreicht. Informationen wie Produktkennzeichnungen sind besonders für Personen hilfreich, die bereits über Umweltbewusstsein verfügen. Die Informationen sollten einfach dargestellt und adressatengerecht aufbereitet sein sowie persönliche Relevanz besitzen. Die Kommunikation von zusätzlichen Vorteilen umweltfreundlichen Verhaltens, beispielsweise für die Gesundheit, erhöht die Relevanz für die Adressat:innen.

**Persuasive Instrumente** dienen dazu, durch Überzeugung grundlegende Einflussfaktoren aufzubauen, Werte und Normen zu verändern sowie in Entscheidungssituationen daran zu erinnern. Besonders effektiv sind sie, wenn Vorbilder zur Übermittlung genutzt werden, persönliche Relevanz vorhanden ist und die Kampagnen adressatengerecht und glaubwürdig sind.

**Bildungsinstrumente** wirken längerfristig, indem sie Wissen und Fähigkeiten vermitteln und umweltfreundliches Verhalten erst ermöglichen (bspw. Reparatur von Alltagsgegenständen). Daneben können sich grundlegende Einflussfaktoren wie Umweltbewusstsein entwickeln. Bildungsangebote sollten ergänzend zu anderen Instrumenten eingesetzt werden und auch den Bevölkerungsgruppen angeboten werden, die bislang nur über ein geringes Umweltbewusstsein verfügen.

Weiterhin können **Entscheidungskontexte** so verändert werden, dass umweltfreundliches Verhalten einfacher und zur neuen Norm wird. Besonders geeignet ist dies bei häufigem und unbewusstem Verhalten, beispielsweise bei der Entscheidung für eine fleischlose oder fleischhaltige Mahlzeit. Veränderte Entscheidungskontexte wirken also über die Kontextbedingungen oder unterstützen umweltfreundliches Verhalten im Moment der Entscheidung. Als effektiv hat sich die Veränderung von Standardoptionen erwiesen, wenn beispielsweise die vegetarische Verpflegung bei der Anmeldung zu einer Veranstaltung zum Standard gemacht wird. Verändert der Staat Entscheidungskontexte, sollte dies aber immer transparent gemacht werden.

Staatliche Akteure können umweltfreundliches Verhalten erleichtern, indem ihre eigenen **Angebote und Infrastrukturen** entsprechend erweitert bzw. verändert und an Umweltzielen ausgerichtet werden. Sie wirken also über die Kontextbedingungen auf das Verhalten. Dazu gehört das ÖPNV-Angebot genauso wie umweltfreundliche Speisen in öffentlichen Kantinen. Teilweise sind staatliche Angebote und Infrastrukturen sogar die Voraussetzung für ein bestimmtes Verhalten.

## Politische Realisierbarkeit der Maßnahmen verbessern

Die genannten Ansatzpunkte und Instrumente können umweltfreundliches Verhalten nur dann effektiv fördern, wenn sie auch politisch beschlossen und umgesetzt werden. Allerdings sind solche Maßnahmen oft umso schwieriger politisch realisierbar, je effektiver sie zu sein versprechen. Obwohl Umweltschutz in der Gesellschaft, in den Parteien und auch in der Wirtschaft inzwischen einen höheren Stellenwert besitzt, kann die Realisierung solcher Ansatzpunkte und Instrumente durch einige Faktoren erschwert werden. Dazu gehören mangelnde Akzeptanz in der Gesellschaft, geringe Vereinbarkeit mit der Programmatik regierender Parteien, Widerstand organisierter gesellschaftlicher Interessen sowie institutionelle und rechtliche Rahmenbedingungen.

Das Verhalten von Bürger:innen durch politische Instrumente zu beeinflussen, gilt als unpopulär. Allerdings ist **Akzeptanz** eine veränderliche Größe. Vor allem mit der Verwendung geeigneter Maßnahmenbündel kann es gelingen, auch für weniger beliebte

Maßnahmen eine mehrheitliche Unterstützung zu gewinnen. Instrumente, die umweltschädliches Verhalten verteuern, sind in der Bevölkerung häufig eher unbeliebt, da Preissteigerungen verzerrt wahrgenommen werden und die Steuerungswirkung oft unverständlich bleibt. Sie können jedoch akzeptabel werden, wenn die Einnahmen für einen Umweltzweck investiert oder nach sozialen Kriterien rückverteilt werden. Menschen unterstützen diese Instrumente eher, wenn sie verstehen, wie sie wirken, und mehr Vertrauen in ihre Effektivität setzen. Aus diesem Grund sind begleitende Informationen wichtig. Auch die Kombination von verhaltens- und produktionsseitigen Maßnahmen kann akzeptanzsteigernd wirken, da so vermittelt wird, dass alle einen Beitrag leisten müssen. Zudem kann eine schrittweise Einführung sinnvoll sein, da die Zustimmung häufig nach Einführung steigt. Auch durch partizipative Verfahren lässt sich die Akzeptanz steigern. Da die Akzeptanz verhaltensseitiger Maßnahmen für Politiker:innen schwer einzuschätzen ist, sollte diese bei wichtigen Projekten empirisch ermittelt werden.

