

## Schwerpunkt: Klimapolitik – Integration und Koordination

Daniela Ruß

### Die Entwicklung des Klimawandels als politisches Problem

#### Parteipositionen zum Klimawandel in den Wahlprogrammen deutscher, österreichischer und schweizerischer Parteien (1980-2013)

##### Zusammenfassung

Der Klimawandel wird gemeinhin als eine der größten politischen Herausforderungen unserer Zeit verstanden. Wissenschaftliche Beschreibungen des Phänomens oder seiner politischen Bearbeitung reichen über das Gemeingüterdilemma, Spiel- und Risikotheorien bis zum Klimawandel als „super wicked problem“ (Levin u.a. 2007). In all diesen Beschreibungen stehen soziale, sachliche oder zeitliche Unsicherheiten im Vordergrund, unter denen politische Entscheidungen über den Klimawandel getroffen werden müssen.

Der folgende Beitrag stellt die Frage, welche Beschreibung die Politik selbst vom Klimawandel entwickelt und inwiefern sich unterschiedliche Problembeschreibungen der Parteien zeigen. In einer Analyse der Wahlprogramme Deutschlands, Österreichs und der Schweiz seit 1980 wird die kommunikative Karriere des Klimawandels als politisches Problem nachvollzogen. Untersucht werden die sachlichen, sozialen und zeitlichen Zusammenhänge, sowie die *causal stories* (Stone 1989), die Parteien in ihren Aussagen über den Klimawandel konstruieren. Es zeigt sich, dass sich die Komplexität des Klimawandels als politisches Problem kaum in grundsätzlich entgegengesetzten Positionen der Parteien widerspiegelt. In Übereinstimmung mit der Annahme, dass es sich bei Klimapolitik um ein „valence-issue“ im Sinne Stokes (1963) handelt, bei dem Parteien keine grundsätzlich unterschiedliche Position vertreten, hat sich in Deutschland, Österreich und der Schweiz eine relativ einheitliche politische Beschreibung des Klimawandels entwickelt. Länder und Parteien unterscheiden sich jedoch insofern, als sie unterschiedlich häufig und differenziert über den Klimawandel sprechen. Eine gewisse Ausnahme stellen die rechtspopulistischen Parteien SVP und FPÖ dar.

##### Abstract

*Tracing the Transformation of Climate Change as a Political Issue*

*Policy positions on climate change in the party manifestos of Austrian, German and Swiss parties (1980-2013)*

Climate change is generally considered as one of the major political challenges of our time. The social sciences usually describe the phenomenon and its political solution against the backdrop of “the tragedy of the commons”, risk and game theory or, most recently, as a “super wicked problem” (Levin u.a. 2007). All these approaches highlight the social, temporal and factual uncertainties, under which political decisions about climate change are reached.

This paper addresses the question of how politics itself conceives this allegedly highly complicated and controversial problem. Assuming that parties construct social, temporal and factual connections, as well as „causal stories“ (Stone 1989) about climate change, the framing of climate change as a political issue is traced in an analysis of German, Austrian and Swiss manifestos between 1980 and today. The analysis shows, that the complexities of the issue are not reflected by fundamentally controversial positions on climate change by the respective parties. In accordance with the view of climate policy as a “valence-issue” (Stokes 1963), where parties basically share the same position, it is pointed out that the political framing of climate change is relatively homogenous among parties. Parties and countries rather differ in how often and differentiated they talk about the topic. However, the two far right-wing parties (SVP and FPÖ) remain an exception to some extent.

*Schlagworte:* Klimawandel, Klimapolitik, Parteiposition, Textanalyse

*Key words:* climate change, climate policy, policy position, valence issue, text analysis

## 1. Einleitung

Der Klimawandel wird gemeinhin als eine der größten politischen Herausforderungen unserer Zeit verstanden. Dies zeigt sich in Beschreibungen des Klimawandels als „Jahrhundertproblem“, „grand societal challenge“ (*EU Horizon 2020*<sup>1</sup>) oder „super wicked problem“ (*Levin u.a. 2007*). Klimapolitik hat es mit einer komplexen Gemengelage von Interessen, wissenschaftlichen Unsicherheiten und ethischen Fragen zu tun. Gleichzeitig besteht in vielen Ländern eine erstaunliche politische Einigkeit darüber, dass es sich um eine Herausforderung von außerordentlicher Bedeutung handelt.

Umso interessanter erscheint die Frage nach dem Verhältnis und der zeitlichen Entwicklung von Einigkeit und Umstrittenheit in der politischen Kommunikation über Klimawandel: Auf der einen Seite steht die sowohl wissenschaftlich als auch politisch geteilte Ansicht, dass ein Problem existiert und die Zeit drängt. Auf der anderen Seite stehen die politischen Bedingungen, die klimapolitische Entscheidungen zu einem (scheinbar besonders) schwierigen Unterfangen machen: Widersprüche, Unsicherheiten, Zeitknappheit, globale Auswirkungen, unterschiedliche Meinungen und konkurrierende Herangehensweisen.

Die in den Politikwissenschaften verbreitete Parteiendifferenztheorie geht davon aus, dass Parteipositionen einen Unterschied in der Regierungspolitik machen (*Schmidt/Ostheim 2007*, S. 51). Unterschiedliche Parteipositionen zum Klimawandel würden sich dann auch in unterschiedlichen *policy outputs* zeigen. Andererseits gehen Parteienforscher davon aus, dass Parteien nicht zu jeder Sachfrage abweichende Positionen beziehen (*Stokes 1963*).

Diese Arbeit untersucht die politische Kommunikation über Klimawandel in Deutschland, Österreich und der Schweiz seit 1980 hinsichtlich der Frage, inwiefern Parteien unterschiedliche Problembeschreibungen des Klimawandels in ihren Wahlprogrammen entwickeln. In Auseinandersetzung mit der politikwissenschaftlichen Literatur zu Agendasetting-Prozessen und Parteipositionen zeigt sich, dass es sich beim Klimawandel, sofern er einmal als politisches Problem formuliert ist, um ein „valence issue“ handeln könnte (Abschnitt 2). Die analytische Vorgehensweise, Datengrundlage und Methode zur Untersuchung von Parteipositionen werden in Abschnitt 3 und 4 erläutert. Abschnitt 5 stellt die Ergebnisse der Analyse vor und führt zu der Schlussfolgerung (Abschnitt 6), dass sich politische Kommunikation über Klimawandel weniger durch grundsätzlich abweichende Positionen und widerstreitende Meinungen auszeichnet, sondern eher in genau platzierten Abweichungen vor dem Hintergrund einer allgemein geteilten Problembeschreibung zeigt.

## 2. Klimawandel als politisches Problem

Es ist ein Gemeinplatz, dass Politik sich erst dann mit einem Sachverhalt beschäftigt, wenn er menschlichem Handeln zugänglich ist, durch menschliches Handeln ausgelöst oder verändert werden kann. Der Streit über natürliche oder soziale Ursachen ist wesent-

lich für die politische Auseinandersetzung: „The conversion of difficulties into problems is said to be the sine qua non of political rebellion, legal disputes, interest-group mobilization, and of moving policy problems onto the public agenda“ (Stone 1989, S. 281). Die Politik kann Probleme nur dann plausibel ablehnen, wenn diese nicht durch politisches Handeln bearbeitet werden können. Politische Umstrittenheit kann sich bereits auf dieser grundlegenden Ebene äußern, auf der man sich nicht einmal auf die Existenz eines *politischen* Problems einigen kann. Im Fall des Klimawandels zeigt sich dies im Konflikt um einen anthropogenen oder natürlichen Klimawandel.

Aus zwei Gründen bleibt fraglich, ob sich eine solche grundsätzliche Umstrittenheit überhaupt in der parteipolitischen Kommunikation zeigen würde, die hier untersucht werden soll. Erstens ist unklar, inwieweit diese erste „Politisierung“ eines Themas durch Parteien geschieht und sich im parteipolitischen Konflikt zeigt. Stone selbst bezieht sich nicht auf Parteien, sondern auf Agendasetting-Prozesse, die häufig noch vor der parteipolitischen Verhandlung durch zivilgesellschaftliche Organisationen und Interessengruppen stattfindet. Selbstverständlich gibt es Beispiele dafür, dass die Verhandlung über politisches Handeln oder Unterlassen als solches Teil der parteipolitischen Auseinandersetzung wird. Ein Klassiker ist der sozialpolitische Konflikt um Eigenverantwortung oder staatliche Unterstützung. Die Regel ist dies jedoch nicht. Im Fall des Klimawandels ist klar, dass die erste Formulierung als politisches Problem von der Wissenschaft – im deutschen Fall von Physik und Meteorologie – ausging (Engels/Weingart 1997, Weingart/Engels/Pansegrau 2002, S. 35f).<sup>2</sup>

Zweitens ist in der Parteienforschung umstritten, inwiefern Umweltschutz zu den „valence issues“ (Stokes 1963, S. 373) gehört, bei denen Parteien dieselbe Meinung vertreten und sich der Wettbewerb eher um die Leistung der Parteien dreht. „Valence issues“ betreffen Bereiche, in der auch in der Wählerschaft eine gemeinsame Position zu einem Sachverhalt existiert (Stokes 1963, S. 372) und das Vertreten einer gegensätzlichen Position somit keinen politischen Gewinn verspricht. Wenn der spezifische Sachverhalt in Vergangenheit oder Gegenwart liegt, geht es darum, „where the credit or blame ought to be assigned“ (Stokes 1963, S. 373). Wird auf einen zukünftigen Zustand referiert, stellt sich die Frage „which party, given possession of the government, is the more likely to bring it about.“ (Stokes 1963, S. 373). Der Parteienwettbewerb dreht sich demnach stärker um die Leistung und Kompetenz der Parteien. Einige Studien sprechen dafür, dass es sich bei Umweltpolitik um ein solches „valence issue“ handelt (Green 2007, Clarke u.a. 2011). Gemenis/Katsanidou/Vasilopoulou (2012) relativieren diese These für rechte und nationalistische Parteien und weisen darauf hin, dass Einstellungen zur Umwelt eher im bevorzugten trade-off von Umweltschutz und Wirtschaftswachstum oder Steuererhöhungen erkennbar werden. Sie interpretieren diese Ergebnisse als Indiz dafür, dass Umwelt auch ein „positional issue“ sein kann (Gemenis/Katsanidou/Vasilopoulou 2012, S. 18). Allerdings handelt es sich dabei eher um eine Neuinterpretation des „valence issues“. In ihrer Analyse zeigt sich nämlich auch, dass explizit negative Aussagen über Umweltschutz nicht vorkommen.<sup>3</sup> Dies bestätigen auch die Euromanifesto-Daten (Wüst/Schmitt 2012), in der auch negative Umweltaussagen kodiert wurden.

