

Klimawandel und soziale Gerechtigkeit

Studie zur Vorbereitung einer Tagung in der
Chinese Academy of Social Sciences

Im Auftrag der
Konrad-Adenauer-Stiftung

Prof. Dr. Felix Ekardt, LL.M., M.A.
Forschungsgruppe Nachhaltigkeit und Klimapolitik
Universität Rostock, Juristische Fakultät
www.sustainability-justice-climate.eu
felix.ekardt@uni-rostock.de

Zusammenfassung

Die globalen Klimagasemissionen sind seit 1990 um 40 % gestiegen. Sie müssten weltweit aber bis 2050 um etwa 80 % sinken, um riesige ökonomische Schäden, Millionen Todesopfer, Migrationsströme und ggf. gewaltsame Konflikte um knappe Ressourcen wie Wasser und fruchtbares Land zu verhindern. Die Emissionen sind bisher sehr ungleich verteilt; ein Deutscher z.B. hat pro Kopf immer noch etwa die dreifache Emissionsmenge wie ein Chinese. Auch die drohenden Klimawandelsfolgen werden weltweit und innerhalb der Staaten ungleich verteilt sein.

Diese Studie sucht deshalb aus juristischer und interdisziplinärer sozialwissenschaftlicher Perspektive Konzepte für eine sozial ausgewogene Verfolgung der „Jahrhundertaufgabe Klimaschutz“ auf nationaler wie auf globaler Ebene. Dabei wird der konstant behauptete, aber in Wirklichkeit so nicht bestehende Gegensatz „soziale Gerechtigkeit versus ambitionierte Klimapolitik“ eingehend untersucht und widerlegt. Im Ergebnis wird eine entschlossenerere Klimapolitik mit einer ebenfalls entschlosseneren (nationalen wie globalen) sozialen Komponente inhaltlich entwickelt – im Kontrast zu den flagrant unzureichenden bisherigen nationalen und auch den erwartbaren neuen globalen Ausrichtungen nach Kopenhagen. Die Studie mündet demgemäß in eine konzeptionelle Alternative zur erwartbaren, völlig unzureichenden globalen Klimapolitik im Gefolge von Kopenhagen 2010, die genau gegenläufig zum eben Gesagten der Linie folgt: zu unambitionierte Ziele für Industrieländer und gar keine oder vage Ziele für Länder wie China oder Indien; wenig Sanktionen im Falle der Zielverfehlung; zu viele Schlupflöcher; zu wenig Geld gegen die globale Armut, die durch den Klimawandel noch verschlimmert wird; unterfinanzierte Fonds statt klare Finanzhilfansprüche der Entwicklungsländer.

Die Studie bietet demgemäß ein globales Klimaschutzkonzept an, das aufzeigt, wie nach (und trotz) Kopenhagen eine radikale Klimawende im Eigeninteresse fast aller (!) Menschen und Staaten weltweit möglich wäre – und das Klimaschutz und sozialen Ausgleich verbindet. Der Grundgedanke lautet in zugespitzter Form: Strenge Reduktionsziele weltweit, die auch den Schwellenländern mittelfristig einen nachhaltigen Entwicklungspfad vorgeben, und zugleich eine hohe finanzielle Kompensation seitens der Industrieländer zugunsten der Entwicklungs- und Schwellenländer (und ein sozialer Ausgleich innerhalb der Industrieländer). Die Studie berücksichtigt also die soziale Verteilungskomponente einerseits durch verstärkte Ausgleichsmaßnahmen für bestimmte Verteilungswirkungen von Klimapolitik auf nationaler und globaler Ebene – und andererseits durch Vorschläge für eine Intensivierung der Klimapolitik selbst, die ihrerseits eine wesentliche langfristige sozialpolitische Maßnahme darstellt. Kurzfristige plus langfristige Sozialverträglichkeit durch Klimaeffektivität und bestimmte Flankierungen, lautet die konzeptionell weiter ausgearbeitete Idee.

