



Verantwortliche Umweltpolitik – ökologisch wirksam und sozial gerecht

Johannes Wallacher

- › Leitbild einer verantwortlichen Umweltpolitik ist ein globales, generationenübergreifendes Gemeinwohl. Ihm entspricht eine Entwicklung zu menschenwürdigen Lebensbedingungen, wie sie in den Menschenrechtsabkommen festgeschrieben sind.
- › Zur Begrenzung des Klimawandels ist ein Absenken der Treibhausgasemissionen notwendig. Wirksamkeit verspricht eine Regulierung über den Preis. Effiziente Instrumente sind der Emissionsrechtehandel und eine CO₂-Steuer.
- › Unter dem Gesichtspunkt der Gerechtigkeit sind bei umweltpolitischen Maßnahmen ärmere Haushalte, Regionen und Länder zu berücksichtigen, die besonders vom Strukturwandel betroffen sind. Dafür bietet die Steuerung über eine CO₂-Steuer Vorteile, weil die Einnahmen zum Ausgleich von Mehrausgaben bzw. zur Gestaltung des Strukturwandels genutzt werden können.
- › Gemäß dem Subsidiaritätsprinzip sind Maßnahmen soweit wie möglich auf lokaler Ebene zu ergreifen. Auch bei gemeinsamer Verantwortung der Staaten sollten Lösungen zunächst vor Ort gesucht werden und Stärkere die Schwächeren stützen.
- › Weil Konsumentenverhalten gesellschaftliche Leitbilder und Produktionsweisen beeinflussen kann, sind auch die Einzelnen verpflichtet, durch bewusste Kauf- und Wahlentscheidungen zur Änderung von Konsum- und Lebensstilen beizutragen.

Inhaltsverzeichnis

Sozialethische Grundlegung nachhaltiger Entwicklung	3
Wirksamkeit, Effizienz und Gerechtigkeit als Maßstäbe für die Umweltpolitik	5
Literaturverzeichnis	9
Impressum	11

Die Frage nach einer verantwortlichen Umweltpolitik ist heute mehr denn je nur in ihrer engen Verknüpfung mit anderen zentralen Herausforderungen unserer Zeit, allen voran der weltweiten Armut und den erheblichen sozialen Ungleichheiten, angemessen zu beantworten. Dies hat Papst Franziskus in seiner im Mai 2015 veröffentlichten Enzyklika *Laudato Si'* (LS) deutlich gemacht (vgl. zusammenfassend dazu Wallacher 2015). Für ihn ist eine umfassende Analyse und Lösung der ökologischen und sozialen Probleme eine unabdingbare Voraussetzung, damit „unser gemeinsames Haus“ eine Zukunft hat. In die gleiche Richtung geht die *2030 Agenda für nachhaltige Entwicklung* mit ihren 17 Globalen Nachhaltigkeitszielen (*SDG: Sustainable Development Goals*), mit der sich die internationale Staatengemeinschaft im September 2015 dazu verpflichtet hat, gemeinsam die Grundlagen für eine nachhaltige Entwicklung weltweit zu schaffen. Die Staaten gestehen damit auch ein, dass es nicht nur verbreitete Formen der Unterentwicklung, sondern auch der Fehlentwicklung gibt, die durch geeignete Maßnahmen zu korrigieren sind.

Analyse und Lösung
der ökologischen und
sozialen Probleme
notwendig

Der Terminus der nachhaltigen Entwicklung rückt mit den SDG noch stärker ins Zentrum der Umweltpolitik. Das Problem ist allerdings, dass die Rede von „Nachhaltigkeit“ zwar seit Jahren allgegenwärtig ist, faktisch jedoch zur leeren Floskel verkommt (Stephan 2002), weil jeder etwas anderes darunter versteht oder Nachhaltigkeit mit allerlei bedeutungsmodifizierenden Begriffen verbunden wird. So mahnen Umweltpolitiker eine „nachhaltige Ressourcennutzung“ an, während Wirtschaftspolitiker gerne von „nachhaltigem Wachstum“, Unternehmenslenker von „nachhaltigem Erfolg“ oder Finanzvorstände bzw. Finanzdirektoren von „nachhaltigen Finanzen“ sprechen. All diese Ziele mögen ihre Berechtigung haben, treffen aber die Bedeutung von „nachhaltiger Entwicklung“ nur sehr unzureichend, allein wenn man die bekannte Definition des so genannten Brundlandt-Berichts der Weltkommission von Umwelt und Entwicklung von 1987 zugrunde legt. Dort wird „nachhaltige Entwicklung“ bekanntlich definiert als „Entwicklung, die die Bedürfnisse der gegenwärtigen Generation befriedigt, ohne zu riskieren, dass zukünftige Generationen ihre eigenen Bedürfnisse nicht befriedigen können“ (Hauff 1987, 46). Auch bei dieser Definition bleiben jedoch Unklarheiten, z.B. was die inhaltliche Vorstellung und Priorisierung von Bedürfnissen angeht.