Auch zwischen den **politischen Parteien** gibt es Unterschiede hinsichtlich der Vereinbarkeit von Maßnahmen, die auf eine Verhaltensänderung der Bürger:innen abzielen, mit den jeweiligen Programmatiken. Um die Realisierungschancen zu erhöhen, ist es daher wichtig, bei der Wahl der Ansatzpunkte und Instrumente die jeweiligen Überzeugungen und Interessen der Regierungsparteien und ihrer Wähler:innen zu berücksichtigen. Durch unterschiedliches Framing kann es politischen Akteuren unter Umständen ermöglicht werden, sich für Maßnahmen zu entscheiden, die auf den ersten Blick nicht zu ihrem parteipolitischen Weltbild passen. Maßnahmenbündel, die für jede an der Regierung beteiligte Partei akzeptable Instrumente enthalten, können hier ebenfalls die politische Realisierbarkeit erleichtern. Mitunter bieten sich auch Paketlösungen an, bei denen Mitglieder einer Koalition für die Lösung unterschiedlicher Probleme wechselseitig Maßnahmen mittragen, die nicht ihrer eigenen Programmatik entsprechen.

Politische Maßnahmen, die umweltfreundliches Verhalten ermöglichen oder erleichtern sollen, berühren in aller Regel starke **wirtschaftliche Interessen**, die politisch meist effektiv vertreten werden. Wirtschaftsinteressen, die von umweltfreundlichem Verhalten profitieren, sind hingegen oft weniger organisiert und durchsetzungsstark. Realisierungschancen solcher Maßnahmen können gesteigert werden, wenn

gute Argumente und wissenschaftliche Evidenz zur Verfügung stehen. Nutznießende der Maßnahmen sollten identifiziert werden, damit neue breite Unterstützerkoalitionen geschmiedet werden können. Mittel- und langfristig lassen sich Interessenslandschaften auch so verändern, dass mit mehr Unterstützung zu rechnen ist. Dazu können Akteure in bestimmten Nischen gefördert werden, damit sie später ein wirtschaftliches Interesse an bestimmten Veränderungen haben.

Zudem beeinflussen **institutionelle und rechtliche Rahmenbedingungen** die Realisierbarkeit von Maßnahmen. Diese sind für die einzelnen politischen Akteure zwar meist nicht veränderbar, doch weisen sie teilweise Spielräume auf, die nicht immer genutzt werden. Viele umweltpolitische Entscheidungen werden heute auf EU-Ebene gefällt. Dort können sich die Mitgliedstaaten für ambitioniertere Maßnahmen einsetzen. Darüber hinaus ist es ihnen ausdrücklich erlaubt, in der Umweltpolitik über die europäisch festgelegten Maßnahmen hinauszugehen. Auch die Grundrechte

erlauben tendenziell stärkere Eingriffe in umweltschädigende Verhaltensweisen, als dies im politischen Diskurs häufig angenommen wird.

## Empfehlungen zur Förderung umweltfreundlichen Verhaltens

Um die deutschen Umwelt- und Klimaziele zu erreichen, müssen sich nicht nur Produktionsprozesse in Unternehmen, sondern auch Verhaltensmuster in der Bevölkerung ändern. Politik hat die Mittel, um umweltfreundliches Verhalten zu erleichtern, anzureizen und teilweise auch einzufordern – und steht in der Pflicht, hier aktiv voranzugehen. Mit einigen übergreifenden Empfehlungen möchte der SRU diesen umweltpolitischen Wandel unterstützen (Abb. 3).

Ob das Verhalten politisch adressiert werden sollte, um ein Umweltziel zu erreichen, sollte jeweils abgewogen werden. In der Regel ist dies in Kombination mit weiteren Maßnahmen auf der Produktionsseite sinnvoll.

### o Abbildung 3

Empfehlungen zur Förderung umweltfreundlichen Verhaltens



Verhaltensseitige Maßnahmen sollten insbesondere ergriffen werden, wenn

- o die Zeit zur Beseitigung von Umweltschäden drängt,
- o das Verhalten in einem Problembereich einen besonders großen Hebel darstellt,
- o sie begleitend erforderlich sind, damit systemseitige Maßnahmen wirken,
- o Verhaltensänderungen zusätzliche Vorteile versprechen oder
- o das Risiko der Produktionsverlagerung besteht.

Kommen umweltpolitische Entscheidungsträger:innen zu dem Schluss, dass aus einem oder mehreren der genannten Argumente das umweltrelevante Verhalten adressiert werden muss, dann sollten zunächst die Gründe für das bestehende umweltschädliche Verhalten verstanden werden. Je nachdem, welches Verhalten im Fokus steht, sollte mit politischen Instrumenten an unterschiedlichen Stellen angesetzt werden: An den Kontextbedingungen des Verhaltens (Ansatz 1), den grundlegenden Einflussfaktoren (Ansatz 2) oder den Entscheidungssituationen (Ansatz 3). Dafür sollte die gesamte Bandbreite der verfügbaren politischen Instrumente genutzt werden.

Daneben sollte antizipiert werden, wie hoch die Akzeptanz bestimmter Instrumente in der Gesellschaft ist, wie diese anschlussfähig an die Programmatiken der regierenden Parteien gestaltet werden können, ob mit Widerständen von Interessengruppen zu rechnen ist und welche institutionellen Rahmenbedingungen im Weg stehen könnten.