Grundlage ist zunächst eine genaue Analyse der verschiedenen sozialen Implikationen der Klimapolitik und ihrer nationalen, europäischen und globalen Instrumente, bei der sich auch zeigt, dass einzelne „soziale Einfärbungen“ bestimmter klimapolitischer Instrumente letztlich nicht hinreichend geeignet erscheinen, die komplexe sozial-klimapolitische Problemlage abzubilden, nicht einmal hinsichtlich des „nur nationalen“ Bereichs (am ausführlichsten wird das für den Raumwärme-Bereich analysiert):

- Zwar wirkt Klimapolitik, u.a. weil sie die fossilen Brennstoffe verknappen und verteuern muss, kurzfristig tendenziell für die Einkommensschwächeren überproportional belastend aufgrund des prozentual größeren Anteils der Energiekosten an ihrem Ein-

kommen. Jener Effekt geht von einer Vielzahl gesetzlicher Regelungen aus und gerade nicht nur von den unmittelbaren Energiepreis-Regelungen.

- Vereinzelte Versuche eines sozialen Ausgleichs wie die in Deutschland praktizierte Senkung der Rentenbeiträge aus den Ökosteuererinnahmen wiegen diesen Effekt nur in begrenzten Teilen auf und kommen zudem wesentlichen sozial schwächeren Gruppen (Arbeitslosen) naturgemäß nicht zugute.
- Viele klimapolitisch motivierte Förderprogramme und Steuererleichterungen nützen zudem faktisch nur denjenigen, die bereits über ein gutes Einkommen verfügen.
- Umgekehrt muss festgehalten werden: Nicht speziell Klimapolitik trifft Ärmere besonders. Bei der Umsatzsteuer z.B. ist es nicht anders. Es ist deshalb zumindest unredlich, wenn manche in hervorgehobener Weise gerade der Klimapolitik Verteilungswirkungen vorwerfen.
- Zudem schafft eine effektive Klimapolitik bereits kurzfristig Arbeitsplätze, etwa bei den erneuerbaren Energien oder im Energieeffizienzbereich, ebenso wie eine insgesamt dynamisierte wirtschaftliche Entwicklung, was sozial als positiver Effekt zu Buche schlägt.
- Außerdem wird der Klimawandel selbst zu voraussichtlich deutlich größeren sozialen Benachteiligungen bestimmter Gruppen führen als die bisherigen moderaten Maßnahmen zu seiner Verhinderung: Es werden auch in Deutschland und Europa die sozial Schlechtergestellten vom drohenden Klimawandel überproportional stark betroffen sein – also von Naturkatastrophen, Kriegen, Energiepreisexplosionen, zusammenbrechender Versorgungssicherheit usw.
- Im globalen Maßstab werden die Hauptopfer des Klimawandels Entwicklungsländer und künftige Generationen sein – obwohl sie zur Verursachung des Klimawandels wenigstens bisher nur in geringem Umfang beigetragen haben.
- Umgekehrt kann eine entschlossene Klimapolitik langfristig (!) sozialen Belangen wie z.B. stabilen Energiepreisen (durch Abkopplung von den erwartbaren Preisexplosionen bei den fossilen Brennstoffen Öl, Gas, eventuell auch Kohle) sowie der Versorgungssicherheit gerade dienen. Dies gilt für Industrieländer und für Entwicklungsländer.
- All ist umso relevanter, als die soziale Ungleichheit weltweit ohnehin schon extrem ausgeprägt ist. Deren Abbau wiederum könnte, selbst wenn sie von den Industrieländern massiv finanziell unterstützt würde, auch die soziale Lage in den Industrieländern stabilisieren, da damit die Gefahr eines globalen Dumpingwettlaufs um die niedrigsten Sozialstandards gebannt werden könnte.