### 3. Analytische Vorgehensweise und Datengrundlage

Wahlprogramme sind für eine Untersuchung der politischen Kommunikation über den Klimawandel aus mehreren Gründen besonders geeignet. Zunächst einmal existiert keine andere ähnlich vergleichbare Quelle politischer Kommunikation, insbesondere bei Untersuchungen über einen langen Zeitraum (*Merz/Regel* 2013, *Budge* 2001, *Klingemann* 2006, *Volkens* u.a. 2013). Ihr Inhalt und ihre Länge sind, anders als bei Interviews oder Zeitungsartikeln, von der Partei bestimmt. Darüber hinaus geht die Parteienforschung davon aus, dass Parteien in ihrem Wahlprogramm ihr Profil gegenüber anderen Parteien schärfen (*Merz/Regel* 2013, S. 214). Gerade in Wahlprogrammen sollten unterschiedliche Meinungen und Strategien deutlich herausgestellt werden.

Falls es sich, wie oben angesprochen, bei Klimapolitik jedoch um ein „valence issue“ handelt, bei dem es politisch nicht ratsam wäre, eine explizit ablehnende Position einzunehmen,<sup>4</sup> würde sich eine umstrittene Problemdefinition (Geschieht der Klimawandel als Folge menschlichen Handelns?) unter Umständen nicht in explizit entgegengesetzten Aussagen äußern, sondern einfach darin, dass das Thema im Wahlprogramm nicht berücksichtigt wird. Ein erster Teil der Untersuchung muss also eine Antwort darauf geben, ob Parteien überhaupt über den Klimawandel sprechen.

Sobald sich die Parteien zum Klimawandel äußern, sind ihre Positionen und die Unterschiede zwischen ihnen einfacher zu beobachten. Ich gehe davon aus, dass sich Umstrittenheit in der Nennung unterschiedlicher Entscheider, Betroffener, Maßnahmen, Zeitpunkte, Ursachen und Folgen, sowie in der Wahl verschiedener „Kausalmuster“ (*Stone* 1989) zeigen würde.

Die Parteiaussagen über den Klimawandel werden anhand einer doppelten Unterscheidung von Kausalmustern und sachlicher, sozialer und zeitlicher Dimensionen untersucht (siehe Tabelle 1). Die Inhalte der Tabelle zeigen, in welcher Form die Kombinationen von Kausalmustern und Dimensionen in den Wahlprogrammen auftauchen und wie sie kodiert wurden. Parteien identifizieren Ursachen und Folgen (sachlich), sowie Entscheider, Verursacher und Betroffene (sozial) des Klimawandels und referieren auf bestimmte Zeitpunkte (zeitlich). Die Aussagen werden daraufhin untersucht, welches Kausalmuster sie wählen: Geht es um strategisches Handeln der Politik (Absicht) oder um die Bedrohung durch globale Erwärmung (Katastrophe)? Wird der Klimawandel als die Folge eines Versehens dargestellt, das von bestimmten Personen oder gesellschaftlichen Bereichen ohne ihr Wissen verursacht wurde? Oder geht es gar darum, dem Klimawandel etwas Planbares abzugewinnen und ihn als eine Chance zu verstehen, neue Märkte zu entwickeln (Mechanismus)?

In allen vier Fällen stellt sich die sachliche, soziale und zeitliche Dimension jeweils anders dar: Im Kausalmuster der Absicht geht es meistens um politische Akteure die Strategien verfolgen und einen bestimmten Termin einhalten. In der katastrophalen Deutung des Klimawandels handelt es sich um eine Bedrohung, die Hilfsbedürftige hervorbringt und Helfer fordert. Der Ton dieser Aussagen ist häufig alarmierend. Das Kausalmuster des Versehens zeigt sich in Aussagen, die Klimawandel als nicht intendierte Folge von politischen oder wirtschaftlichen Handlungen darstellen. Als mechanistisches Kausalmuster werden dagegen Aussagen verstanden, die die Nutzbarmachung des Klimawandels für wirtschaftliches Wachstum betonen.

Tabelle 1: Kausalmuster und ihre sachliche, soziale und zeitliche Dimension

|                    | sachlich                                 | sozial                                      | zeitlich                                |
|--------------------|------------------------------------------|---------------------------------------------|-----------------------------------------|
| <b>Absicht</b>     | Maßnahmen,<br>Instrumente,<br>Strategien | Politische Akteure                          | Termine, Perioden                       |
| <b>Katastrophe</b> | Bedrohung                                | Helfer und Hilfsbedürftige                  | Alarmierung                             |
| <b>Versehen</b>    | Fehler, nicht<br>intendierte Folgen      | Politische und<br>gesellschaftliche Akteure | Überstürztes oder<br>versäumtes Handeln |
| <b>Mechanismus</b> | Chancen,<br>Möglichkeiten                | Politische Akteure                          | Rationale Planung                       |

Die folgende Untersuchung geht davon aus, dass sich eine umstrittene Problembeschreibung des Klimawandels in der politischen Kommunikation insofern zeigt, als (1) Parteien nicht oder (2) widersprüchlich darüber sprechen. Diese Widersprüche zeigen sich in der *Identifizierung von Entscheidern und Betroffenen*, in der Wahl der *Kausalmuster*, in der *Referenz auf verschiedene Zeitpunkte* oder in der *Identifizierung von Ursachen und Folgen* des Klimawandels.

#### 4. Fallauswahl und Methode

Die hier vorgestellten Ergebnisse sind Teil einer umfangreicheren Untersuchung über die politische Kommunikation über Klimawandel in den Wahlprogrammen 14 europäischer Länder.<sup>5</sup> Die Wahlprogramme sind zugänglich über das Comparative Manifesto Project (CMP) am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) (Volgens u.a. 2013). Das CMP stellt einen Datensatz für eine Vielzahl von Ländern zur Verfügung, der die codierten Parteiprogramme in Form von 56 Policy-Positionen seit dem Zweiten Weltkrieg enthält. Die breiten Policy-Kategorien eignen sich jedoch weniger für Analysen spezifischer Themen wie das des Klimawandels. Zwar gibt es Daten darüber, wie häufig Parteien positiv über Umwelt<sup>6</sup> sprechen – in diese Kategorie fallen jedoch Aussagen über den Wald genauso wie Aussagen über das Klima. Darüber hinaus ist aufgrund der CMP-Kodierungsvorschriften nicht jede Aussage über den Klimawandel als Aussage über Umweltpolitik kodiert, sondern nur dann, wenn Umwelt- bzw. Klimaschutz der Zweck dieser Handlung ist. Gerade aktuelle klimapolitische Positionen beziehen sich jedoch auch auf wirtschaftliche und technologische Chancen, die der Klimawandel hervorbringt. Eine detaillierte Analyse der klimapolitischen Kommunikation ist aus diesem Grund nur mit den „rohen“ Wahlprogrammen möglich.<sup>7</sup> Diese Herangehensweise hat darüber hinaus den Vorteil, dass Qualität und Status der als Wahlprogramme deklarierten Dokumente einzeln überprüft werden kann.

##### 4.1 Fallauswahl

Die drei Länder Deutschland, Österreich und die Schweiz wurden aufgrund ihrer relativen Ähnlichkeit in dreierlei Hinsicht ausgewählt: Sie weisen eine korporatistische Interessenvertretung (Lehmbruch 1996), relativ starke Umweltbewegungen (Rucht 1996, S. 24) und ähn-

liche Parteiensysteme für den untersuchten Zeitraum auf. Es handelt sich um stabile Mehrparteiensysteme aus überwiegend konservativen und sozialdemokratischen, liberalen und grünen Parteien. auf. Darüber hinaus sind sie aufgrund ihrer gemeinsamen Sprache und der Teilnahme an einem deutschsprachigen Umweltdiskurs besonders für Vergleiche geeignet.

In der Untersuchung wurden alle Parteien berücksichtigt, die in mehr als zwei aufeinander folgenden Wahlen ins Parlament einzogen.<sup>8</sup> Grüne Parteien wurden in die Analyse aufgenommen, sobald sie sich zur Wahl stellten. Der Grund für diese Entscheidung ist, dass grüne Parteien häufig unter den ersten sind, die über den Klimawandel sprechen und dies Einfluss auf die anderen Parteien haben kann, auch wenn der Stimmenanteil der Grünen selbst gering ist.<sup>9</sup>

Tabelle 2: Länder und Parteien in der Untersuchung<sup>10</sup>

|             | Parteien              | Zeitraum  |
|-------------|-----------------------|-----------|
| Deutschland | CDU                   | 1980-2013 |
|             | FDP                   | 1980-2013 |
|             | Bündnis 90/Die Grünen | 1983-2013 |
|             | PDS/Die Linke         | 1990-2013 |
|             | SPD                   | 1980-2013 |
| Österreich  | CVP                   | 1983-2013 |
|             | FPÖ                   | 1983-2008 |
|             | Die Grünen            | 1986-2013 |
|             | SPÖ                   | 1983-2013 |
| Schweiz     | CVP                   | 1983-2011 |
|             | FDP                   | 1983-2011 |
|             | Die Grünen            | 1986-2011 |
|             | SPS                   | 1983-2011 |
|             | SVP                   | 1983-2011 |

## 4.2 Methode

Computergestützte inhaltsanalytische Verfahren werden mittlerweile in verschiedenen Bereichen und zu unterschiedlichen Zwecken in den Sozialwissenschaften angewandt (Grimmer/Stewart 2013). Nicht jedes Verfahren ist für jeden Text, jedes Thema und jede Forschungsfrage gleich geeignet und häufig wird für eine Kombination automatisierter und „händischer“ Verfahren plädiert (Grimmer/Stewart 2013, S. 270 f.). Laver/Benoit/Garry (2003) zeigen in einer Studie zu Parteipositionen, dass einfache Modelle wie *bag of words*, das heißt relative Häufigkeiten von Wörtern unabhängig von ihrer Reihenfolge im Text, oft ähnlich gute Ergebnisse hervorbringen als Untersuchungen auf Satzbasis. Für das Anliegen dieser Arbeit werden beide Verfahren eingesetzt: *quantitativ* wird das Phänomen auf der Basis von Wörtern, *qualitativ* auf der Basis von Sätzen analysiert. Die relevanten Aussagen werden automatisiert identifiziert und von Hand kodiert. Die Analyse der Daten aus den Parteiprogrammen geschieht also in zwei Schritten: Zunächst wird das Phänomen quantitativ vermessen und der Anteil klimapolitischer Aussagen in den Wahlprogrammen bestimmt. Die einzelnen Aussagen werden in einem zweiten Schritt von Hand kodiert und ausgewertet.