Um dies systematisch auf Basis wissenschaftlicher Erkenntnisse anzugehen und Realisierungschancen im politischen Prozess zu erhöhen, hat der SRU in diesem Gutachten eine Liste von Leitfragen zur Entwicklung und Einführung verhaltensadressierender Instrumente entwickelt, die am Ende dieser Kurzfassung zu finden ist (Tab. 1). Diese Zusammenstellung von Fragen und Ansatzpunkten soll administrativen und politischen Entscheidungsträger:innen dabei helfen, die Überlegungen und Empfehlungen dieses Gutachtens systematisch in die Entwicklung von verhaltensadressierenden Instrumenten einzubeziehen.

## Fallbeispiele – wie umweltfreundliches Verhalten in drei Handlungsfeldern gefördert werden kann

Fleischkonsum, Nutzungsdauer von Smartphones und energetische Sanierung von Eigenheimen – drei Fallbeispiele zeigen, mit welchen Ansätzen umweltrelevantes Verhalten in der Praxis verändert werden kann. Alle drei besitzen besondere Umweltrelevanz und erfordern Verhaltensänderungen. Gleichzeitig unterscheiden sich die Fallbeispiele deutlich, etwa hinsichtlich der bisherigen staatlichen Einflussnahme oder der Häufigkeit der Entscheidung – von Alltagsverhalten bis hin zu sehr seltenen Entscheidungen. Die Fallbeispiele illustrieren die Argumentation dieses Gutachtens an drei wichtigen Handlungsfeldern.

## Fleischkonsum – den Rahmen für eine Ernährungswende setzen

Die Herstellung von Lebensmitteln ist mit einer Vielzahl von negativen Umwelteffekten verbunden. Sie trägt zum Klimawandel, zum Biodiversitätsverlust und zur Belastung der Umwelt mit Schadstoffen bei. Diese Effekte lassen sich jedoch deutlich verringern. Bei tierischen Produkten sind sie pro konsumiertem Kilogramm Lebensmittel im Vergleich zu pflanzlichen Lebensmitteln besonders hoch. Um die negativen Auswirkungen des Lebensmittelkonsums in Deutschland auf Umwelt und Klima zu verringern, ist zusätzlich zur Anpassung landwirtschaftlicher Produktionsmethoden auch eine Veränderung des Ernährungsverhaltens notwendig. Dazu gehört unter anderem eine Reduktion des Fleischkonsums, die im Gutachten beispielhaft betrachtet wird.

Das Ernährungsverhalten hat eine große Bedeutung für die eigene Identität und ist sozial und kulturell eingebettet. Da Ernährungsentscheidungen außerdem stark von Routinen geprägt sind, sollte eine Kombination verschiedener politischer Maßnahmen zum Einsatz kommen, um eine Veränderung anzustoßen. Dazu sollten sowohl die Kontextbedingungen der Ernährung verändert werden, die momentan in vielen Fällen den Fleischkonsum begünstigen (Ansatz 1). Daneben sollten aber auch grundlegende Einflussfaktoren gestärkt werden, die eine fleischärmere Ernährung fördern

(Ansatz 2). Es ist zudem sinnvoll, im Moment, in dem Speisen oder Lebensmittel ausgewählt werden, fleischlose Kost attraktiver zu machen (Ansatz 3).

**Ökologische Preisreize setzen:** Der derzeit geltende reduzierte Mehrwertsteuersatz auf Fleisch und Fleischprodukte stellt eine umweltschädliche Subvention dar und setzt falsche Anreize (Ansatz 1). Der SRU empfiehlt, diesen auf den regulären Mehrwertsteuersatz anzuheben. Im Gegenzug sollte die Mehrwertsteuer auf Obst, Gemüse und Hülsenfrüchte ganz abgeschafft werden, was EU-rechtlich seit April 2022 möglich ist. Gegebenenfalls sind weitere soziale Ausgleichsmaßnahmen für Personen mit niedrigem Einkommen notwendig. Zeigt die Veränderung der Mehrwertsteuersätze in Kombination mit weiteren Instrumenten nicht ausreichend Wirkung, sollten Maßnahmen erwogen werden, die dazu beitragen, dass Fleischpreise stärker die ökologischen Kosten der Produktion reflektieren.

**Vegetarische Optionen in Kantinen und Gastronomie attraktiver machen:** Um die Kontextbedingungen auch im Außer-Haus-Verzehr zu verändern, ist es empfehlenswert, die vegetarischen Angebote in Kantinen zu verbessern und mit entsprechender Preisgestaltung attraktiver zu machen (Ansatz 1). Den eigenen Gestaltungsspielraum in öffentlichen Kantinen, etwa von Bildungseinrichtungen und Behörden, sollte der Staat stärker nutzen, darüber hinaus aber auch auf bessere vegetarische Angebote in privaten Kantinen und in der Gastronomie hinwirken.

**Wissen über Umwelteffekte vermitteln und von umweltfreundlicher Ernährung überzeugen:** Bildungsmaßnahmen haben das Potenzial, vorhandene Wissenslücken über Umwelteffekte des Fleischkonsums zu reduzieren. Sie können dazu beitragen, grundlegende Einflussfaktoren zu entwickeln, die eine pflanzenbasierte Ernährung begünstigen (Ansatz 2), beispielsweise Umweltbewusstsein und Normen. Bildungsmaßnahmen wirken langfristig und sollten mit anderen Maßnahmen kombiniert werden.