Unklarer Nach-
haltigkeitsbegriff

Wenig weiterführend ist auch das viel zitierte „Dreieck der Nachhaltigkeit“. In diesem Dreieck werden Umwelt, Soziales und Wirtschaft als drei Dimensionen oder Säulen gesehen, die miteinander in Einklang zu bringen beziehungsweise auszubalancieren sind. Das lässt sich allerdings solange nicht verwirklichen, wie es keine Maßstäbe zur Abwägung von Zielkonflikten gibt. Faktisch räumen die jeweiligen Protagonisten daher je nach Interessenlage den einzelnen Säulen Vorrang ein oder spielen sie gegeneinander aus.

Sozialethische Grundlegung nachhaltiger Entwicklung

„Nachhaltige Entwicklung“ sollte man daher nicht einfach als Begriff, sondern als normatives Leitbild verstehen, das der Präzisierung und sozialethischen Grundlegung bedarf (vgl. dazu Löffler 2004). Ein geeigneter Ausgangspunkt dafür ist das Prinzip des Gemeinwohls, dem es gemäß der Tradition der katholischen Soziallehre um „das Wohl aller Menschen und des ganzen Menschen“ (Päpstlicher Rat für Gerechtigkeit und Frieden 2006, 165) geht. Wichtige weiterführende Impulse gibt Papst Franziskus mit seiner Enzyklika *Laudato Si'*; danach ist das Gemeinwohl in umfassender Weise nicht nur global, sondern auch generationenübergreifend zu denken. Es geht also nicht allein um materiellen Wohlstand, sondern um Gesundheit, Bildung und Kultur, gelingende Beziehungen zu Mitmenschen und der ganzen Schöpfung. Die Natur mit ihrer großen Vielfalt an Pflanzen und Tieren ist nicht allein schützenswert, um menschliche Bedürfnisse jetzt und in Zukunft zu befriedigen, sondern weil „sie einen Eigenwert besitzen“ (LS 33). Dieser Leitvorstellung eines ganzheitlich-inklusive Gemeinwohls entspricht ein ähnlich umfassendes Verständnis von integraler Entwicklung, das nicht auf wirtschaftliche Entwicklung und noch weniger auf Wirtschaftswachstum, reduziert werden kann. Bei integraler Entwicklung geht es darum, wie Papst Paul VI. schon 1967 in der Enzyklika *Populorum Progressio* feststellte, national und global den „Weg von weniger menschlichen zu menschlicheren Lebensbedingungen“ (PP 20) zu vollziehen und das Gemeinwohl in allen seinen Dimensionen fortschreitend zu verwirklichen.

Gemeinwohl als
Leitvorstellung für
„menschlichere
Lebensbedingungen“

Um dieses Ziel eines solch umfassenden Gemeinwohls zu erreichen, lässt sich integrale Entwicklung als ein Prozess beschreiben, der allen Menschen jetzt und zukünftig zumindest die Möglichkeiten zu einem menschenwürdigen Leben eröffnet. Ungeachtet aller sozio-kulturellen Unterschiede lassen sich dafür drei zentrale Voraussetzungen angeben, die auch in den verschiedenen Generationen der Menschenrechte ihren Ausdruck finden (vgl. ausführlicher dazu Edenhofer u.a. 2010, 56-69). Erstens muss jeder Mensch seine Grundbedürfnisse befriedigen können; damit zweitens Menschen dies möglichst eigenständig tun können, braucht es gerecht verteilte Handlungs- und Beteiligungschancen im Bildungsbereich wie auf dem Arbeitsmarkt sowie drittens eine angemessene Beteiligung an fairen Verfahren und Prozessen der Willensbildung und Entscheidung.

Drei Voraussetzungen
für menschen-
würdiges Leben

Ein zentraler Aspekt des normativen Prinzips des Gemeinwohls ist der Grundsatz der „allgemeinen Bestimmung der Güter“. Danach ist die ganze Schöpfung, die Erde und was sie an Gütern und Möglichkeiten bereithält, für alle bestimmt: Nicht nur das Privateigentum, sondern auch jedes staatliche Verfügungsrecht von Ressourcen auf eigenem Territorium steht nach der Tradition der kirchlichen Soziallehre unter dem Vorbehalt der Sozialpflichtigkeit. Papst Franziskus erweitert in *Laudato Si'* diesen Grundsatz und wendet ihn nicht nur auf Rohstoffe, sondern erstmalig auch auf die Erdatmosphäre („Das Klima ist ein gemeinschaftliches Gut von allen für alle“, LS 23), die Weltmeere und andere Ökosysteme an. Da diese als Lebensräume, Nahrungsquellen und natürliche Senken (Ozeane, Wälder) für Treibhausgasemissionen von entscheidender Bedeutung sind, handelt es sich um globale Gemein(schafts)-güter, die unter einer Art verschärfter Sozialpflichtigkeit stehen (Edenhofer/Flachland 2011). Ihr Gebrauch und der daraus erwachsende Nutzen sind daher nach Grundsätzen der Gerechtigkeit zu verteilen. Damit unvereinbar ist es, wenn einzelne Individuen, Unternehmen oder Staaten sich auf der Basis ungerechter politischer, wirtschaftlicher und sozialer Strukturen faktisch einen unverhältnismäßig hohen Anteil an Rohstoffen sichern oder überproportional Schadstoffe ausstoßen.