Die Wahlprogramme wurden für die Auswertung digitalisiert, vorbereitet<sup>11</sup> und automatisiert nach einem bestimmten Suchstring<sup>12</sup> durchsucht. Relativiert wurde die Anzahl der Treffer an der Gesamtzahl von Wörtern. Der quantitative Vergleich bezieht sich also auf den Anteil klimabezogener Wörter an der Gesamtwortzahl eines Wahlprogrammes.

Für den zweiten Schritt, die inhaltliche Untersuchung der einzelnen Aussagen, wurden die Wahlprogramme in Sätze unterteilt und die klimabezogenen Aussagen kodiert. Die Entwicklung des Codes geschah in Auseinandersetzung mit den Daten und den theoretischen Vorannahmen. Jede Aussage über den Klimawandel, die in den Wahlprogrammen der drei Länder zwischen 1980 und 2013 auftaucht, wurde untersucht und nach Akteuren/Ursachen, Kausalmuster, Maßnahme und Betroffenen/Folgen kodiert. Die zeitliche Dimension ließ sich nicht durch den Code erfassen, da sie in den Aussagen nicht immer explizit (beispielsweise als Zeitpunkt) genannt wurde, sondern sich eher implizit in bestimmten Formulierungen zeigte. Dagegen wurden Verursacher und Betroffene, Ursachen und Folgen und insbesondere die politisch zu ergreifenden Maßnahmen in den Aussagen explizit bezeichnet.<sup>13</sup>

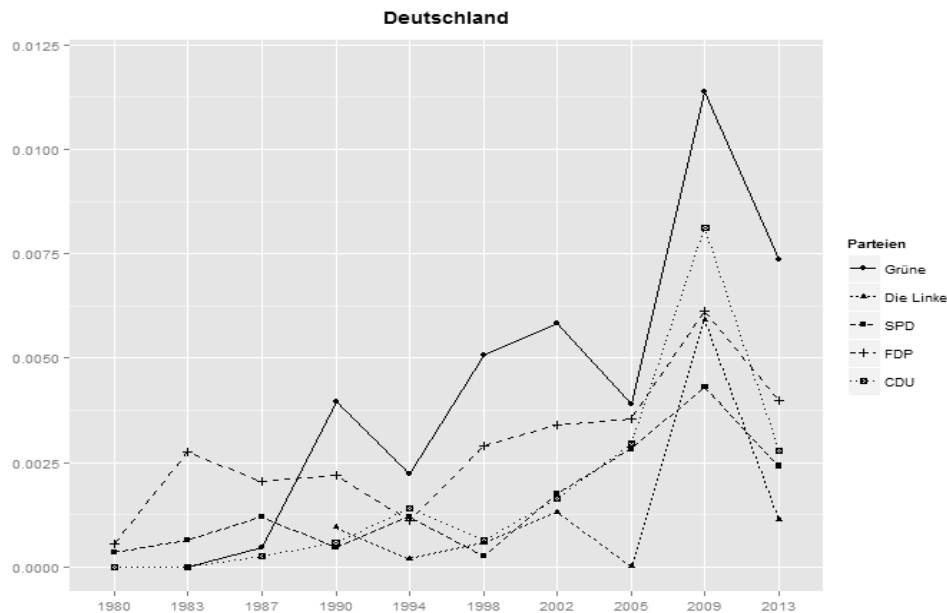
## 5. Klimapolitik in den Programmen deutscher, österreichischer und schweizerischer Parteien (1980-2013)

In den letzten 30 Jahren hat sich der Klimawandel in den untersuchten Ländern zu einem festen Bestandteil des politischen Diskurses entwickelt, auch wenn der genaue Anteil, den er in den Wahlprogrammen einnimmt, schwankt. Der stärkste Widerspruch – die explizite Leugnung des menschlichen Einflusses auf das Klima – taucht in den Wahlprogrammen der drei Länder nicht auf. Sobald über den Klimawandel gesprochen wird, äußern die Parteien ihre Bereitschaft und ihren Willen, zu handeln. Dies gilt auch für SVP und FPÖ, die, wie wir sehen werden, ansonsten Sonderfälle darstellen. Parteien unterscheiden sich deutlicher darin, wie detailliert und konkret ihre Aussagen zum Klimawandel sind. Dieses Ergebnis kann als erstes Indiz für Klimapolitik als „valence issue“ verstanden werden.

### 5.1 Häufigkeit klimapolitischer Aussagen in den Parteiprogrammen

Betrachtet man die reine Häufigkeit der Aussagen zeigt sich ein deutlicher Anstieg seit 1980 in zwei der drei untersuchten Länder, in Deutschland und der Schweiz. In Deutschland hat sich der Klimawandel nach seinem Auftauchen in den frühen 1980er Jahren als Thema in Wahlprogrammen über alle Parteien etabliert (siehe Abb. 1) und seine Bedeutung wächst. Während der Klimawandel in den 1980ern noch ein charakteristisches Thema der FDP war, änderte sich das mit dem Aufkommen der Grünen. Auch die Wiedervereinigung schlägt sich auf die klimapolitischen Aussagen nieder, die in den 90er Jahren auffällig stagnieren oder sogar etwas zurückgehen. Auch im Jahr 2005 zeigt sich eine deutliche Zäsur – insbesondere bei den Grünen, die sich zu dieser Zeit ja als Regierungspartei zur Wahl stellen und andere Prioritäten im Wahlprogramm setzen. Der deutliche Rückgang im Jahr 2013 könnte auf einen Verdrängungseffekt durch die Euro-Krise zurückzuführen sein – dafür spricht, dass er sich in geringerem Maße auch in Österreich zeigt (siehe Abb. 2).

Abbildung 1: Aussagen über den Klimawandel nach Parteien in Deutschland

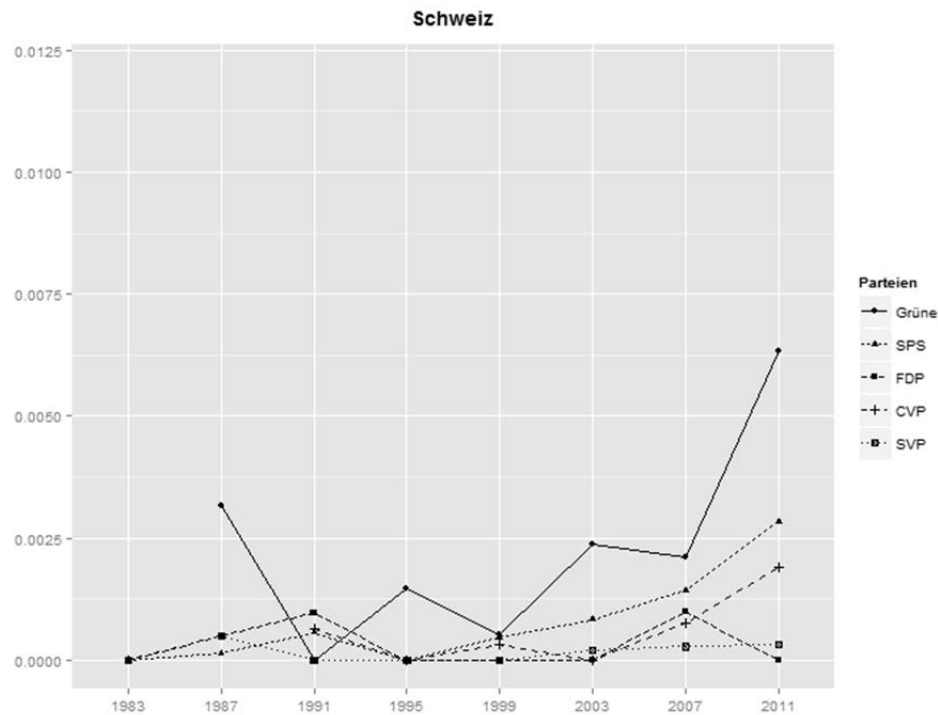


In Österreich haben zwar alle vier Parteien bereits über den Klimawandel gesprochen, eine eindeutige Zunahme der Aussagen wie in Deutschland ist aber nicht auszumachen. Die Bedeutung des Themas schwankt stark über die Zeit und über die Parteien hinweg (siehe Abb. 2) – auch wenn die Bedeutung der Wahl 1995 relativiert werden muss.<sup>14</sup> Ähnlich, jedoch deutlicher ausgeprägt als in Deutschland, zeigen sich die zwei Höhepunkte Anfang der 1990er Jahre und Ende der 2000er. Auch in Österreich verdrängen die Grünen zunächst die klimapolitischen Aussagen anderer Parteien (in diesem Fall der SPÖ). Seit Ende der 1990er taucht das Thema auf niedrigem Niveau bei drei von vier Parteien auf. Eine Ausnahme stellt jedoch die FPÖ dar, die ihre einzige klimapolitische Aussage von 1990 später nicht mehr wiederholt hat.

Auch in der Schweiz fällt die rechtspopulistische SVP als Ausnahme auf – im Unterschied zu den anderen Parteien jedoch nicht allzu deutlich. Die klimapolitischen Aussagen nehmen bei Grünen, SPS und CVP zwar zu (siehe Abb. 3), bleiben aber wie in Österreich im Vergleich zu Deutschland auf einem niedrigen Niveau.