Die verbreitete politische Linie „Sozialpolitik durch kostenarme, unzureichende Klimapolitik“ ist vor diesem Hintergrund national und global unzureichend und schädlich, und zwar klimapolitisch ebenso wie sozialpolitisch. Gleichwohl ist sie hinter der nationalen Klimapolitik ebenso durchgängig erkennbar wie hinter dem völlig unzureichenden globalen Klimakompromiss, der sich seit Kopenhagen abzeichnet (und der selbst bei deutlichen Verbesserungen, legt man das halbwegs Erwartbare zugrunde, immer noch flagrant unzureichend wäre). Die Kernaufgabe lautet stattdessen, Reformkonzepte zu entwickeln, die sowohl klimapolitisch effektiv und dadurch langfristig sozial sind – und die gleichzeitig kurzfristig soziale Verwer-

fungen national und global vermeiden.

Die Studie entwickelt für all dies auch eine rechts- und gerechtigkeits-theoretische Grundlage. Ein nachhaltiger, also auch von künftigen Generationen und von allen Menschen weltweit so praktizierbarer Lebensstil wird vielleicht den Individual-Pkw durch Car-Sharing ersetzen, den Fleischkonsum weitestgehend reduzieren, Urlaubsflüge zur Ausnahme machen und in Null-Emissions-Häusern stattfinden. Abgesehen davon, dass dies gerade nicht das Lebensglück vermindern muss, liegt hierin auch kein Gerechtigkeitsproblem. Eine gerechte Gesellschaft muss natürlich das zum Leben Notwendige, Rechtsgleichheit und reale Entfaltungschancen für alle garantieren – sie garantiert aber keine materielle Gleichverteilung. Deswegen kann auch nicht jedwede soziale Verteilungswirkung von Klimapolitik beanstandet werden (sowohl rechtlich als auch ethisch-philosophisch); auch ohne Umweltschutz kann sich nicht jeder jedweden Wohlstand leisten. Zudem garantieren liberale Gesellschaften zwar Selbstbestimmung; dabei müssen aber die Wirkungen auf die Freiheit anderer mitbedacht werden. Andernfalls verengt man Selbstbestimmung auf materielle Selbstentfaltung und löst sie vom (für die Freiheit als Autonomie zwingenden) Einstehenmüssen für die Folgen des eigenen Handelns ab. Bisher leben westliche Gesellschaften beim Klimaproblem auf Kosten künftiger Generationen und der Menschen im Süden. Und die gebotene soziale Gerechtigkeit lässt sich richtigerweise fassen als die aktuelle und langfristige, nationale und globale Sicherung der Selbstbestimmung und ihrer elementaren äußeren Voraussetzungen, zu denen auch ein basaler Energiezugang und ein stabiles Globalklima zählen. Auch wenn dieses Hinausreichen über den alltäglichen Kontext häufig verdrängt werden mag, weil Menschen emotional das Hier und Heute und die wenig eingehegte Selbstentfaltung oft als zentral erscheinen mag – und eine echte Klimawende manchem ungewohnt, unbequem oder vordergründig „zu teuer“ erscheinen mag.

Die dauerhafte und nationale wie globale Sicherung der sozialen Gerechtigkeit spricht im Kern für massive klimapolitische Schritte, verbunden (national wie global) mit sozialen Kompensationen für die sozial Schwächeren, um deren elementare Freiheitsvoraussetzung „basaler Energiezugang“ jederzeit sicherzustellen. Diese Kompensation darf jedoch nicht die Form von „Sozialtarifen auf Strom“ o.ä. annehmen; sie muss vielmehr so aussehen, dass der Verhaltensänderungsanreiz, der von einer wirksamen Klimapolitik ausgehen soll, erhalten bleibt.