Erweiterung der
Sozialpflichtigkeit
auf die Atmosphäre,
die Meere und
Ökosysteme

Mit dieser Erweiterung des Gemeinwohlgedankens lässt sich nun eine direkte Verbindung zur politik-ökonomischen Theorie der Gemeingüter herstellen, die man für die Debatte um eine nachhaltige Entwicklung nutzen kann (vgl. Helfrich/Heinrich-Böll-Stiftung 2012). Gemeingüter sind ökonomisch gesprochen Güter, die für alle von Bedeutung sind und von deren Nutzung daher niemand ausgeschlossen werden darf. Damit droht nicht nur die Übernutzung solcher Güter, wenn z.B. zu viele Treibhausgase in die Erdatmosphäre ausgestoßen werden, sondern auch die Gefahr, dass jeder um seines Vorteils willen den Schutz oder die Produktion von Gemeinschaftsgütern anderen überlässt. Wenn sich nun aber alle so als „Trittbrettfahrer“ verhalten, werden keine Gemeingüter erhalten oder hergestellt. Die bereits erwähnte „verschärfte“ Sozialpflichtigkeit, unter denen Gemeingüter stehen, lässt sich daher auch vom Versagen bloßer Marktmechanismen her begründen. Daher braucht es institutionelle Vereinbarungen (lokal, national, global), um Gemeingüter treuhänderisch so zu verwalten, dass alle Menschen sie in fairer Weise nutzen können.

Zur gerechten
Nutzung von
gemeinschaftlichen
Gütern bedarf
es institutioneller
Vereinbarungen.

Einige weiterführende Perspektiven eröffnen die Arbeiten von Elinor Ostrom, einer US-amerikanischen Politikwissenschaftlerin, die 2009 als erste Frau mit dem Nobelpreis für Ökonomie ausgezeichnet wurde. Ostrom kommt auf der Basis umfangreicher empirischer Untersuchungen zu dem Ergebnis, dass das eigene Handeln nicht nur von Erwartungen über das Verhalten anderer, sondern auch von verinnerlichten und erprobten Verfahren, Normen und Regeln abhängt. Letztere können kooperatives Verhalten begünstigen oder verhindern (Ostrom/Walker 2005). Außerdem erhöhen direkte Kommunikation und die Möglichkeit, egoistisches Verhalten zu sanktionieren, die Chancen verlässlicher Zusammenarbeit. Aus Ostroms Untersuchungen folgt, dass auf gemeinsames Handeln ausgerichtetes Verhalten erlernt, aber auch verlernt werden kann – je nachdem ob die Verfahren und Regeln, welche eine Gesellschaft verinnerlicht hat, kooperatives oder opportunistisches Verhalten fördern.

Kooperatives
Verhalten ist
abhängig von Regeln
und Verfahren.

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen stehen die drei genannten Dimensionen nachhaltiger Entwicklung – Soziales, Wirtschaft, Umwelt – nicht einfach gleichberechtigt nebeneinander, sondern beziehen sich auf unterschiedliche Ebenen und Kategorien: Letztliches Ziel von Entwicklung ist die Freiheit zu einem menschenwürdigen Leben für alle. Die ökonomische Dimension verweist auf die dafür notwendigen wirtschaftlichen Voraussetzungen und stellt damit ein notwendiges *Mittel und Medium von Entwicklung* dar. Die ökologische Dimension schließlich deutet auf die *natürliche Basis* und die – auch von Kultur, sozialer Organisation und Technologie mitbestimmten – *natürlichen Grenzen von Entwicklung*.

Dimensionen der
Nachhaltigkeit zielen
auf unterschiedliche
Ebenen.

Einen Hinweis auf die natürlichen Grenzen von Entwicklung geben die umweltwissenschaftlichen Forschungen zu den planetarischen Belastungsgrenzen (Rockström et al. 2009): Schon jetzt sind beim Klimawandel, der Landnutzung, dem Verlust der Artenvielfalt oder den Stickstoff- und Phosphorkreisläufen weltweit Grenzwerte überschritten, die rasche und konsequente Veränderungen verlangen. Denn wenn weltweit alle Menschen ähnlich viel Ressourcen verbrauchen und Schadstoffe ausstoßen würden wie weite Bevölkerungsteile in den wohlhabenden Ländern, die Eliten und eine rasch wachsende Mittelschicht in Entwicklungs- und Schwellenländern, wären die Risiken, die aus dem Überschreiten der Belastungsgrenzen erwachsen, nicht mehr beherrschbar. Damit wird deutlich, dass es Grenzen des Wachstums gibt: nicht notwendigerweise Grenzen des Wachstums einer wirtschaftlichen Wertgröße, wie der des Bruttoinlandsprodukts (BIP), aber doch des Wachstums der Umweltbelastungen und des Ressourcenverbrauchs. Umgekehrt werden die Überwindung von extremer Armut und Hunger, bessere Bildung, Zugang zu sauberem Wasser, Sanitäranlagen oder sauberer Energie in ärmeren Ländern nicht ohne wirtschaftliche Entwicklung und unter bestimmten Bedingungen auch nicht ohne Wirtschaftswachstum zu erreichen sein. Daher ist es auch ein Gebot der Gerechtigkeit, dass gerade ärmere Länder nicht um ihre Entwicklungspotentiale gebracht werden dürfen.