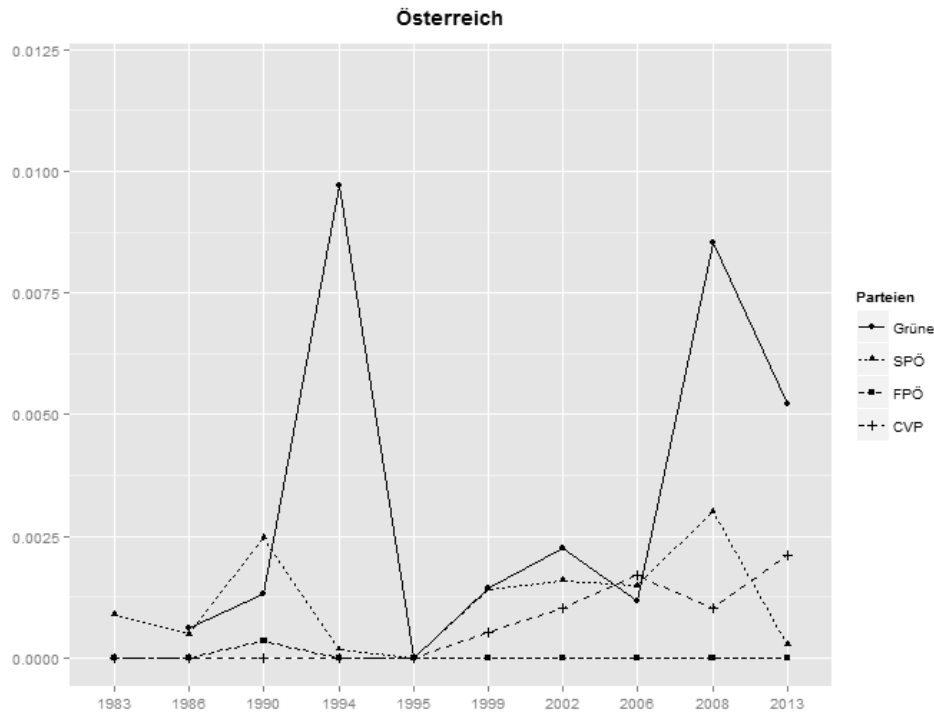
Abbildung 2: Aussagen über den Klimawandel nach Parteien in Österreich



Zunächst bleibt festzuhalten, dass alle untersuchten Parteien den Klimawandel in ihren Wahlprogrammen seit 1980 erwähnt haben. Es zeigen sich jedoch deutliche Verdrängungseffekte: die deutsche Wiedervereinigung, die Budgetstreitigkeiten in Österreich und die Euro-Krise hinterlassen Zäsuren. Der überwiegende Teil der Parteien widmet klimapolitischen Aussagen seit Ende der 1990er immer mehr Platz im Wahlprogramm, eine Ausnahme stellen jedoch die beiden rechtspopulistischen Parteien SVP und FPÖ dar.

Die reine Häufigkeitsverteilung sagt aber noch nichts darüber aus, wie umstritten das Thema inhaltlich zwischen den Parteien ist.

Abbildung 3: Aussagen über den Klimawandel nach Parteien in der Schweiz



## 5.2 Die sachliche Dimension: Ursachen, Maßnahmen und Folgen des Klimawandels

Allgemein gilt: Der anthropogene Klimawandel war und ist in den drei untersuchten Ländern nicht sachlich umstritten. Diese grundlegende Problembeschreibung, die Geschichte des Treibhauseffektes, zieht sich mehr oder weniger stark durch alle Wahlprogramme. Damit wird nicht nur das Problem parteiübergreifend definiert, sondern auch eine bestimmte Lösung präferiert, nämlich die Reduktion der Treibhausgase. Beim Klimawandel handelt es sich damit in erster Linie, und auf dieser grundlegenden Ebene, um das seltene Phänomen einer parteiübergreifend geteilten Problembeschreibung.

Diese geteilte Problembeschreibung sachlicher Zusammenhänge könnte damit zusammen, dass sie als wissenschaftlich legitimiert gilt. Bemerkenswert ist jedoch, dass sich selbst in den 1980er Jahren, noch vor der Gründung des IPCC und des weitgehenden wissenschaftlichen Konsens, keine zweifelnden Aussagen finden lassen. Nur wenige Parteien sprechen zu diesem Zeitpunkt überhaupt über den Klimawandel, darunter die deutsche FDP, die den Wissensstand so zusammenfasst: „Die Verbrennung von Erdöl, Erdgas und Kohle, der Gebrauch von Fluor-Chlor-Kohlenwasserstoffen, z. B. in Spraydosen oder das Abholzen großer Waldgebiete inner- und außerhalb Europas können zu unübersehbaren Gefahren der Klimaveränderung bis hin zur Veränderung unserer Atmosphäre führen“ (dFDP 1980). Die sachlichen Zusammenhänge waren in den 1980er Jahren allerdings

durchaus noch erforschungsbedürftig: „Wir fordern die Untersuchung der Auswirkungen dieser Gefahren und die Erarbeitung notwendiger Gegenmaßnahmen, die weltweit getroffen werden müssen“ (dFDP 1980). Es ist bemerkenswert, dass die deutsche FDP in ihrem Wahlprogramm Platz für etwas opferte, das noch nicht einmal wissenschaftlich gesichert erschien. Im Vergleich dazu steht für die CVP in der Wahl 1990 fest: „Die bedenkenlose Nutzung von fossilen Brennstoffen führt zu Klimaveränderungen unabsehbaren Ausmaßes (Treibhauseffekt).“ Schon zehn Jahre später müssen die sachlichen Zusammenhänge nicht mehr erklärt werden und es reicht die Nennung eines Schlagwortes.

Jenseits der geteilten Problembeschreibung wird eine Ausdifferenzierung der sachlichen Bereiche deutlich, die von Klimapolitik betroffen sind. Dies zeigt sich in Aussagen, die verschiedene Bereiche der Gesellschaft, wie Wirtschaft oder Verkehr, für den Klimawandel verantwortlich machen. Interessanterweise handelt es sich dabei auch um diejenigen Bereiche, in denen die Folgen des Klimawandels hervorgehoben werden.

Besonders augenfällig wird eine Ausdifferenzierung jedoch in den Maßnahmen, die Parteien in ihren Aussagen nennen. Eine solche Ausdifferenzierung zeigt sich, mit gewissen zeitlichen Verschiebungen, in allen untersuchten Ländern (siehe Abbildungen 4-6). Zunächst sind es vor allem unspezifische Willensäußerungen, wie die Forderung, „entschlossene Maßnahmen gegen die Luftverschmutzung und die sich abzeichnende Klimakatastrophe“ (Linke 1990) zu ergreifen. Umweltprobleme werden aufgezählt, unter denen der Klimawandel nur eines von vielen ist: „Irreversible Belastungen unserer natürlichen Ressourcen wie Boden und Luft, Zerstörung der Ozonschicht, Treibhauseffekt, Zerstörung der ökologischen Vielfalt, Vernichtung fruchtbarer Böden, Belastung und Übernutzung der Gewässer bedrohen uns“ (sFDP 1991).

Auffällig ist, dass die frühesten Maßnahmen eher unkonkret sind: Gefordert werden wirtschaftliche (Steuern, Anreize) oder rechtliche (Gesetze) Maßnahmen, häufig jedoch noch ohne Hinweis darauf, auf welche Bereiche die Maßnahmen konkret abzielen. Energiegewinnung und Verkehr sind die ersten Bereiche politischer Maßnahmen, später sind es auch Landwirtschaft, Gebäude und allgemeine Konsumgüterproduktion, bis hin zu Kulturwirtschaft, Küche und Sport, in denen Maßnahmen empfohlen werden.<sup>15</sup> Erst seit 2005 tauchen politische Maßnahmen auf, die eine Anpassung an die Folgen des Klimawandels zum Ziel haben.

Es gibt zwei Aspekte der Ursachen und Folgen, die über mehrere Parteien hinweg umstritten sind. Sie betreffen beide die Maßnahmen, mit denen eine Reduktion des CO<sub>2</sub>-Ausstoßes erreicht werden soll. Eine Möglichkeit war noch in den 1980ern und frühen 90ern die Atomkraft. Sie wurde jedoch generell, nicht nur als Lösung für das Emissionsproblem immer umstrittener. Diese Option verschwindet langsam aus den Wahlprogrammen und taucht in den 2000ern nur noch selten in Verbindung mit dem Klimawandel auf, vor allem bei SVP, deutscher FDP und CDU. Das Ausscheiden der Atomkraft als Lösung ist jedoch eine spezifische Erscheinung dieser drei Länder.

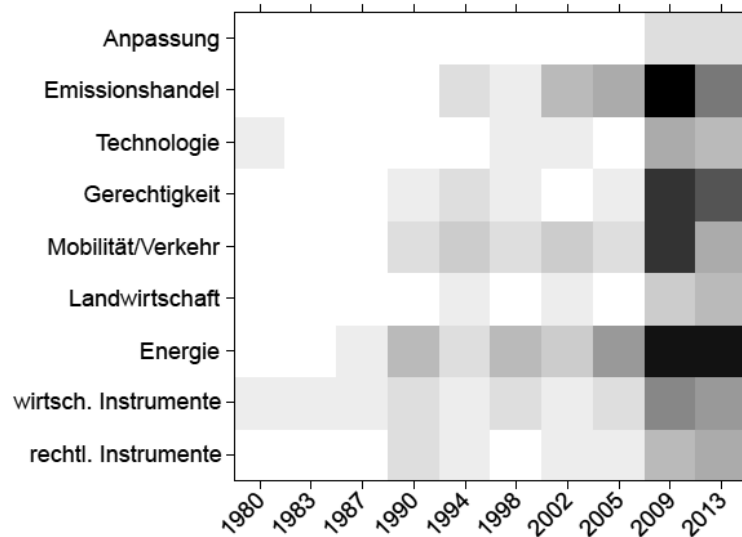
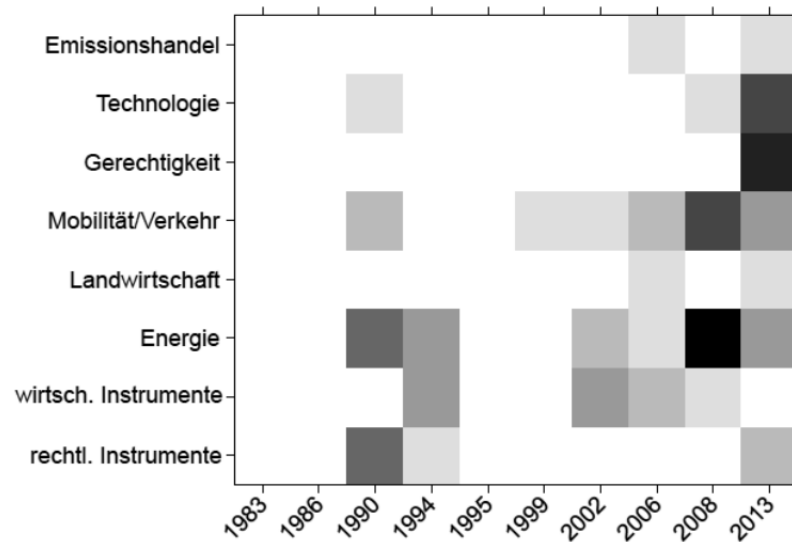
Abbildung 4: Bereiche klimapolitischer Maßnahmen in Deutschland<sup>16</sup>