Im Einzelnen könnte ein globaler Klimaschutzansatz, der sozial gerecht ist, so aussehen:

1. Die Klimagasausstöße müssen global strikt begrenzt und dann auf alle Staaten anhand ihrer Bevölkerungszahl aufgeteilt werden. Jeder Mensch zählt dabei gleich viel.
2. 0,5 Tonnen mal Einwohnerzahl – das wäre 2050 der zulässige Ausstoß in einem Staat.
3. Beginnen würde man jetzt mit dem globalen Durchschnitt: 5 Tonnen pro Mensch. Das zulässige Maß müsste dann in vielen kleinen Schritten jährlich absinken.
4. Wenn dann etwa westliche Länder mehr Treibhausgase ausstoßen wollten, müssten sie südlichen Ländern, die heute deutlich unter 5 Tonnen liegen, überschüssige Emissionsrechte abkaufen. Diesen Staaten-Emissionshandel gibt es schon heute, aber mit zu laschen Zielen im Westen und gar keinen Zielen im Süden.
5. Die Entwicklungsländer bekämen übergangsweise mehr als 5 Tonnen pro Kopf und der Westen entsprechend weniger, um die historische Verursachung des Klimawandels durch den Westen teilweise auszugleichen. So könnten sie noch mehr verkaufen und verdienen. Das würde Entwicklung ermöglichen, Klimaschutz und Klimawandels-

folgen finanzieren – und trotzdem langfristig die Klimagase begrenzen.

6. So würde neben dem Klimaschutz auch das zweite globale Megaproblem angegangen: nicht die Finanzkrise – sondern die globale Armut.
7. Eine globale Institution – etwa das bestehende UN-Klimasekretariat in Bonn – müsste die Emissionsreduktionen überwachen und mit strengen Sanktionen durchsetzen.
8. Die nach dem Staaten-Emissionshandel pro Staat oder Kontinentalzusammenschluss (EU) vorhandene jährliche, sinkende Menge an Emissionsrechten müsste dann mittels eines umfassenden innerstaatlichen oder innereuropäischen Emissionshandels unter den Kohle-, Gas- und Öl-Unternehmen durch eine Auktion weiterverteilt werden. Jeder Importeur oder Verkäufer von fossilen Brennstoffen dürfte also die sich aus diesen Brennstoffen ergebenden Treibhausgasausstöße bei allen Bürgern nur noch ermöglichen, wenn er Emissionsrechte besitzt. Anders als der bisherige EU-Emissionshandel nur für einige Industriesektoren und mit laschen Zielen würden damit nahezu sämtliche Klimagasausstöße erfasst. Denn über die Primärenergie bildet man Produktion und Konsum quasi insgesamt ab. Vieles an Klimapolitikwust würde damit überflüssig.
9. Die Primärenergieunternehmen würden ihre Ersteigerungskosten für die Emissionsrechte gleichmäßig über Produkte, Strom, Wärme und Treibstoff an die Endverbraucher weitergeben; umgekehrt würde der Staat respektive ein Kontinentalzusammenschluss wie die EU die Versteigerungs-Einnahmen pro Kopf an alle Bürger verteilen (Ökobonus).
10. Auch die ebenfalls klimaschädlichen Sektoren Landwirtschaft und grenzüberschreitender Luft- und Schiffsverkehr müssten einbezogen werden, ebenso wie die Entwaldung, etwa im Regenwald.

So senkt man den globalen Treibhausgasausstoß und die Nutzung fossiler Brennstoffe schrittweise rapide. Automatisch kämen damit treibhausgasarme erneuerbare Energien und Energieeffizienz massiv auf. All das wäre auch ökonomisch sehr sinnvoll – allein schon wegen der sonst drastischen Kosten des Klimawandels. Und auch kurzfristig sind mehr Energieeffizienz und erneuerbare Energien ökonomisch oft vorteilhaft: Man fördert neue Wirtschaftszweige und macht sich von Energieimporten und steigenden Öl- und Gaspreisen unabhängig. Man sichert dauerhaft die Energieversorgung. Und vermeidet gewaltsame Auseinandersetzungen um schwindende Ressourcen.