**Umwelteffekte von Lebensmitteln besser darstellen:** Produktkennzeichnungen, wie eine Angabe des CO<sub>2</sub>-Fußabdrucks auf Lebensmitteln, erleichtern es Menschen, die sich umweltfreundlich ernähren wollen, beim Einkauf oder in der Gastronomie eine umweltfreundliche Option zu wählen (Ansatz 3). Der SRU empfiehlt, vorhandene Informationsinstrumente zu verbessern und einzelne neue zu entwickeln. Eine ein-

fache und intuitive Darstellung der Informationen, beispielsweise durch die Verwendung von Ampelfarben, kann maßgeblich dazu beitragen, dass die Konsument:innen diese letztlich auch beachten.

**Anregungen für die Zubereitung vegetarischer Speisen geben:** Um in der Entscheidungssituation eine umweltfreundliche Ernährung zu unterstützen (Ansatz 3), sollte in Kooperation unter anderem mit öffentlichen und zivilgesellschaftlichen Trägern das Angebot an Ernährungsbildung, beispielsweise in Schulen, ausgebaut und stärker auf die Zubereitung umweltfreundlicher vegetarischer Speisen ausgerichtet werden. Dies kann dazu beitragen, dass das Interesse an fleischlosen Gerichten geweckt wird und sich bisherige Einkaufs- und Kochgewohnheiten verändern.

Eine Kombination von Maßnahmen ist auch im Hinblick auf die Akzeptanz und parteipolitische Anschlussfähigkeit sinnvoll. Dabei sollte zunächst auf Maßnahmen mit geringerer Eingriffstiefe gesetzt werden. Diese genießen eine größere Akzeptanz und können längerfristig zur Veränderung von Normen beitragen. Das gilt beispielsweise für die Erweiterung des vegetarischen Angebots in Kantinen. Gehen höhere Mehrwertsteuersätze auf Fleisch mit finanziellen Entlastungen für Personen mit niedrigen Einkommen einher, finden auch diese Maßnahmen eher Zustimmung. Hier ist jedoch der Zeitpunkt entscheidend. Die hohe Inflation und gestiegene Lebensmittelpreise erschweren dies momentan. Gleichzeitig bietet die Tatsache, dass aktuell einige der relevanten Ressorts in der Verantwortung einer Partei liegen, durchaus ein Gelegenheitsfenster für ressortübergreifende Abstimmungen.

## Smartphones – den Weg vom Austauschprodukt zum langjährigen Begleiter erleichtern

Viele elektrische Geräte werden ersetzt, obwohl sie noch intakt sind oder sich reparieren ließen. Die Produktion neuer Geräte verursacht entlang der gesamten Wertschöpfungskette durch Rohstoff- und Energiebedarf Umweltschäden. Dennoch erreichen beispielsweise Smartphones nur eine durchschnittliche Nutzungsdauer von etwa 2,5 Jahren. Hindernisse für eine längere Nutzung sind häufig eine mangelhafte Reparaturfähigkeit, ein hoher Aufwand für die Reparatur, das fehlende Angebot von Software-Updates oder kosten-

lose Neugeräte im Rahmen von Telefonverträgen. Untersuchungen belegen jedoch, dass ein Teil der Verbraucher:innen bereit wäre, seine Geräte länger zu nutzen. Abhilfe können vor allem Veränderungen der Kontextbedingungen (Ansatz 1) und in der Entscheidungssituation (Ansatz 3) schaffen, es bedarf aber auch der Weiterentwicklung von grundlegenden Einflussfaktoren (Ansatz 2).

**Produkteigenschaften für den gesamten europäischen Markt gestalten:** Kontextbedingungen werden sich produktionsseitig absehbar verändern. Die Öko-designvorgaben für Smartphones und Tablets, die voraussichtlich ab 2025 für alle in der EU vertriebenen Neugeräte gelten, verlangen ein Gerätedesign, das eine längere Lebens- und Nutzungsdauer ermöglicht. Aktiv vorantreiben sollte die Bundesregierung die europäische Diskussion über ein allgemeines Recht auf Reparatur, das die Ökodesignregeln unterstützend flankieren könnte.

**Verbraucherrechte und -fähigkeiten stärken:** Grundlegende Einflussfaktoren hängen stark von der Bereitstellung von Informationen und der Bildung ab. Dazu gehören zum Beispiel Reparatur als verpflichtender Unterrichtsinhalt in Grund- und weiterführenden Schulen (bspw. als Werkunterricht), Schulungen zur Gerätepflege, aber auch Wissen um soziale und Umweltfolgen durch Rohstoffverbräuche. Längere Garantie- und Gewährleistungsfristen sowie das Recht auf Reparatur können mittelfristig zu einer höheren Wertschätzung führen.

**Produktinformationen verbessern:** Qualitätsangaben zu Umweltwirkungen, Lebensdauer und Reparierbarkeit ermöglichen bewusste Kaufentscheidungen. Der geplante europäische Reparierbarkeitsindex könnte, kombiniert mit dem Blauen Engel und der Eco-Rating-Initiative, als Basis für ein einheitliches, leicht zugängliches und verständliches Ranking dienen.