Abbildung 5: Bereiche klimapolitischer Maßnahmen in Österreich



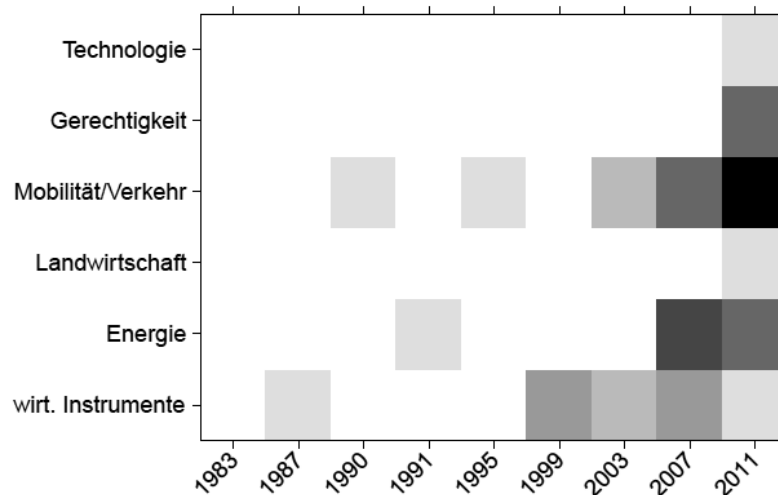
Der zweite Streitpunkt betrifft das wirtschaftspolitische Instrument, das zur Lösung des Problems eingesetzt wird: Steuern oder Emissionshandel? Die Positionen sind aber auch hier nicht radikal, sondern größtenteils differenziert: Emissionshandel ja, aber nicht in allen Bereichen; Öko-Steuer ja, aber keine Erhöhung etc.<sup>17</sup> Eine Ausnahme ist auch hier wiederum die SVP, die sowohl Steuern als auch Emissionshandel ablehnt und nur Atomkraft

(2011) bzw. die Anrechnung der Schweizer Wälder (2003) als klimapolitische Maßnahme gelten lässt. Zumindest im letzten Fall nimmt sie damit eine Sonderstellung ein, da sie behauptet, die internationalen klimapolitischen Verpflichtungen auch ohne politisches Handeln im Bereich der Emissionsreduktion erfüllen zu können – durch geschickte Diplomatie.

Alles in allem zeigen sich keine ausgeprägten parteispezifischen Unterschiede. Bei grünen und linken Parteien wird Gerechtigkeit tendenziell nicht nur als Ziel, sondern auch als Maßnahme verstanden, das Klima zu schützen.<sup>18</sup> Wirtschaftsliberale Parteien wie die deutsche FDP sprechen dagegen häufiger über neue Technologien und marktwirtschaftliche Instrumente wie den Emissionshandel.

Die Analyse der sachlichen Dimension weist bereits darauf hin, dass sich weniger partei- oder länderspezifische Klimaprofile zeigen, als Unterschiede zwischen denjenigen Parteien oder Ländern, die häufig und differenziert über den Klimawandel schreiben, und solchen, die wenige und eher allgemeine Aussagen treffen. Dies lässt sich beispielsweise in zwei Zitaten aus den Schweizer Wahlprogrammen 2011 nachvollziehen. Die Grünen fordern, „dass sich die Schweiz an der Klimakonferenz für eine verbindliche finanzielle Unterstützung der ärmsten Länder durch die Industrieländer in der Höhe von 160 Milliarden Dollar pro Jahr einsetzt, damit sich ihr Ausstoß von Treibhausgasen in vernünftigen Grenzen hält oder reduziert wird. Für die Periode von 2013 bis 2017 zahlt die Schweiz zum selben Zweck jährlich 1.7 Milliarden Franken in den globalen Klimafonds ein“ (sGrüne 2011). Die CVP konstatiert dagegen lapidar: „Die Senkung des Verbrauchs fossiler Brennstoffe und – damit verbunden – des CO<sub>2</sub>-Ausstosses bleibt ein wichtiges Anliegen“ (CVP 2011).

Abbildung 6: Bereiche klimapolitischer Maßnahmen in der Schweiz



### 5.3 Die soziale Dimension: Entscheider und Betroffene

Im Klimadiskurs werden nicht nur verursachende und betroffene Politikbereiche, sondern auch Entscheider und Betroffene als soziale Gruppen identifiziert. Die Entscheidungsträger werden, wenig überraschend, in der Politik lokalisiert – meistens national, zunehmend aber auch international und seit neuestem auch kommunal. Tendenziell scheint es eine Entwicklung von nationalen zu internationalen Aussagen über alle Parteien und Länder hinweg zu geben, obwohl der Klimawandel schon früh als grenzüberschreitendes Phänomen beschrieben wird: „Luftverschmutzung, Strahlengefahren und umweltbedingte Klimaänderungen machen vor Staatsgrenzen nicht halt“ (SPÖ 1983). Der Anteil internationaler Aussagen ist in der Schweiz insofern geringer, als sich hier seltener auf die EU bezogen wird. Für Deutschland und Österreich ist die Europäische Union jedoch ein zentraler Akteur der Klimapolitik.

Betroffene tauchen in klimapolitischen Aussagen generell seltener auf als Entscheidende. Aussagen über Klimagerechtigkeit sind darüber hinaus vergleichsweise neu im Klimadiskurs (siehe vorherigen Abschnitt). Eine Anwendung der Unterscheidung Verursacher und Betroffene folgt dem Kyoto-Frame von Verursacherländern („Annex-B-Staaten“) und Entwicklungsländern, wobei sich letztere noch einmal in verursachende Entwicklungsländer<sup>19</sup> und betroffene Entwicklungsländer<sup>20</sup> unterteilen lassen. Eine zweite Anwendung der Unterscheidung Verursacher/Betroffene zielt auf die nationale Bevölkerung und unterscheidet Verursacher des Klimawandels und Betroffene des Klimaschutzes innerhalb der eigenen Nationalstaatsgrenzen. So fordern die Grünen „die Einführung eines Klimawohngeldes (...), um soziale Härten zu verhindern“ (B'90/Grüne 2013).

Aussagen über die Betroffenheit der nationalen Bevölkerung sind zwar gestiegen, gleichzeitig aber auch Aussagen über die Betroffenheit von Menschen anderer Staaten. Die beiden betroffenen Gruppen werden also nicht gegeneinander ausgespielt, sondern sind Teil derselben Erzählung über Klimagerechtigkeit und Befähigung zur Anpassung. Klimagerechtigkeit wird etwas mehr von grünen und linken Parteien aufgegriffen. Die Berücksichtigung klimarelevanter Aspekte in der Entwicklungszusammenarbeit fordern mittlerweile fast alle Parteien.

### 5.4 Die zeitliche Dimension: Eile und Weile

Die zeitlichen Aussagen in den Wahlprogrammen lassen sich nicht so direkt herauslesen, wie die Aussagen über Ursachen und Folgen oder Entscheider und Betroffene. Die Parteien referieren jedoch regelmäßig auf Ereignisse und Zeitpunkte, insbesondere auf internationale Konferenzen oder auf Daten, die ein bestimmtes Emissionsreduktionsziel markieren. Auch das 2°C-Ziel, diese magische Grenze, die das IPCC aus einer Masse von Modellen und Simulationen herausdestilliert und gesetzt hat, fungiert als Referenzpunkt. Allerdings nicht immer in dem Sinne, dass es für politisches Handeln danach „zu spät“ wäre. Gerade in den neueren Wahlprogrammen seit 2009 geht es auch um eine Anpassung an die globale Erwärmung: „Doch auch wenn dies gelingt [das 2°C-Ziel zu erreichen – D.R.], werden erhebliche Maßnahmen zur Anpassung an die Klimaveränderungen nötig sein, erst recht, wenn wir die 2 Grad überschreiten“ (B'90/Grüne 2013).

Die meisten Aussagen über den Klimawandel implizieren eine gewisse Eile, mit der die Entscheidungen getroffen werden sollen. Schließlich verstehen alle Parteien den Klima-

wandel auch als potentielle Katastrophe. Deutlich wird dies an der Forderung, bestimmte Maßnahmen „jetzt“ oder „sofort“ umzusetzen („Klimaschutz-Offensive jetzt umsetzen“, SPÖ 2002). In der Regel möchten alle Parteien so schnell wie möglich handeln, alles andere würde vermutlich auch Zweifel daran wecken, ob überhaupt gehandelt werden soll. Aus diesem Grund sind Aussagen, die zu einer langsamen Klimapolitik aufrufen, sehr selten.