Dass der Westen durch den Emissionsrechtekauf Geld an den Süden zahlen muss, ist gerecht. Denn pro Kopf emittiert ein Europäer immer noch ein Vielfaches mehr als ein Chinese oder Afrikaner. Außerdem werden die Südländer – und künftige Generationen – die Hauptopfer des Klimawandels sein, den primär der Okzident verursacht hat. Zugleich hilft der Ökobonus den sozial Schwächeren im Westen: Der Ökobonus ist ja pro Bürger gleich hoch; und wer wenig Energie und Produkte konsumiert, also gerade die sozial Schwächeren, bekommt die weitergegebenen Kosten des Emissionshandels nur wenig zu spüren. Energie ist und bleibt so für jeden bezahlbar. Dauerhaft, unabhängig von Öl- oder Gaspreisen. Dies gilt, obwohl der Ökobonus im Verhältnis zu den umverteilten Emissionshandelskosten im Okzident niedrig und in südlichen Ländern hoch wäre. Denn die Emissionshandelskosten zwischen den Staaten würden zum „südlichen“ Ökobonus dazuaddiert und vom „westlichen“ Ökobonus subtrahiert. Das wäre der Finanztransfer in den Süden.

Inhaltsverzeichnis

1. Problemstellung

2. Methodik der vorliegenden Untersuchung

3. Realistische Klimadaten, ökonomische Schäden, Umgang mit Unsicherheiten – und die Grenzen des Wachstums

4. Klimaschutz und Gerechtigkeit: Theoretische Grundlagen

4.1 These zum Kern einer nachhaltigkeitskonformen Ethik

4.2 Eine wesentliche Scheidung: Anthropologie (homo oeconomicus) versus normative Präferenztheorie/ Effizienztheorie

4.3 Warum die ökonomische Effizienztheorie (normative Präferenztheorie) selbst eine Ethik ist – zugleich zu den Begriffen Objektivität und Rationalität

4.4 Warum die normative Präferenztheorie nicht überzeugend ist

4.5 Für eine diskursrationale Gerechtigkeitstheorie als bessere Alternative zur Präferenztheorie

5. Klimawandel und Gerechtigkeit: Soziale Verteilungsfragen

5.1 Abwägungen und Effizienz: Die Grundstruktur sozialer Gerechtigkeit im Klimaschutz in Absetzung von der Klimaökonomik

5.2 Ambivalente soziale Wirkungen bisheriger Klimapolitik

5.3 „One human, one emission right“

5.4 Grundgedanken einer neu ausgerichteten effektiven und sozialen Klimapolitik

5.5 Ein Zehn-Punkte-Plan für einen effektiven und sozialen Klimaschutz

5.6 Wie genau schützt ein klimapolitischer Neuansatz die soziale Gerechtigkeit? Und wie dient er zugleich dem Eigennutzen (fast) aller Beteiligten?

5.7 Widerlegung einiger Einwände – zugleich zur Frage nach nötigen neuen Institutionen globaler Klimaverhandlungen

5.8 Historische Emissionen als soziales Gerechtigkeitsproblem

5.9 Governance: „Mehr Unternehmensethik und CSR“ als wirksames Klimaschutzinstrument? Zugleich zur irreführenden Scheidung „bottom up“/ „top down“