Grenzen der
Zunahme von
Umweltbelastungen

Wirksamkeit, Effizienz und Gerechtigkeit als Maßstäbe für die Umweltpolitik

Auf der Basis dieser ethischen Grundlegung von nachhaltiger Entwicklung lassen sich drei zentrale Maßstäbe für die Umweltpolitik angeben, die am Beispiel der Klimapolitik erläutert werden sollen: Wirksamkeit, Effizienz und Gerechtigkeit.

Wirksamkeit

Umweltpolitische Maßnahmen müssen *wirksam* sein, was zunächst eine angemessene Konzeptualisierung der Problemstellung erfordert. Dazu ist der Grundgedanke, Umweltgüter als Gemein(schafts)güter zu betrachten, hilfreich. Der Schutz der Gewässer und der Trinkwasservorräte haben beispielsweise primär den Charakter eines regionalen Gemeinschaftsgutes. Auch wenn es dabei unübersehbare globale Bezüge gibt – wie z.B. durch das „virtuelle Wasser“, das beim Handel von Agrarprodukten zu berücksichtigen ist – kann ein Wasserüberschuss in einer Region nicht einfach anderen, trockenen Regionen zugutekommen. Auch die Maßnahmen zur Anpassung an die schon jetzt unvermeidbaren sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Folgen des Klimawandels sind primär regional zu verorten.

Konzeptualisierung
von Umweltgütern als
Gemeinschaftsgüter

Anders stellt sich die Konzeptualisierung bei der notwendigen Begrenzung des Klimawandels dar. Denn Treibhausgase tragen zur globalen Erwärmung bei, egal wo diese ausgestoßen werden. Der Klimawandel ist ein global interdependentes Umweltproblem, das gemeinsame Anstrengungen möglichst vieler Staaten verlangt, um die weltweiten Treibhausgasemissionen zu begrenzen und schrittweise abzusenken. Die entscheidende Schraube zur Minderung von Treibhausgasen ist nicht, wie manche Theorien (z.B. „Peak Oil“) lange nahelegen versuchten, der Vorrat an verfügbaren fossilen Ressourcen, sondern die begrenzte Aufnahmekapazität der Erdatmosphäre, die bisher als kostenloser Deponieraum für Treibhausgase genutzt wird. Damit ist die Erdatmosphäre ein globales Gemein(schafts)gut, da deren Aufnahmekapazität äußerst limitiert ist. Um die Erwärmung der globalen Mitteltemperatur auf zwei Grad zu begrenzen und damit einen gefährlichen Klimawandel mit kaum mehr zu bewältigenden Folgen gerade für die Ärmsten zu vermeiden, dürfen nach Schätzungen von Experten weltweit nur noch gut 800 Gigatonnen CO₂ ausgestoßen werden (vgl. Edenhofer et al. 2010, 98 f.). Daher braucht es klimapolitische Instrumente, die die absolute Menge an Emissionen mit einer klaren Grenze deckeln. Dazu muss ein erheblicher Teil der Vorräte an Kohle, Öl und Gas im Boden bleiben, obwohl ihr Abbau unter den derzeitigen Bedingungen noch einträglich ist. Um also den Schutz der Erdatmosphäre als globales Gemeinschaftsgut wirksam zu erreichen, sind verbindliche, auch mit Hilfe von Sanktionen durchsetzbare Reduktionsverpflichtungen möglichst vieler Staaten notwendig.

Zur Begrenzung
des Klimawandels
ist das Absenken
globaler Treibhaus-
gase entscheidend.

Effizienz

Um die globalen Treibhausgasemissionen international abgestimmt abzusenken, gibt es verschiedene Möglichkeiten. Grundsätzlich denkbar sind ordnungsrechtliche Vorgaben wie z. B. schrittweise anzuhebende Energiestandards, Verbote besonders emissionsintensiver Produkte bzw. Produktionsweisen oder ein konkretes Ausstiegsdatum für Kohlekraftwerke. Der Nachteil solcher Vorgaben besteht darin, dass damit eine passgenaue Mengensteuerung kaum möglich ist. Die Steuerung über Preissignale dürfte nicht nur wirksamer, sondern auch erheblich (kosten-)effizienter sein, da Emissionen über einen einheitlichen CO₂-Preis dort gemindert werden können, wo es am günstigsten ist (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2016). Prinzipiell gibt es zwei Instrumente, um ein solches Preissignal zu schaffen: den Emissionshandel oder eine Steuer auf CO₂-Emissionen. In beiden Fällen käme es darauf an, in möglichst vielen Ländern einen sektorübergreifend einheitlichen CO₂-Preis für alle Aktivitäten, die Treibhausgase freisetzen, zu etablieren, der abhängig vom Verbrauch des verbleibenden Emissionsbudgets schrittweise angehoben wird. Die von der Weltbank mit eingesetzte „Carbon Price Leadership Coalition“ zur Bepreisung von CO₂-Emissionen,

Steuerung über eine
Anhebung der Preise
für den Ausstoß von
Treibhausgasen

die von den Nobelpreisträgern Nicolas Stern und Joseph Stiglitz geleitet wird, geht in ihrem 2017 vorgelegten Bericht davon aus, dass zur Umsetzung des Klimaabkommens von Paris bis 2020 ein CO₂-Preis von 40 bis 80 US-Dollar pro Tonne CO₂ notwendig ist, der bis 2030 auf 50 bis 100 US-Dollar pro Tonne CO₂ angehoben werden muss (vgl. Carbon Price Leadership Coalition 2017, 5).