**Kauf- und Nutzungsoptionen verändern:** Vertragswechsel oder -verlängerungen sowie Verschleißerscheinungen sind häufige Anlässe, ein Neugerät anzuschaffen. Für das Ziel, eine längere Nutzung funktionsfähiger Geräte attraktiver zu machen, gibt es verschiedene Optionen: strukturelle Veränderungen wie eine Trennung von Verträgen und Geräten oder zumindest eine eindeutige Ausweisung des Gesamtpreises für das Gerät, Gerätemiete statt Kauf oder innovative Boni bei Vertragsverlängerung (z. B. Akku- oder Displayaustausch).

**Reparatur finanziell attraktiver machen:** Das Angebot einer individuellen Kostensenkung, wie zum Beispiel der thüringische Reparaturbonus, vereinfacht Reparaturrentscheidungen. Daneben wirken organisatorische Erleichterungen wie ein unkomplizierter Zugang zu Ersatzteilen, Anleitungen und Reparaturbetrieben – zum Beispiel über Informationsplattformen – unterstützend, ebenso wie die Förderung regionaler Reparaturinitiativen.

Die Chancen, den Trend zum häufigen Austausch funktionsfähiger Elektrogeräte zu verlangsamen, stehen grundsätzlich gut: Die europäische Initiative für nachhaltige Produkte wird absehbar zu mehr Öko-design bei der Geräteplanung führen. Ergänzende Maßnahmen dürften in der Bevölkerung auf Akzeptanz stoßen, da eine längere Nutzung der Geräte hilft, Kosten zu sparen. Auch parteipolitisch sollten solche Maßnahmen vermittelbar sein, schließlich erlangen Verbraucher:innen durch Information, Reparaturmöglichkeiten, eigene Reparaturkenntnisse oder finanzielle Unterstützung eine größere Wahlfreiheit bei der Gerätenutzung. Es wäre zudem hilfreich, Unterstützerkoalitionen, zum Beispiel für einen bundesweiten Reparaturbonus, zu bilden. Ein möglicher Verbündeter könnte etwa das Reparaturhandwerk sein, das wiederum selbst mit Aus- bzw. Weiterbildungsangeboten und in Kooperation mit Reparaturinitiativen aktiv werden kann. Auch die Kommunen profitieren, wenn regional Arbeitsplätze und Wertschöpfung entstehen, sodass sie als Partner gewonnen werden sollten.

## Gebäudesanierung – Wärmewende in Eigenheimen beschleunigen

Eine besonders große Herausforderung beim Klimaschutz in Deutschland ist die Wärmewende. Fast die Hälfte des Endenergieverbrauchs des Gebäudebestands machen selbstgenutzte Ein- und Zweifamilienhäuser aus. Um die Klimaziele zu erreichen, müssen bis 2045 die meisten Häuser energetisch saniert und Heizungen eingebaut werden, die erneuerbare Energien nutzen. Das erfordert ein umfangreiches Handeln aufseiten der Eigentümer:innen von Eigenheimen. Allerdings setzen sich viele im Alltag nicht mit dieser Thematik auseinander, sodass meist ein Anlass für eine Sanierung erforderlich ist, wie ein Eigentumsübergang oder anstehende Reparaturen. Zudem ist die Sanierung für manche Eigentümer:innen schwierig zu finanzieren. Daher können politische Instrumente insbeson-

dere auf die Kontextbedingungen abzielen (Ansatz 1). Außerdem sind die komplexen Entscheidungen rund um die energetische Sanierung für viele Eigentümer:innen herausfordernd, sodass hier weitere Unterstützung gegeben werden kann (Ansatz 3).

**Sanierungsanlässe besser nutzen und neue Sanierungsanlässe schaffen:**

Politische Instrumente können einerseits darauf abzielen, bestehende Anlässe zur Sanierung besser zu nutzen. Eigentümer:innen können beispielsweise dazu verpflichtet werden, beim Heizungstausch ein Heizsystem einzubauen, das mit erneuerbaren Energien betrieben wird. Auch kann der Gesetzgeber bei ohnehin anstehenden Sanierungen einen mit den Klimazielen kompatiblen Dämmstandard vorschreiben. Das ist auch deshalb wichtig, weil so Fehlinvestitionen vermieden werden und Eigentümer:innen vor erneutem Sanierungsbedarf und damit einhergehenden Mehrkosten geschützt werden. Andererseits können etwa über gesetzliche Vorgaben zusätzliche Sanierungsanlässe geschaffen werden, beispielsweise durch energetische Mindeststandards für Bestandsgebäude. Durch diese Instrumente werden die Kontextbedingungen der Sanierungsentscheidung geändert (Ansatz 1).

**Wirtschaftlichkeit und Finanzierung für alle ermöglichen:**

Die Wirtschaftlichkeit der Sanierung ist eine wichtige Frage für die Eigentümer:innen, allerdings wird diese häufig nicht detailliert errechnet. Dennoch ist es wichtig, die objektive Wirtschaftlichkeit von erneuerbaren Energien und Energieeffizienzmaßnahmen durch politische Instrumente wie die CO<sub>2</sub>-Bepreisung zu verbessern und somit die Kontextbedingungen zu verändern (Ansatz 1). Manchen Eigentümer:innen fehlen zudem die finanziellen Mittel für eine Sanierung. Um allen die Sanierung zu ermöglichen, kann die finanzielle Förderung einkommens- und vermögensabhängig gestaltet werden, sodass höhere Fördersätze für ärmere Eigentümer:innen gelten.