Literaturverzeichnis

1. Problemstellung

Die zu erstellende Studie widmet sich der Frage, wie sich die zwei vielleicht größten Herausforderungen unserer Zeit besser zusammendenken und in der Lösung verknüpfen lassen: Die Wahrung bzw. Herstellung sozialer Gerechtigkeit auf nationaler und transnationaler Ebene – und die Bewahrung eines stabilen Globalklimas, ohne welches jedes friedliche Leben und damit auch jede Sozialpolitik womöglich Makulatur wäre. Das Thema soziale Gerechtigkeit ist im Klimadiskurs immer noch relativ „neu“. Und wenn es doch einmal auftaucht, so wie in diesen Wochen im Umfeld der (wenngleich vorhersehbar) gescheiterten Kopenhagen-Konferenz, dann wird es ausschließlich auf das Nord-Süd-Verhältnis bezogen und auch insofern nicht ansatzweise befriedigend behandelt. Soziale Verteilungsfragen stellen sich jedoch auch national und nicht nur transnational. Beide Dimensionen soll die Studie zu berücksichtigen und zusammenzuführen versuchen. Dabei wird der konstant behauptete, aber in Wirklichkeit so vielleicht gar nicht bestehende Gegensatz „soziale Gerechtigkeit versus ambitionierte Klimapolitik“ eingehend gewürdigt werden. Dies wird auch zu konkreten Alternativen zu den suboptimalen bisherigen nationalen und globalen Ausrichtungen nach der gescheiterten Kopenhagen-Klimakonferenz führen. Diese leisten den von Schwellen- und Entwicklungsländern wie China geforderten globalen sozialen Ausgleich de facto durch Verschonung der Schwellenländer von Klimazielen, wofür dann im Gegenzug die Industrieländer aber ebenfalls nur moderate Ziele übernehmen und sich zu keinen nennenswerten sozialen Ausgleichsmaßnahmen monetärer Art an die Schwellen- und Entwicklungsländer bereit finden. Dies nützt jedoch voraussichtlich weder dem Klimaschutz noch der sozialen Gerechtigkeit; denn das global größte soziale Problem neben der Armut wird voraussichtlich in den nächsten Jahrzehnten gerade der Klimawandel werden, den man auf diese Weise nicht aufhält (und dessen Folgekosten die aktuell eingesparten Klimapolitikkosten, wie wir noch sehen werden, bei weitem übersteigen werden).

Die Studie sucht demgemäß Konzepte, wie nach (und trotz) Kopenhagen eine radikale Klimawende im Eigeninteresse fast aller Menschen und Staaten und unter Berücksichtigung der sozialen Komponente möglich wäre. Dies hat gerade im Diskurs von EU-Staaten und Schwellenländern – also beispielsweise im deutsch-chinesischen Diskurs – eine große praktische Bedeutung. Bisher wird in Europa und mehr noch in Schwellenländern wie China Klimaschutz z.T. zwar als wirtschaftliche Chance erkannt, häufiger jedoch als Hindernis auf dem Pfad anhaltenden Wirtschaftswachstums und daran gekoppelten sozialen Ausgleichs erlebt. Da indes beispielsweise China durch die abschmelzenden Himalaya-Gletscher usw. zu den Hauptopfern des Klimawandels gehören könnte, droht die Perspektive der „Umweltpolitik erst nach erfolgreichem ökonomisch-sozialem Wachstum“ schon ökonomisch-sozial auf Dauer deutliche Nachteile zu haben. Dies lässt es wesentlich erscheinen, einen Austausch über Klimawandel und soziale Gerechtigkeit anzustoßen.

Soziale materielle Verteilungsfragen sind dabei nur ein Teilaspekt von Gerechtigkeit. „Sozial“ kennzeichnet in dieser Studie Verteilungsfragen, und zwar der Klimapolitik und des Klimawandels, einerseits innerhalb der Industrieländer und andererseits zwischen Industrieländern und Entwicklungsländern. Keinesfalls unterstützt wird die in der (primär deutschen) „Drei-Säulen-Vorstellung“ von Nachhaltigkeit enthaltene Idee, „ökologisch“ und „sozial“ würden als Begriffe gewissermaßen zwei klar abgrenzbare Bereiche der äußeren Welt

markieren.¹ Zudem hat „sozial“ in einem zu weiten Wortsinne nicht wirklich mehr einen verwertbaren Begriffsinhalt.