Wenn man diese Bepreisung über ein Emissionsrechtehandelssystem realisiert, dürfen insgesamt weltweit nur so viele Emissionsrechte verteilt werden, dass man damit das angestrebte Klimaziel (z. B. 2° C) erreicht. Der Handel mit diesen Rechten würde dann ermöglichen, Emissionen weltweit möglichst kostengünstig zu reduzieren. Länder mit hohen Vermeidungskosten könnten dann nämlich Emissionsrechte von jenen Ländern erwerben, die ihre Emissionen kostengünstiger mindern können.

Emissionsrechtehandel ermöglicht eine Reduzierung am preisgünstigen Ort.

Gerechtigkeit

Eine „CO₂-Steuer“ ist keine Verbrauchssteuer im üblichen Sinne, sondern ein Steuerungsmechanismus zur Internalisierung von Umweltkosten. Um internationale Wettbewerbsnachteile zu vermeiden, sollte auch eine solche CO₂-Bepreisung mit möglichst vielen anderen Staaten koordiniert werden, indem man sich zumindest auf einen Mindestpreis für CO₂-Emissionen verständigt. Eine solche CO₂-Abgabe hat den Vorteil, dass Nationalstaaten die zusätzlichen Erlöse verwenden können, um notwendige Infrastruktur- oder Fördermaßnahmen zu finanzieren, um den Strukturwandel, der mit der Transformation verbunden ist, zu gestalten und sozial abzufedern.

CO₂-Steuer dient der Internalisierung von Umweltkosten.

Realistischerweise muss man davon ausgehen, dass sich manche Staaten zumindest anfangs weigern werden, einen angemessenen Beitrag zu leisten. Deshalb wird es darauf ankommen, dass eine Koalition williger Staaten in der EU die Anregung des französischen Präsidenten Emmanuel Macron aufgreift und bei der Einführung einer „CO₂-Steuer“ eine Vorreiterrolle übernimmt. Um sich gegen „Trittbrettfahrer“ zu schützen, sollten solche Vorreiter geeignete Maßnahmen erwägen. Ähnlich wie bei der Mehrwertsteuer könnte eine solche Klimaabgabe auch beim Im- oder Export von Waren berücksichtigt werden, ohne darauf warten zu müssen, dass gleich alle Staaten mitmachen. Spieltheoretisch lässt sich zeigen, dass es mittelfristig selbst für „egoistische Staaten“ positive Anreize gibt, sich an solchen CO₂-Preissystemen zu beteiligen, wenn einige starke Länder als Pioniere mutig vorangehen (vgl. Heitzig/Kornek 2018).

Gemeinsame Vorreiterrolle einflussreicher Staaten

Die Transformation hin zu einer nachhaltigeren Entwicklung wird aber unweigerlich mit einem Strukturwandel verbunden sein, der Gewinner und zumindest übergangsweise auch Verlierer kennt. Insofern gilt es neben der Wirksamkeit und Effizienz umweltpolitischer Maßnahmen auch die damit verbundenen Verteilungseffekte zu berücksichtigen. Fragen der *Gerechtigkeit* sind damit als dritter zentraler Maßstab für umweltpolitische Maßnahmen ernst zu nehmen, um deren Legitimität und Zustimmung zu sichern. Die klimapolitisch notwendige Bepreisung von Treibhausgasemissionen wäre insofern gerecht, als die Verursacher entsprechend für den Gebrauch von Ressourcen und den Ausstoß von Schadstoff aufkommen müssen. Allerdings darf dies nicht dazu führen, dass die Entwicklungschancen ärmerer Länder geschmälert, vom Strukturwandel betroffene Regionen allein gelassen oder ärmere Haushalte unzumutbar belastet werden. Denn sie müssen in der Regel einen größeren Teil ihres Einkommens für energie- und emissionsintensive Güter aufwenden.

Gerechtigkeit als Maßstab für umweltpolitische Maßnahmen

Um die Ungleichheit nicht noch weiter zu erhöhen, muss der Umbau von Wirtschaft und Energieversorgung daher sozialverträglich abgefedert werden. Wenn man die Reduktion der Treibhausgase über den Handel mit knappen Emissionszertifikaten zu erreichen sucht, ist eine gerechte Erstverteilung der Emissionsrechte für die Legitimität und Akzeptanz dieses klimapolitischen Instruments entscheidend (vgl. Edenhofer et al. 2010, 168–179).