**Eigentümer:innen besser unterstützen:**

Im Rahmen einer Sanierung müssen Eigentümer:innen von Eigenheimen viele komplexe Entscheidungen fällen. Dies kann für viele eine große Herausforderung sein. Politische Instrumente können daher darauf abzielen, in der Entscheidungssituation zu unterstützen (Ansatz 3), also den Prozess besser zu strukturieren und zu begleiten, Angebote und Dienstleistungen zu bündeln oder umweltfreundliche Lösungen klar erkennbar zu machen. Dazu zählt insbesondere die flächendeckende Einführung von One-Stop-Shops, also von Anlaufstel-

len, die viele Angebote und Dienstleistungen bündeln oder auf weitere verweisen können.

**Wissen über den energetischen Zustand und zielgruppenspezifische Ansprache:**

Der energetische Zustand ihres Eigenheims ist vielen Eigentümer:innen nicht hinreichend bekannt, sodass sie eine Sanierung nicht für notwendig halten und dementsprechend auch keine Beratung suchen. Dieses Wissen kann über informative Instrumente zielgruppenspezifisch in der Entscheidungssituation zur Verfügung gestellt werden (Ansatz 3). Wichtig ist dabei auch die direkte Ansprache von Eigentümer:innen, etwa über eine aufsuchende Beratung im Quartier.

Selbst bei seltenen und aufwendigen Entscheidungen wie der Gebäudesanierung reichen ökonomische Anreize allein nicht aus. Vielmehr ist ein Maßnahmenbündel erforderlich, das auch regulative Instrumente wie ein Nutzungsgebot für erneuerbare Energien oder Mindesteffizienzstandards für Bestandsgebäude enthält. Regulative Instrumente erfahren mehr Zustimmung, wenn sie mit verbesserten Beratungs- und Unterstützungsangeboten sowie finanzieller Förderung kombiniert werden. Eine Einführung weiterer regulativer Instrumente erscheint daher durchaus realistisch – auch, weil beispielsweise ein Nutzungsgebot für erneuerbare Energien bereits im Koalitionsvertrag festgeschrieben ist. Rechtlich bestehen jedenfalls keine grundsätzlichen Hürden, sofern die Verhältnismäßigkeit gewahrt bleibt. Da Wärme ein Grundbedürfnis darstellt, ist bei allen Maßnahmen – auch aus Gründen der Akzeptanz – darauf zu achten, dass ärmere Haushalte nicht zusätzlich belastet werden. Dies erfordert einerseits eine Rückverteilung der Einnahmen aus der CO<sub>2</sub>-Bepreisung, andererseits aber auch deutlich höhere Fördersätze für Sanierungen. Diese hohen Fördersätze sollten jedoch nur für Eigentümer:innen von Eigenheimen mit geringerem Einkommen und Vermögen gelten, da andernfalls massive Kosten für den Staatshaushalt entstünden.

o **Tabelle 1**

Liste von Leitfragen zur Entwicklung und Einführung verhaltensadressierender Instrumente

1. Bedeutung des individuellen Verhaltens abwägen	
Zentrale Fragen	<p>Ist eine Verhaltensänderung der Bürger:innen für die Lösung des Problems notwendig, weil</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>o das Problem zeitkritisch oder gravierend ist,</li> <li>o das Verhalten einen besonders großen Hebel darstellt,</li> <li>o der Erfolg von Maßnahmen auf der Produktionsseite eine Veränderung des Verhaltens voraussetzt oder den Rebound-Effekt reduzieren kann,</li> <li>o eine Verhaltensänderung zusätzliche Co-Benefits bringt und/oder</li> <li>o Verlagerungen der Umwelteffekte ins Ausland die Erfolge der produktionsseitigen Regulierung mindern würden?</li> </ul>
Ansatzpunkte	<p>Ist mindestens eine dieser Konstellationen gegeben, sollte die Adressierung umweltrelevanten Verhaltens erwogen werden (in der Regel zusätzlich zu produktionsseitiger Regulierung).</p>
2. Entscheidungssituation verstehen	
Zentrale Fragen	<ul style="list-style-type: none"> <li>o In welchem Umfeld und welcher Häufigkeit werden die hier relevanten Entscheidungen getroffen?</li> <li>o Was sind die relevanten Einflussfaktoren auf das Verhalten, welche könnten umweltfreundliches Verhalten erleichtern?</li> <li>o Welche Rolle spielen bewusste Abwägungen und Wissen sowie unbewusste Verhaltensweisen und Routinen dabei?</li> <li>o Welche Rolle spielen vorhandene Kontextbedingungen und Infrastrukturen?</li> </ul>
Ansatzpunkte	<p>Je nachdem, welche Faktoren eine besondere Rolle spielen, sollten Instrumente, die an verschiedenen Stellen ansetzen, im Fokus stehen bzw. unterschiedliche Ansätze kombiniert werden.</p> <p>Beispiele:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>o Bei starkem Einfluss der Kontextbedingungen und Infrastrukturen sollten diese so angepasst werden, dass sie das umweltfreundliche Verhalten fördern (Ansatz 1).</li> <li>o Bei starker sozialer Einbettung sollten Instrumente gewählt werden, die langfristig Normen und Werte verändern (Ansatz 2), und Instrumente, die kurzfristig an Normen erinnern (Ansatz 3).</li> <li>o Wenn die Intention für eine bestimmte Verhaltensweise verbreitet ist, vielen Menschen aber die nötigen Kompetenzen oder Fähigkeiten dafür fehlen, sollten konkrete Hilfestellungen für umweltfreundliches Verhalten gegeben werden (Ansatz 3).</li> </ul>
3. Instrumente auf Entscheidungssituation abstimmen	
Kontextbedingungen richtig setzen (Ansatz 1)	
Zentrale Fragen	<ul style="list-style-type: none"> <li>o Welche vorhandenen Infrastrukturen, Angebote oder Preissignale erschweren das umweltfreundliche Verhalten?</li> <li>o Wie müssten Infrastrukturen, Angebote oder Preissignale gestaltet sein, um das gewünschte Verhalten einfacher, intuitiver oder günstiger zu machen?</li> <li>o Wo kann der Staat durch die Gestaltung eigener Dienstleitungen, Angebote und Infrastrukturen direkten Einfluss nehmen?</li> </ul>