Zuweilen behaupten Parteien einen Zeitunterschied zu anderen Parteien. Wenn beispielsweise andere Parteien als „hysterisch“ oder die eigenen Anstrengungen als ausreichend bezeichnet werden (beides SVP 2011 und 2007). Diese Aussagen kommen einer Forderung nach „Verlangsamung“ am nächsten. Umgekehrt weist die Opposition gerne darauf hin, dass in den Jahren unter der jeweiligen Regierung zu wenig für den Klimaschutz getan worden sei: „Beim Klimaschutz darf nicht länger Zeit durch Untätigkeit verloren werden“ (SPÖ 2002 – ein Beispiel unter vielen anderen). Es dominiert also eine Sprache, die auf die Dringlichkeit des Problems hinweist; wobei man sich gerne gegenseitig unterstellt, der Dringlichkeit nicht gerecht zu werden. In der zeitlichen Dimension im Unterschied zum sachlichen oder sozialen Bereich häufig und explizit auf die Inkompetenz der anderen Parteien verwiesen. Parteien referieren jedoch auf dieselben zeitlichen Orientierungspunkte oder sind sich – wiederum mit Ausnahme der SVP, zumindest darin einig, dass die Zeit drängt.

## 5.5 Kausalmuster

Da die deutschen Parteien im Vergleich die meisten klimapolitischen Aussagen treffen, unterscheiden sich die absoluten Zahlen der Kausalmuster in den drei Ländern sehr stark. Das mit Abstand häufigste Kausalmuster ist absichtsvolles politisches Handeln, das durch bestimmte Maßnahmen den Klimawandel aufhält. Abbildung 7 zeigt, wie dass es sich insbesondere in Deutschland sehr früh durchsetzte und seither den politischen Klimadiskurs prägt. Dies könnte mit der relativen Stärke der deutschen Grünen zusammenhängen, an deren klimapolitischen Aussagen sich die anderen deutschen Parteien messen müssen.

Den Klimawandel als nicht intendierte Folge menschlichen Handelns (Versehen) oder als Katastrophe zu beschreiben ist zwar im Vergleich eher selten, begleitet die politische Kommunikation über Klimawandel jedoch von je her.

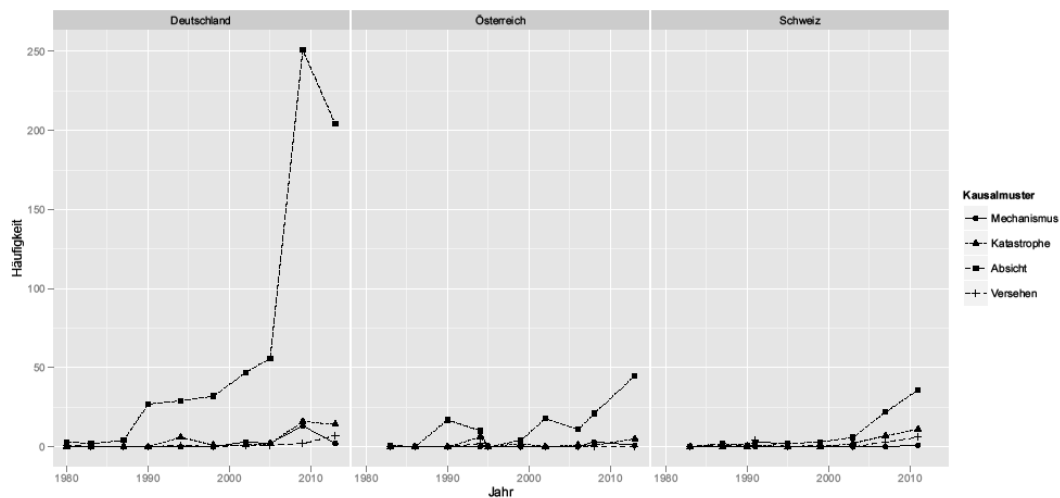
Im Gegensatz zu Stones Annahme folgt die Kausalstruktur der Aussagen jedoch nicht der parteipolitischen Struktur. Die Katastrophenhaftigkeit des Klimawandels wird nicht als Gegensatz zu einer menschlichen Verantwortung gesehen, sondern beide Kausalmuster tauchen gemeinsam auf. Die Folgen des Klimawandels sind unvorhersehbar und katastrophal – die Vermeidung des Klimawandels ist aber immer noch eine politische Möglichkeit. Als Katastrophe tritt der Klimawandel meistens in generellen Aussagen auf, die die Bedrohung durch globale Erwärmung betonen: „Die unmittelbarste Bedrohung durch den Treibhauseffekt spüren wir schon heute“ (öGrüne 1994), „Die Lebensgrundlagen der Menschheit werden bedroht durch Klimaveränderungen, Wasserknappheit und die Zerstörung der Böden“ (dFDP 1998). Manchmal bedroht sie die Gesellschaft auch indirekt: „Die Klimaerwärmung ist ein Fakt. Für unser Land wird sie auch zur wirtschaftlichen Bedrohung: Wenn in snowsicheren Skigebieten die Wiesen grün bleiben, drohen Milliardenverluste im Tourismus“ (SPS 2011).

Obgleich sehr selten, handelt es sich bei dem Kausalmuster des Mechanismus um einen sehr interessanten Fall. Es entwickelt sich erst Ende der 1990er Jahre und tritt in zwei gegensätzlichen Varianten auf: So spekuliert die SVP, dass es sich beim Klimaschutz um

sozialistische Tarnung handele: „Unter dem Deckmantel des Umwelt- und Klimaschutzes droht die größte Umverteilung von Wohlstand in der Geschichte der Menschheit – und eine neue Weltordnung, die die Freiheit des Einzelnen nach den Prinzipien des Sozialismus massiv beschränken will“ (SVP 2011). Hier wird unterstellt, dass Klimaschutz nicht das Ziel, sondern ein Mittel zur Durchsetzung einer anderen Weltordnung sei.

Eine weitere Form mechanistischer Kausalkopplung zeigt sich in der Erzählung einer „ökologischen Modernisierung“, wie sie in fast allen deutschen Wahlprogrammen seit 2005 auftaucht. Bei dieser Lesart kann der Klimawandel nutzbar gemacht werden und eine Chance für die Wirtschaft sein: „Die grüne Energiewende schützt das Klima und schafft neue Arbeitsplätze in Forschung, Produktion und beim Handwerk“ (B'90/Grüne 1998). Klimaschutz sei „eine große Chance für Innovation und Arbeitsplätze“ (B'90/Grüne 2002) und die CDU stimmt wenige Jahre später zu: „Die Herausforderungen des Klimawandels und der Rohstoffverknappung bieten Zukunftschancen, gerade auch für die deutsche Wirtschaft“ (CDU 2009). Diese Variante des mechanischen Kausalmusters ist mit Abstand am häufigsten und eine relativ neue Entwicklung in der politischen Kommunikation über Klimawandel.

Abbildung 7: Kausalmuster nach Ländern



Die Einschätzung der „ökologischen Modernisierung“ fällt jedoch interessanterweise sehr unterschiedlich aus. In Großbritannien, wo dieses Kausalmuster ebenfalls sehr verbreitet ist, wird argumentiert, die britische Klimapolitik habe auch darum so wenige zufriedenstellende Ergebnisse produziert, da „ecological modernization (...) undermines the political will for radical thinking and action“ (Lorenzoni/O’Riordan/Pidgeon 2008, S. 113). Im deutschen Diskurs wird jedoch gerade hervorgehoben, dass die deutsche „Vorreiterrolle“ mit der Durchsetzung dieses Diskurses über alle Parteien hinweg verbunden sei (Weidner 2008).<sup>21</sup>



## 6. Zusammenfassung

Seit den 1980er Jahren hat sich in der Politik Deutschland, Österreich und der Schweiz eine relativ einheitliche Beschreibung des Klimawandels entwickelt. Die Geschichte der politischen Beschreibung des Klimawandels lässt sich als eine *Pluralisierung* und *Differenzierung* sachlicher Alternativen, berücksichtigter Rollen und konstruierter Kausalmuster erzählen. Diese Entwicklung selbst ist jedoch nicht parteigebunden, sondern findet über einen Großteil der Parteien hinweg statt. Der Diskurs ist in den von mir untersuchten Ländern nicht von deutlichen, klar unterscheidbaren Konfliktlinien geprägt. Dies könnte dafür sprechen, dass die bedeutenden politischen Konfliktlinien nicht national, sondern international verlaufen.

Grundsätzliche Umstrittenheit, d.h. die Frage, ob es sich beim Klimawandel überhaupt um ein politisches Problem handelt, wird im parteipolitischen Wettbewerb nicht explizit. Die Umstrittenheit im Fall des Klimawandels zeigt sich größtenteils im Detail. Es zeigen sich nur leichte Unterschiede in der Schwerpunktsetzung zwischen grünen, sozialdemokratischen und konservativen Parteien. Länder und Parteien lassen sich am deutlichsten danach unterscheiden, wie detailliert die Kommunikation über den Klimawandel ist und wie ähnlich sich die Parteien sind. Unter den hier untersuchten Fällen sticht vor allem Deutschland hervor. Hier hat sich sowohl eine parteiübergreifende Beschreibung als auch eine sehr detaillierte Kommunikation über den Klimawandel entwickelt. Der Klimawandel spielt in mehr Bereichen eine Rolle, es werden mehr Maßnahmen genannt und ein neues Kausalmuster, das der Nutzbarmachung des Klimawandels, wurde entwickelt.

Als Ausnahmen traten in Österreich und der Schweiz die rechtspopulistischen Parteien FPÖ und SVP hervor, die schon früher in den Fokus umweltpolitischer Forschung gerückt waren (*Gemenis/Katsanidou/Vasilopoulou* 2012). In meiner Untersuchung zeigt sich, dass diese Parteien sich entweder gar nicht äußern, oder eine skeptische Alternativ-erzählung entwickeln, die sich deutlich von anderen Parteien unterscheidet. Weder FPÖ noch SVP leugnen den Klimawandel explizit in ihren Wahlprogrammen<sup>22</sup>, die FPÖ spricht einfach nicht darüber und die SVP äußert sich skeptisch bis beschwichtigend. Die einheitliche Beschreibung des Klimawandels durch die deutschen Parteien hängt dann sicherlich auch damit zusammen, dass keine rechtspopulistische Partei untersucht wurde.<sup>23</sup>

Aber steht diese relativ harmonische Beschreibung durch die Parteien nicht der sozialwissenschaftlichen Beobachtung entgegen, beim Klimawandel handele es sich um ein besonders komplexes „wicked problem“, das die Entscheidungsträger vor große Schwierigkeiten stelle? Die relative Einheitlichkeit bedeutet jedenfalls nicht, dass der Klimawandel einfach politisch gelöst werden könnte. Es mag Einigkeit darüber bestehen, *wann* das Problem gelöst wäre (radikale Reduktion der Emissionen), ohne dass es seine Bearbeitung einfacher macht. Zunächst müssen die Ergebnisse also insofern eingeschränkt werden, als lediglich die parteipolitische Kommunikation (und auch daraus nur ein kleiner Ausschnitt) und nicht die tatsächlichen *Policy-Outputs* untersucht wurden. Ein Großteil der sozialwissenschaftlichen Literatur bezieht sich aber auf die tatsächlich getroffenen (oder eben nicht getroffenen) Entscheidungen und versucht diese über die soziale, sachliche oder zeitliche Komplexität des Klimawandels zu erklären. Parteipositionen wirken sicherlich in gewissem Maße vorstrukturierend auf Entscheidungssituationen. Es spielen dabei aber darüber hinaus immer noch ganz andere Logiken und Bedingungen eine Rolle, die Entscheidungen einschränken und ermöglichen.