Im Fall einer CO₂-Abgabe sind Mehrbelastungen für Haushalte mit niedrigem Einkommen und Vermögen durch geeignete Maßnahmen sozialverträglich abzufedern. Denn gerade ärmere Menschen wohnen oft in Wohnungen mit schlechter Isolierung, was die Heizkosten noch steigert. Mit den Einnahmen aus einer „CO₂-Steuer“ könnte man z.B. die Sozialbeiträge oder die Einkommensteuer für geringere Einkommen senken, was die verfügbaren Nettoeinkommen für Erwerbstätige mit geringeren Löhnen steigern und möglicherweise einen positiven Beschäftigungseffekt nach sich ziehen würde. In der Schweiz erhalten alle Bürger aus den Einnahmen einer „CO₂-Steuer“ einen Pauschalbetrag (Mercator Research Institute on Global Commons and Climate Change 2017). Der Vorteil dieses Modells besteht darin, dass von der damit verbundenen Umverteilung nicht nur die Erwerbstätigen, sondern alle Bürger profitieren. Auf diese Weise werden die positiven Effekte für alle besser sichtbar und die Akzeptanz einer Bepreisung von CO₂-Emissionen in der Bevölkerung dürfte steigen. Ärmere Haushalte sind auch besonders auf andere öffentliche Güter wie eine erschwingliche Verkehrsinfrastruktur oder öffentlich zugängliche und attraktive Naherholungsgebiete angewiesen. Auch die dafür notwendigen Investitionen könnte man ganz oder teilweise aus den Einnahmen einer Bepreisung des Umweltgebrauchs gegenfinanzieren.

Sozialverträgliche
Abfederung – Berücksichtigung einkommensschwacher Haushalte

Gemeinsame, aber differenzierte Verantwortung für nachhaltige Entwicklung

Vor dem Hintergrund der drei genannten Maßstäbe Wirksamkeit, Effizienz und Gerechtigkeit für die Umweltpolitik ist abschließend zu klären, wie sich diese zum Begriff der Verantwortung verhalten und was dies für die angemessene Verteilung der damit verbundenen moralischen Pflichten bedeutet. Die internationale Staatengemeinschaft spricht seit der Rio-Deklaration 1992 von der gemeinsamen, aber differenzierten Verantwortung für eine nachhaltige Entwicklung, ohne näher zu konkretisieren, was Kriterien für die angemessene Verteilung der damit einhergehenden Pflichten sein können.

Lange Zeit wurde Verantwortung weitgehend mit Rechtfertigung gleichgesetzt und war in einem retrospektiven Sinne gleichbedeutend mit „Rechenschaft geben auf eine Anklage“. Für die Zurechenbarkeit von Handlungen wurden die bereits auf Aristoteles zurückgehenden Kriterien der Freiwilligkeit, Wissentlichkeit und Willentlichkeit herangezogen. In dem Maße, in dem die sozialen Interaktionen in modernen Gesellschaften komplexer wurden, wurde es schwieriger, Sachverhalte und Entwicklungen ursächlich eindeutig auf bestimmte Handlungen zurückzuführen. Das gilt in besonderem Maße auch für die gegenwärtigen Umweltprobleme wie der Verlust der Artenvielfalt, den Klimawandel oder die Abholzung von Wäldern, die kaum durch klar identifizierbare Einzelhandlungen verursacht sind, sondern Ergebnisse bestimmter Strukturen und Institutionen sind. Daher haben seit dem frühen 20. Jahrhundert Autoren wie Max Weber oder Hans Jonas modifizierte Verantwortungskonzepte als Antwort auf die fortschreitende Arbeitsteilung und funktionale Ausdifferenzierung von Gesellschaften entwickelt. Neben der vergangenheitsbezogenen Zuschreibung kausaler Verantwortung rückt nun stärker auch die vorausschauende oder prospektive Verantwortung in den Vordergrund. Diese beschreibt die Verpflichtung, einen Beitrag zu erstrebenswerten Zuständen wie dem Schutz der Umwelt oder der Gewährleistung von Menschenrechten zu leisten.

Konzepte kausaler
wie vorausschauender
Verantwortung

Damit hat der Verantwortungsbegriff zwei Pole, da es für einzelne wie kollektive Akteure nicht nur darum geht, für die Folgen einer vergangenen Tat einzutreten, sondern auch „Antwort zu geben“ auf anstehende Herausforderungen. Dies ist kein Gebot der Freiwilligkeit, sondern mit einer moralischen Pflicht verbunden, die daraus erwächst, dass wir weltweit in ein System von Strukturen und Institutionen mit sehr ungleich verteilten Vorteilen und Lasten „verstrickt“ sind. Damit rückt mit dem Handlungsvermögen neben dem Verursacherprinzip ein zweiter Maßstab für die Lastenverteilung in den Vordergrund. Individuen, Akteure und Staaten mit größeren wirtschaftlich-finanziellen, technologischen wie politischen Möglichkeiten haben danach einen entsprechend größeren Beitrag für eine nachhaltige Entwick-

Zur Lastenverteilung
tritt neben das Verursacherprinzip das Handlungsvermögen.

lung zu leisten – zumal wenn sie ihr größeres Handlungsvermögen auch der Art und Weise vergangener und gegenwärtiger Strukturen verdanken.