Ansatzpunkte	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Kontextbedingungen entsprechend verändern (ökonomische Instrumente, regulative Instrumente, staatliche Angebote und Infrastrukturen, Entscheidungskontexte).</li> </ul>
--------------	--

**Grundlegende Einflussfaktoren für umweltfreundliches Verhalten langfristig entwickeln (Ansatz 2)**

Zentrale Fragen	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Ist das Wissen über Umweltfolgen des Verhaltens in der Bevölkerung vorhanden und wird die Wirkung des eigenen Verhaltens wahrgenommen?</li> <li>○ Unterstützen verbreitete Normen und Werte das umweltfreundliche Verhalten oder stehen sie dem im Weg? Gibt es in der Gesellschaft Akteure, die sich für einen Wertewandel einsetzen und andere Normen verbreiten?</li> </ul>
-----------------	---

Ansatzpunkte	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Wissen über Umweltprobleme und Fähigkeiten zum umweltfreundlichen Verhalten vermitteln (Bildungsinstrumente).</li> <li>○ Mithilfe von Kampagnen und Vorbildern Normen und Werte, die umweltfreundliches Verhalten bestärken, längerfristig entwickeln und verbreiten (Bildungs- und Überzeugungsinstrumente).</li> </ul>
--------------	---

**In konkreten Entscheidungssituationen umweltfreundliche Entscheidungsfaktoren aktivieren und verhaltensbezogene Überzeugungen fördern (Ansatz 3)**

Zentrale Fragen	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Sind Wissen und Intention für umweltfreundliches Verhalten bei vielen Bürgern vorhanden, aber in bestimmten Situationen wird kurzfristig trotzdem eine umweltschädliche Entscheidung getroffen?</li> <li>○ Treten die Werte und Normen, die umweltfreundliches Verhalten unterstützen, in der Entscheidungssituation in den Hintergrund?</li> <li>○ Machen bestimmte Emotionen umweltfreundliches Verhalten in den entsprechenden Situationen schwerer?</li> <li>○ Fehlen den Personen in den konkreten Situationen konkretes Wissen oder Fähigkeiten, um sich umweltfreundlich zu verhalten?</li> </ul>
-----------------	---

Ansatzpunkte	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Instrumente nutzen, die in Entscheidungssituationen an die Intentionen und an unterstützende Werte und Normen erinnern (Information, Nudging).</li> <li>○ Informations- und Überzeugungsinstrumente nutzen, die Hilfestellung für oder Erinnerung an das gewünschte Verhalten bringen.</li> </ul>
--------------	--

**4. Politische Realisierungschancen erhöhen**

**Gesellschaftliche Akzeptanz durch sorgfältige Gestaltung der Maßnahmen steigern**

Zentrale Fragen	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Wie hoch ist das Akzeptanzniveau von Maßnahmen in der Bevölkerung und bei bestimmten Wählergruppen?</li> <li>○ Wie lässt sich durch die Ausgestaltung der Maßnahmen die Unterstützung steigern?</li> </ul>
-----------------	---

Ansatzpunkte	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Regulative Instrumente nicht von vornherein ausschließen, diese genießen überraschend große Unterstützung.</li> <li>○ Akzeptanz von Instrumenten und ihre Verteilungswirkung vorab untersuchen.</li> <li>○ Bürgerbeteiligung beim Instrumentendesign nutzen.</li> <li>○ Adressat:innen über die Wirkungsweise von Maßnahmen informieren.</li> <li>○ Instrumente sinnvoll miteinander kombinieren, u. a., um stärkere Belastung einkommensschwacher Haushalte zu vermeiden.</li> <li>○ Regulative und ökonomische Instrumente mit Informationsinstrumenten verbinden.</li> <li>○ Instrumente Schritt für Schritt einführen, evaluieren und ggf. anpassen.</li> </ul>
--------------	--