Darüber hinaus wäre die Schlussfolgerung, es handele sich beim Klimawandel also gar nicht um ein komplexes Problem, weil es politisch nicht so beschrieben würde, auch

ein Kategorienfehler. Das „komplexe Problem“ der sozialwissenschaftlichen Beschreibung ist nicht das „komplexe Problem“ der Politik. Es kann viele Gründe dafür geben, dass Parteien in ihren Wahlprogrammen nicht die volle potentielle Komplexität des Klimawandels ausspielen. Man will verstanden werden und ein politisches Handeln vorschlagen, das nicht allzu konkret werden darf solange die Verteilungswirkungen konkreter Maßnahmen nicht bekannt sind, um im Entscheidungsfall flexibel zu bleiben. Dies verweist auch auf deutliche Grenzen von Wahlprogrammen als Material für die Rekonstruktion eines politischen Diskurses. In Wahlprogrammen findet eher eine Auflistung der präferierten Alternativen statt, Abwägungen und Zusammenhänge lassen sich nicht herauslesen, sofern sie nicht explizit gemacht werden (und explizit werden sie nur, wenn sie im politischen Wettbewerb eine Rolle spielen).

Dennoch zeigt die Untersuchung einige neue Aspekte klima- und parteipolitischer Kommunikation. Zunächst ist diese Kommunikation zum großen Teil homogen, gerade was die Existenz eines Problems, die Problemdefinition und seine Lösung angeht.<sup>24</sup> Diese einheitliche Beschreibung umfasst auch eine Rhetorik der Dringlichkeit und Neuartigkeit des Problems. Klimapolitik, so scheint es, hat sich zu einem Wert entwickelt, zu dem sich alle bekennen, ähnlich der Gerechtigkeit oder Chancengleichheit. Es ist erklärungsbedürftig, dass sachliche, soziale und zeitliche Unsicherheiten, die es beim Klimawandel potentiell gibt oder gab, in den untersuchten Ländern von den meisten Parteien kaum für den politischen Wettbewerb genutzt wurden und werden. Man kann spekulieren, dass es mittlerweile nicht ganz leicht ist, gegen wissenschaftliche Tatsachen zu argumentieren. Doch die Nicht-Anerkennung der wissenschaftlichen Ergebnisse war ja lange Zeit noch möglich und wurde geäußert, interessanterweise aber nicht in Wahlprogrammen.<sup>25</sup>

Tabelle 3: (Parteipolitisch) Umstrittene Bereiche in der Klimapolitik

|                                      | Deutschland    | Österreich     | Schweiz        |
|--------------------------------------|----------------|----------------|----------------|
| <b>Problem</b>                       | Nicht explizit | Nicht explizit | Nicht explizit |
| <b>Problemdefinition</b>             | Nein           | Nein           | Nein           |
| <b>Lösung</b>                        | Nein           | Nein           | Teilweise      |
| <b>Instrumente</b>                   | Nicht explizit | Nicht explizit | Nicht explizit |
| <b>Ausgestaltung der Instrumente</b> | Teilweise      | Teilweise      | Teilweise      |

Insofern ist der Ansatz sinnvoll, umweltkritische Positionen genauer zu untersuchen als über ihre explizite Äußerung. *Gemenis/Katsanidou/Vasilopoulou* (2012) haben genau das versucht. Im Unterschied zu ihnen würde ich meine Ergebnisse aber gerade als Indiz für Umwelt als „valence-issue“ deuten. Die zunehmende Differenzierung und Pluralisierung der sachlichen, sozialen und zeitlichen Zusammenhänge sprechen dafür, dass Parteien sich durch differenzierte Kommunikation als kompetent auszeichnen können. Darüber hinaus erstreckt sich das „valence-issue“ auf mehr als eine generelle Zustimmung zur menschlichen Verantwortung für den Klimawandel. Selbst auf der Ebene klimapolitischer Maßnahmen gibt es kaum explizite Ablehnungen, sondern eher unterschiedliche Meinungen in der konkreten Ausgestaltung – oder eben Schweigen. Freilich bedeutet dies nicht, dass ein Konsens existiert, der für Entscheidungen leicht zu mobilisieren wäre. Gerade in den sehr vagen oder gar keinen Aussagen steckt noch „potentielle“ Umstrittenheit. So harmonisch die Wahlprogramme auch klingen mögen, Widerspruch in einer konkreten Entscheidungssituation bleibt immer noch möglich.

## Anmerkungen

- 1 Siehe beispielsweise die Liste der gesellschaftlichen Herausforderungen im neuen Forschungsförderungsprogramm Horizon 2020 der EU: <http://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en/h2020-section/societal-challenges> (Stand: 10. Juli 2014).
- 2 Und das wissenschaftliche Interesse daran ist noch lange nicht abgeklungen, wie die zahlreichen Studien zur Arbeit des IPCC zeigen (Beck 2009, Poloni 2009, Conrad 2010).
- 3 Gemenis/Katsanidou/Vasilopoulou (2012, S. 16) untersuchen „issue areas where taking a position makes sense (e.g. one cannot be in favour of pollution, but can be skeptical whether global warming is man made).“ Gerade dass es in bestimmten Bereichen eben keinen Sinn macht, eine abweichende Position zu beziehen, ist die Definition eines „valence-issue“ nach Stokes (1963).
- 4 Eine Ausnahme wäre die Situation, in der die Positionierung über eine menschliche Verursachung des Klimawandels selbst politisch relevant wird – wenn also unterschiedliche Parteien unterschiedliche Positionen dazu vertreten. In einem solchen Fall kann auch das bewusste Nicht-Handeln als politische Option dargestellt werden. Diese Tendenz zeigt sich in meiner Untersuchung in gewissem Maße bei der Schweizer SVP.
- 5 Von den 14 europäischen Ländern (Dänemark, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Irland, Italien, Kroatien, Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Schweden, Schweiz und Spanien), in denen der Anteil der Klimaaussagen über die Zeit untersucht wurde, wurden die Wahlprogramme von 5 Ländern (Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Kroatien, Österreich und Schweiz) zusätzlich vollständig von Hand kodiert.
- 6 Im Unterschied zum Kodierschema des Euromanifesto-Projektes gibt es beim CMP keine Kategorie für negative, umweltpolitische Aussagen.
- 7 Die Originaltexte wurden in elektronischer Form durch eine Kooperation des Zentralarchiv für Empirische Sozialforschung (ZA, GESIS), des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung (Andrea Volkens, Hans-Dieter Klingemann, WZB), die Vrije Universiteit Amsterdam (Paul Pennings and Hans Keman, VU) und das Comparative Manifestos Project (Ian Budge, CMP) zugänglich gemacht. Teilweise finanziert durch die Netherlands Organization for Scientific Research (NWO project 480-42-005).
- 8 Für die Wahl 2013 wurde die FPÖ nicht in die Untersuchung einbezogen, da kein Dokument gefunden werden konnte, dass sich eindeutig als Wahlprogramm identifizieren und mit den anderen Dokumenten vergleichen lässt.
- 9 Zum Einfluss grüner Parteien siehe Muno (2010).
- 10 Parteien mit denselben Namen werden wie folgt abgekürzt: Die schweizer Grünen (sGrüne), die österreichischen Grünen (öGrüne), die deutsche FDP (dFDP) und die schweizer FDP (sFDP). Auch für die Wahlen, in denen „Die Linke“ noch PDS hieß, wird sie mit „Linke“ abgekürzt.
- 11 Was in der computergestützten Inhaltsanalyse bedeutet, die häufig in einer Sprache vorkommenden Wörter („stopwords“), sowie Zahlen, Satzzeichen und Großschreibung zu entfernen.
- 12 Teil der Analyse sind alle Sätze aus den Wahlprogrammen, die die Begriffe „klima“, „emission“, „treibhaus“ oder „erwärmung“ enthalten. Um Fehler durch das Zählen der Begriffe in anderen Kontexten („Wirtschaftsklima“, „Bundeskanzler Klima“ etc.) zu vermeiden, wurden jeweils Wortkombinationen (bigrams) untersucht und kontextfremde Kombinationen herausgefiltert.
- 13 Aus praktischen Gründen konnte die Ausdifferenzierung nicht bis in die feinsten Alternativen hinein verfolgt werden. Deshalb wurden nur die am häufigsten genannten Maßnahmen kodiert, da es nicht um die möglichst detaillierte Abbildung geht, sondern um das Nachvollziehen der semantischen Ausdifferenzierung eines Themas.
- 14 Die österreichische Nationalratswahl 1995 ist insofern eine Ausnahme, als sie bereits ein Jahr nach der letzten Wahl stattfand, da sich die Koalitionspartner nicht über das Budget einigen konnten. Die Wahlprogramme dieser Zeit lesen sich eher als eine Art Anhang zu den 1994 veröffentlichten. Sie sind deutlich kürzer und beziehen sich vor allem auf Bereiche, die durch die Budgetentscheidung beeinflusst werden.
- 15 Letztere sind nur einige Beispiele für das Klima-Mainstreaming, wie es insbesondere von den deutschen Grünen betrieben wird: „Wir stärken deshalb die regionale und saisonale Küche. Das schmeckt nicht nur gut, sondern ist auch besser für Umwelt und Klima“, „Potentiale des Sports für Umwelt- und Klimaschutz und den Erhalt der biologischen Vielfalt gilt es stärker zu nutzen“, „Deshalb setzen wir uns für eine Initiative ‚Klimaneutrale Rechenzentren für Deutschland‘ ein“ und „Wir unterstützen die Ökologisierung der Kulturwirtschaft, von der klimaschonenden Produktion über CO<sub>2</sub>-neutrale Transporte, giftfreie und wiederverwendbaren Werkstoffe bis hin zu nachhaltigem Catering“ (B‘90/Grüne 2013).
- 16 Die Grafik ist so zu lesen, dass die Stärke des Grautones die relative Häufigkeit der Aussagen in bestimmten Bereichen ausdrückt. Je heller, desto weniger Aussagen, je dunkler, desto häufiger wurde die Maßnahme ge-