Ergänzende Orientierung bietet das Subsidiaritätsprinzip, nach dem auch Umweltprobleme soweit als möglich dezentral zu lösen sind, d.h. von der untersten Ebene aufwärts (Gemeinde, Region, Nationalstaat, zwischen-staatliche Institutionen). Die Verantwortung liegt daher zunächst auf der Ebene, die den betroffenen Menschen jeweils am nächsten ist und welche noch in der Lage ist, das Problem zu lösen. Gleichzeitig gibt es bei Bedarf jedoch ein Recht auf Hilfe und Förderung durch die übergeordneten Einheiten, die sich zudem nicht der Verantwortung für jene Aufgaben entziehen dürfen, die nur sie wahrnehmen können.

Subsidiaritätsprinzip
bei der Bewältigung
von Problemen

Global interdependente Umweltprobleme wie der Klimawandel lassen sich wie schon erwähnt nur durch gemeinsame Anstrengungen der Staatengemeinschaft, geeignete zwischenstaatliche Vereinbarungen und Institutionen lösen. Mit der Agenda 2030 stellt sich die Staatengemeinschaft ihrer gemeinsamen Verantwortung für eine nachhaltige Entwicklung, richtet gleichzeitig aber auch den Blick auf die nationalen Gesellschaften, weil diese schon aus pragmatischen Gründen besser in der Lage sind, Klimaschutzziele zu realisieren, soziale und ökologische Verwundbarkeit zu überwinden und Teilhabe an wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Prozessen zu schaffen. Daher sind zuerst die Regierungen und die Bürger des jeweiligen Landes in der Pflicht, in fairen politischen Verfahren wirksame, effiziente und gerechte Umweltpolitik zu schaffen.

Auch bei gemein-
samer Verantwortung
der Staaten Lösungen
vor Ort suchen.

Dies bedeutet jedoch keineswegs, dass andere Gesellschaften und Akteure keine Pflichten haben. Konkrete Bedingungen und politische Handlungsspielräume für eine nachhaltige Entwicklung sind heute nirgends mehr unabhängig von externen Faktoren. So beeinflussen mächtigere Staaten mit ihrer Politik und ihrem Einfluss auch auf multilaterale Organisationen die Handlungschancen ärmerer Länder und die Entwicklungschancen der dortigen Bevölkerung ganz erheblich. Insofern sind die wohlhabenden Länder, ihre Regierungen und damit letztlich ihre Bürger verpflichtet, mit ihrer Sicherheits-, Außenwirtschafts- oder Rohstoffpolitik die Handlungsspielräume der ärmeren Menschen und Länder nicht zu schmälern, nachhaltige Entwicklung aus eigener Kraft zu verwirklichen. In kohärenter Abstimmung mit der Entwicklungszusammenarbeit sollte man vielmehr die Bemühungen der ärmeren Länder um eine nachhaltige Entwicklung unterstützen. Dies gilt auch für die multinationalen Konzerne, die mit ihrem wirtschaftlichen und politischen Einfluss die Handlungsspielräume von Staaten und die Nachfrage- und Produktionsbedingungen dort deutlich mitbestimmen. Der Privatwirtschaft kommt auch im Hinblick auf einen nachhaltigeren Konsum eine entscheidende Bedeutung zu, da sie mit darüber entscheidet, welche Produkte unter welchen Bedingungen hergestellt werden.

Wohlhabende
müssen Entwick-
lungschancen
ärmerer Menschen
und Länder stützen.

Einzelne Konsumententscheidungen haben zwar nur eine begrenzte Reichweite. Wenn es Konsumenten jedoch gelingt, ihr Verhalten z. B. durch Kampagnen oder bessere Informationen abzustimmen, können diese Einfluss darauf nehmen, was auf welche Weise produziert wird. Wenn eine kritische Masse bereit ist, einen höheren Preis für die Einhaltung von Umwelt- oder Sozialstandards zu zahlen, kann dies die öffentliche Meinung sowie gesellschaftliche Leitbilder verändern und ein Signal für veränderte Konsum- und Lebensstile geben. Voraussetzung für nachhaltigen Konsum ist allerdings eine möglichst vollständige Informationsbasis über die Bedingungen des Herstellungs- und Transportprozesses sowie über die Produkteigenschaften. Der Gesetzgeber und Verbraucherorganisationen sind dazu aufgefordert, die Informationsbeschaffung dafür zu erleichtern. Auch müssen langlebige umweltfreundliche Produkte auch allen Verbrauchergruppen tatsächlich zugänglich sein, weshalb etwa auch dem Phänomen des geplanten, frühzeitigen Verschleißes von Produkten durch geeignete ordnungspolitische Reformen begegnet werden muss. Dies deutet darauf hin, dass der

Konsumenten-
verhalten kann
Produktionsweisen
beeinflussen.

Wandel von Konsum- und Lebensstilen sich nur auf der Basis koordinierter und politischer Umgestaltung erreichen lässt. Dazu müssen die Bürgerinnen und Bürger nicht nur als Konsumenten, sondern auch als politische Akteure und Wähler zu den notwendigen Veränderungen beitragen. So können sie nachhaltige Konsum- und Lebensstile durch die politische Mitgestaltung von Rahmenbedingungen – von Ökosteuern oder Emissionshandel, über Stadtplanung und Bauvorschriften (Heizung, Wärmedämmung etc.) bis hin zur Förderung von Möglichkeiten der umweltschonenden Erholung – attraktiver machen und erleichtern.