### Maßnahmen politisch anschlussfähig gestalten

Zentrale Fragen	<ul style="list-style-type: none"> <li>Wie stehen Regierungsparteien zur Regelungsintention und zu verschiedenen Instrumenten?</li> <li>Welche Parteilinien lassen sich aufgreifen, welche Instrumente passen am besten zu Parteiprogrammatiken und Wählerschaften der Regierungskoalition?</li> <li>Wie kann ein Interessenausgleich zwischen den Koalitionspartnern aussehen?</li> </ul>
Ansatzpunkte	<ul style="list-style-type: none"> <li>Instrumente im Detail so gestalten und kommunizieren, dass sie mit den Parteiprogrammatiken und Wählerschaften der Regierungskoalition kompatibel sind.</li> <li>Durch Maßnahmenbündel und Paketlösungen Kompromisse zwischen den Koalitionspartnern ermöglichen.</li> </ul>

### Reaktion von Interessengruppen antizipieren und konstruktiv nutzen

Zentrale Fragen	<ul style="list-style-type: none"> <li>Von welchen Interessengruppen ist Widerstand gegen ein politisches Vorhaben zu erwarten?</li> <li>Welche Interessengruppen können als Partner gewonnen werden?</li> <li>Wie können Interessenlandschaften mittel- bis langfristig verändert werden?</li> </ul>
Ansatzpunkte	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mit wissenschaftlicher Evidenz gewappnet sein.</li> <li>Interessenlandschaften mittel- bis langfristig durch z. B. Forschungsförderung oder andere politische Maßnahmen verändern.</li> <li>Unterstützerkoalitionen schmieden.</li> </ul>

### Spielräume in den institutionellen und rechtlichen Rahmenbedingungen nutzen

Zentrale Fragen	<ul style="list-style-type: none"> <li>Welche Begrenzungen des Handlungsspielraums sind durch höherrangiges Recht vorgegeben, welche sind eher politischer Zurückhaltung geschuldet und daher überwindbar?</li> <li>Umweltschutz wird im Mehrebenensystem auf verschiedenen Handlungsebenen bewirkt: Wo kann welche Ebene einen sinnvollen Beitrag leisten?</li> </ul>
Ansatzpunkte	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nationale rechtliche Spielräume ausnutzen.</li> <li>Politische Handlungsspielräume auf nationaler Ebene nutzen.</li> <li>Ambitionierte Maßnahmen auf EU-Ebene anstoßen.</li> <li>Handlungsspielräume im föderalen System nutzen: Unterstützung der Länder und Kommunen durch den Bund.</li> <li>Wo möglich und sinnvoll, auf landes- und kommunaler Ebene spezifische Instrumente einführen.</li> </ul>

### 5. Instrumentenkombination bewusst einsetzen

Zentrale Fragen	<ul style="list-style-type: none"> <li>Welche verschiedenen Einflussfaktoren spielen eine Rolle und welche unterschiedlichen Instrumente sind für die Adressierung jeweils nötig?</li> <li>Sind unerwünschte Nebeneffekte zu erwarten, die durch andere Instrumente ausgeglichen werden sollten?</li> <li>Ist eine zeitlich gestufte Einführung sinnvoll?</li> </ul>
Ansatzpunkte	<ul style="list-style-type: none"> <li>Instrumentenbündel einführen, durch die unerwünschte Konsequenzen eines Instruments durch ein anderes Instrument abgemildert werden.</li> <li>Bei stufenweiser Einführung von Anfang an die nächsten Schritte mitdenken und schon in Anfangsphase politisch/rechtlich anlegen.</li> </ul>



## Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU)

### Prof. Dr. Claudia Hornberg (Vorsitzende)

Professorin für Sustainable Environmental Health Sciences an der Medizinischen Fakultät der Universität Bielefeld

### Prof. Dr. Claudia Kemfert (stellvertretende Vorsitzende)

Professorin für Energiewirtschaft und Energiepolitik an der Leuphana Universität Lüneburg und Leiterin der Abteilung Energie, Verkehr, Umwelt am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin

### Prof. Dr.-Ing. Christina Dornack

Professorin für Abfall- und Kreislaufwirtschaft und Direktorin des gleichnamigen Instituts an der Technischen Universität Dresden

### Prof. Dr. Wolfgang Köck

Professor für Umweltrecht an der Juristenfakultät der Universität Leipzig und Leiter des Departments Umwelt- und Planungsrecht am Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung – UFZ

### Prof. Dr. Wolfgang Lucht

Professor für Nachhaltigkeitswissenschaft an der Humboldt-Universität zu Berlin und Leiter der Abteilung Erdsystemanalyse am Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung

### Prof. Dr. Josef Settele

Außerplanmäßiger Professor für Ökologie an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg und Leiter des Departments Naturschutzforschung am Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung – UFZ

### Prof. Dr. Annette Elisabeth Töller

Professorin für Politikfeldanalyse und Umweltpolitik an der FernUniversität in Hagen

### Geschäftsstelle des Sachverständigenrates für Umweltfragen

Luisenstraße 46, 10117 Berlin

+49 30 263696 0

info@umweltrat.de

www.umweltrat.de

Gestaltung: WERNERWERKE GbR, Berlin

Satz: Typework Layoutsatz & Grafik GmbH, Augsburg