- nannt. Die Kategorien „wirtschaftliche“ und „rechtliche“ Instrumente bezeichnen allgemeine Aussagen über wirtschaftliche Anreize bzw. Gesetze, die nicht näher bestimmen, in welchem Bereich reguliert werden soll.
- 17 Ein Beispiel dafür ist auch die Abwägung in der Schweiz zwischen einer vorgeschriebenen oder freiwilligen (dem sogenannten Klimarappen) CO<sub>2</sub>-Abgabe auf Kraftstoffe.
  - 18 Jedoch vermittelt darüber, dass Kapitalismus und Ungleichheit den Klimawandel verstärken.
  - 19 „Zudem braucht es strategische Partnerschaften mit Ländern wie China, Südafrika, Brasilien und Indien, um diese bei der Entwicklung von nachhaltigen Energiestrategien zu unterstützen und deren Mitwirkung bei Bemühungen um den Abbau von Emissionen zu gewährleisten“ (Schweizer SPD 2007).
  - 20 „Insbesondere die Länder, die am wenigsten zu den Klimaveränderungen beigetragen haben, leiden zuerst und am stärksten unter den Folgen“ (B'90/Grüne 2013).
  - 21 Diskurstheoretisch stellt sich die Frage, welche Funktion Polymorphismen oder Oxymora, also die Kombination von gegensätzlichen Begriffen in einer Formulierung haben können. Formulierungen wie „green growth“ oder „ecological modernization“ überspannen unterschiedliche politische Interessen und können darum kaum abgelehnt werden.
  - 22 Zumindest für die FPÖ gilt jedoch, dass ihr aktueller Vorsitzender den anthropogenen Klimawandel sehr wohl in anderen Kontexten mehr oder weniger explizit leugnet, so beispielsweise im TV-Duell Strache gegen Spindelegger des ORF vor der Nationalratswahl 2013. Auf seiner Website will Strache die Aussage dann aber eher so verstanden wissen, dass es neben dem anthropogenen Klimawandel immer auch schon einen natürlichen gegeben habe (siehe <http://www.hcstrache.at/fpoe-faktencheck-schneller-und-besser-als-der-orf/>, Zugriff: 18. Juli 2014).
  - 23 Dafür spricht, dass die Untersuchung von Gemenis/Katsanidou/Vasilopoulou (2012, S. 16) auch die deutsche NPD umfasst und für sie einen ähnlichen Zusammenhang von wirtschafts- und umweltpolitischer Position wie bei anderen rechtspopulistischen Parteien zeigt.
  - 24 Diese Aussage bleibt auch bei der Erweiterung der Untersuchung um Großbritannien, Frankreich und Kroatien noch gültig. Anders sieht es selbstverständlich in den USA aus, wo die Existenz des Problems (partei)politische Bedeutung gewinnt.
  - 25 Selbst das IPCC identifizierte erst im vierten Sachstandsbericht (2007) mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit den Menschen als Verursacher der globalen Erwärmung.

## Literatur

- Beck, Silke, 2009: Von der Beratung zur Verhandlung – Der Fall IPCC, in: *Halfmann, Jost/Schützenmeister, Falk* (Hrsg.), *Organisationen der Forschung*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 120-44.
- Budge, Ian/Klingemann, Hans-Dieter/Volkens, Andrea/Bara, Judith/Tanenbaum, Eric (Hrsg.), 2001: *Mapping Policy Preferences: Estimates for Parties, Electors, and Governments, 1945-1998*, Oxford: Oxford University Press.
- Clarke, Harold D./Kornberg, Allan/Scotto, Thomas J./Reifler, Jason/Sanders, David/Stewart, Marianne C./Whiteley, Paul (Hrsg.), 2011: *Yes we can! Valence politics and electoral choice in America, 2008*, in: *Electoral Studies*, 30 (3), S. 450-61.
- Conrad, Jobst, 2010: Sozialwissenschaftliche Analyse von Klimaforschung, -diskurs und -politik am Beispiel des IPCC, in: *Voss, Martin* (Hrsg.), *Der Klimawandel*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 101-15.
- Engels, Anita/Weingart, Peter, 1997: Die Politisierung des Klimas. Zur Entstehung von anthropogenem Klimawandel als politischem Handlungsfeld, in: *Hiller, Petra/Krücken, Georg* (Hrsg.), *Risiko und Regulierung. Soziologische Beiträge zu Technikkontrolle und präventiver Umweltpolitik*, Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 90-115.
- Gemenis, Kostas/Katsanidou, Alexia/Vasilopoulou, Sofia, 2012: The politics of anti-environmentalism: positional issue framing by the European radical right. Paper vorgestellt auf dem Midwest Political Science Association Annual Meeting, April 12-15, 2012, Chicago, Illinois, USA. Online verfügbar unter <http://dl.dropbox.com/u/4736878/MPSA.pdf>.
- Green, Jane, 2007: When Voters and Parties Agree: Valence Issues and Party Competition, in: *Political Studies*, 55 (3), S. 629-55.

- Grimmer, Justin/Stewart, Brandon M., 2013: Text as Data: The Promise and Pitfalls of Automatic Content Analysis Methods for Political Texts, in: *Political Analysis*, 21 (3), S. 267-97.
- Klingemann, Hans-Dieter/Volkens, Andrea/Bara, Judith/Budge, Ian/McDonald, Michael, 2006: Mapping policy preferences II: estimates for parties, electors, and governments in Eastern Europe, European Union, and OECD 1990-2003, Oxford: Oxford University Press.
- Laver, Michael/Kenneth, Benoit/John, Garry, 2003: Extracting Policy Positions from Political Texts Using Words as Data, in: *American Political Science Review*, 97 (2), S. 311-331.
- Lehmbruch, Gerhard, 1996: Die Korporative Verhandlungsdemokratie in Westmitteleuropa, in: *Swiss Political Science Review*, 2 (4), S. 1-24.
- Levin, Kelly/Cashore, Benjamin/Bernstein, Steven/Auld, Graeme, 2007: Playing it forward: Path dependency, progressive incrementalism, and the 'Super Wicked' problem of global climate change. Paper vorgestellt auf der International studies association 48th annual convention, February. Online verfügbar unter [http://environment.research.yale.edu/documents/downloads/0-9/2010\\_super\\_wicked\\_levin\\_cashore\\_bernstein\\_auld.pdf](http://environment.research.yale.edu/documents/downloads/0-9/2010_super_wicked_levin_cashore_bernstein_auld.pdf)
- Lorenzoni, Irene/O'Riordan, Tim/Pidgeon, Nick, 2008: Hot Air and Cold Feet: The UK Response to Climate Change, in: *Compston, Hugh/Bailey, Ian* (Hrsg.), *Turning Down the Heat: The Politics of Climate Policy in Affluent Democracies*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, S. 104-24.
- Merz, Nicolas/Regel, Sven, 2013: Die Programmatik der Parteien, in: *Niedermayer, Oskar* (Hrsg.), *Wiesbaden: Springer*, S. 211-38.
- Muno, Wolfgang, 2010: Umweltpolitik, in: *Lauth, Hans-Joachim* (Hrsg.), *Vergleichende Regierungslehre*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 349-72.
- Poloni, Verena, 2009: Das Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) als boundary organization, in: *Halfmann, Jost/Schützenmeister, Falk* (Hrsg.), *Organisationen der Forschung*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 250-71.
- Rucht, Dieter, 1996: Wirkungen von Umweltbewegungen: Von den Schwierigkeiten einer Bilanz, in: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen*, 9 (4), S. 15-27.
- Schmidt, Manfred G./Ostheim, Tobias, 2007: Die Lehre von der Parteiendifferenz, in: *Schmidt, Manfred G./Ostheim, Tobias/Siegel, Nico A./Zohlnhöfer, Reimut* (Hrsg.), *Der Wohlfahrtsstaat*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 51-62.
- Stokes, Donald E., 1963: Spatial Models of Party Competition, in: *The American Political Science Review*, 57 (2), S. 368-77.
- Stone, Deborah A., 1989: Causal Stories and the Formation of Policy Agendas, in: *Political Science Quarterly*, 104 (2), S. 281-300.
- Volkens, Andrea/Bara, Judith/Budge, Ian/McDonald, Michael/Klingemann, Hans-Dieter, 2013: Mapping Policy Preferences from Texts III: Statistical Solutions for Manifesto Analysts, Oxford: Oxford University Press.
- Volkens, Andrea/Lehmann, Pola/Merz, Nicolas/Regel, Sven/Werner, Annika, 2013: The Manifesto Data Collection. Manifesto Project (MRG/CMP/MARPOR). Version 2013b, Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB).
- Weidner, Helmut, 2008: Klimaschutzpolitik: warum ist Deutschland ein Vorreiter im internationalen Vergleich? Zur Rolle von Handlungskapazitäten und Pfadabhängigkeit. Discussion Paper SP IV 2008-303, Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Weingart, Peter/Engels, Anita/Pansegrau, Petra, 2002: Von der Hypothese zur Katastrophe. Der anthropogene Klimawandel im Diskurs zwischen Wissenschaft, Politik und Massenmedien, Opladen: Budrich.

*Anschrift der Autorin:*

Daniela Ruß, M.A., Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Forum Internationale Wissenschaft, Abteilung Soziologie und Politik des Wissenschaftssystems, Heussallee 18-24, 53113 Bonn  
E-Mail: [daniela.russ@uni-bonn.de](mailto:daniela.russ@uni-bonn.de)