Literaturverzeichnis

- B** Bundesministerium für Wirtschaft und Energie: Die essenzielle Rolle des CO₂-Preises für eine effektive Klimapolitik. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirates beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Berlin 2016. https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Ministerium/Veroeffentlichung-Wissenschaftlicher-Beirat/wissenschaftlicher-beirat-rolle-co2-preis-fuer-klimapolitik.pdf?__blob=publicationFile&v=8 [letzter Abruf: 08.06.2018].
- C** Carbon Price Leadership Coalition: Report of the High-Level Commission on Carbon Prices. Executive Summary, May 29, 2017. – 10 S. https://static1.squarespace.com/static/54ff9c5ce4b0a53decccfb4c/t/59b7f26b3c91f1bb0de2e41a/1505227373770/Carbon-Pricing_EnglishSummary.pdf [letzter Abruf: 08.06.2018].
- E** Edenhofer, Ottmar/Wallacher, Johannes/Reder, Michael/Lotze-Campen Hermann: Global aber gerecht. Klimawandel bekämpfen, Entwicklung ermöglichen. – München: Beck, 2010. – 240 S.
- Edenhofer, Ottmar/Flachsland, Christian/Lessmann, Kai: Wem gehört die Atmosphäre? Nach dem Klimagipfel in Cancún. In: Stimmen der Zeit 229 (2011) 2, S. 75–88.
- H** Hauff, Volker (Hrsg.): Unsere Gemeinsame Zukunft – Der Brundtlandt-Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung. – Grevén: Eggenkamp, 1987. – 421 S.
- Heitzig, Jobst / Kornek Ulrike: Bottom-up linking of carbon markets under far-sighted cap coordination and reversibility. In: Nature Climate Change 8 (2018), S. 204–209.
- Helfrich, Silke /Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.): Commons. Für eine neue Politik jenseits von Markt und Staat. – Bielefeld, Transcript, 2012. – 529 S. <https://www.boell.de/sites/default/files/2012-04-buch-2012-04-buch-commons.pdf> [letzter Abruf: 08.06.2018].
- L** Laudato Si'. Über die Sorge für das Gemeinsame Haus (LS): http://w2.vatican.va/content/francesco/de/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si.html [letzter Abruf: 08.06.2018].
- Löffler, Winfried: Was hat soziale Gerechtigkeit mit Nachhaltigkeit zu tun? Philosophische Sondierungen im Umkreis zweier Leitbilder. In: Littig, Beate (Hrsg.), Religion und Nachhaltigkeit. – Münster: Lit-Verlag, 2004. – S. 41–70.
- M** Mercator Research Institute on Global Commons and Climate Change: Deutsche Klimapolitik sozial gerecht gestalten, Berlin 2017.

- S** Stephan, Petra: Nachhaltigkeit: ein semantisches Chamäleon. In: Entwicklung und Zusammenarbeit 43 (2002), Nr. 4, S. 112 f.
- O** Ostrom, Elinor/Walker, James (Hrsg.): Trust and Reciprocity. – New York: Russell Sage, 2005. – 424 S.
- P** Päpstlicher Rat für Gerechtigkeit und Frieden: Kompendium der Soziallehre der Kirche. – Freiburg: Herder, 2006. – 543 S.
- R** Rockström, Johan et al.: Planetary Boundaries: Exploring the safe operating space for humanity. In: Nature 461, 472–475 (24.09.2009).
- W** Wallacher, Johannes: Laudato Si' – eine „aufklärerische“ Botschaft. In: Wissenschaft und Weisheit. In: Franziskanische Studien zu Theologie, Philosophie und Geschichte 78 (2015), S. 9–24.

Impressum

Der Autor

Prof. Dr. phil. Dr. rer. pol. Johannes Wallacher ist Präsident der Hochschule für Philosophie München und Professor für Sozialwissenschaften und Wirtschaftsethik an dieser Hochschule; er ist zudem u.a. Vorsitzender der Sachverständigengruppe „Weltwirtschaft und Sozialethik“ der Deutschen Bischofskonferenz und Mitglied von acatech – Deutsche Akademie der Technikwissenschaften.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Dr. Karlies Abmeier

Leiterin Team Religions-, Integrations- und Familienpolitik
Hauptabteilung Politik und Beratung
T +49 30 / 26 996-3374
karlies.abmeier@kas.de

Postanschrift: Konrad-Adenauer-Stiftung, 10907 Berlin

Herausgeberin: Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. 2018, Sankt Augustin/Berlin

Gestaltung & Satz: yellow too Pasiak Horntrich GbR

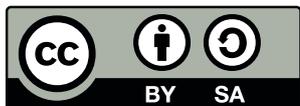
Druck: copy print Kopie & Druck GmbH, Berlin

Die Printausgabe wurde bei copy print Kopie & Druck GmbH, Berlin klimaneutral produziert und auf FSC-zertifiziertem Papier gedruckt.

Printed in Germany.

Gedruckt mit finanzieller Unterstützung der Bundesrepublik Deutschland.

ISBN: 978-3-95721-460-7



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

Bildvermerk Titelseite
© RK008, Adobe Stock