Konzepte der Klimasozialwissenschaft – im Gegensatz zur Klimanaturwissenschaft – werden bisher in der konkreten Politikberatung fast nur von der Klimaökonomik² erarbeitet. Diese Ansätze treffen, ohne dass dies immer bemerkt wird, Gerechtigkeitsaussagen und bestimmten de facto auch große Teile dessen, was über Klimawandel und Gerechtigkeit gedacht wird. Auch wenn es unterschiedliche klimaökonomische Ansätze gibt, sind diese Ansätze, soweit sie die in westlichen Ländern und zunehmend auch weltweit vorherrschende wirtschaftswissenschaftliche Neoklassik zugrunde legen, allerdings bestimmten wesentlichen Einwänden ausgesetzt.³ Deshalb wird die Untersuchung vorliegend in stetiger Auseinandersetzung mit klimaökonomischen Sichtweisen verlaufen. Gegenstand der Klimaökonomik ist das Errechnen optimaler Klimapolitik-Pfade; dies liegt so auch den wirtschaftswissenschaftlichen Anteilen an den IPCC-Berichten zugrunde, wo die Ökonomen bisher als einzige Klimasozialwissenschaftler vertreten sind. Dafür werden die drohenden Klimawandelsschäden sowie die (zumeist) in Geldwerte übersetzten allgemeinen Vor- und Nachteile möglicher klimapolitischer Schritte in ein Verhältnis zueinander gesetzt. Drohende Klimaschäden, Klimapolitik-Kosten und in Geldwerte übersetzte Klimapolitik-Vorteile werden in der Wirtschaftswissenschaft also gemeinhin saldiert, um auf diesem Wege einen optimalen Klimaschutzpfad angeben zu können.⁴ Zugrunde liegt der Gedanke der Effizienz. Diese traditionelle wohlfahrtsökonomische Kosten-Nutzen-Methode hat jedoch ein grundlegendes Problem. „Klare Zahlen“ in der Klimaökonomik und im IPCC mögen zwar vielen Politikern und Medienvertretern entgegenkommen und besonders erscheinen. Hinter scheinbar „klaren Zahlen“ verbergen sich indes verdeckte Annahmen über Klimafakten und Klima-Wertungen. Sind diese Annahmen falsch oder zweifelhaft, sind auch die Zahlen wertlos und eine letztlich nicht eingelöste Objektivitäts-Suggestion. Auch wenn „klare Zahlen“ wissenschaftlich – und noch mehr politisch und medial – vermeintlich attraktiv erscheinen mögen.⁵ Wir werden im Folgenden sehen, dass der ökonomische Ansatz eine verkappte Gerechtigkeitstheorie ist, und zwar die die Klimadebatte dominierende Theorie. Nur erweist sich die Theorie leider als in wichtigen Punkten unhaltbar.

2. Methodik der vorliegenden Untersuchung

Methodisch behandelt die vorliegende Studie die Einschätzung und die Auswirkungen aktueller und denkbarer politischer Maßnahmen und damit von Gesetzen im Kontext des Klimawandels.⁶ Dabei geht es einerseits um eine Gerechtigkeitsanalyse (eine solche ist auch jede

¹ Im Einzelnen zur Kritik am Drei-Säulen-Modell sowie zu einer Alternative Ekardt, Theorie der Nachhaltigkeit. Rechtliche, ethische und politische Zugänge, 2010. Dort auch näher dazu, dass das Drei-Säulen-Modell keinesfalls völkerrechtlich oder aus sonstigen Gründen zwingend vorgegeben ist; eher ist das Gegenteil der Fall.

² Gemeint ist die Wirtschaftswissenschaft des Klimaschutzes, also nicht die Wirtschaft/ Ökonomie als solche.

³ Ein Gegenkonzept zur Neoklassik wäre etwa die Ökologische Ökonomik bzw. Ökonomie; vgl. Daly, Beyond Growth. The Economics of Sustainable Development, 1996; Rogall, Nachhaltige Ökonomie, 2009, S. 157 ff. Freilich zeigt sich im Folgenden, dass einige der vorliegend entwickelten Kritikpunkte auch für sie gelten.

⁴ Exemplarisch Lüdemann/ Magen, Effizienz statt Gerechtigkeit?, Preprint des Max-Planck-Instituts für Gemeinschaftsgüter, 2008, S. 5; Posner, Notre Dame Journal of Law, Ethics and Public Policy 1986, 85 ff.; Nordhaus, A Question of Balance. Weighing the Options on Global Warming Policies, 2008, S. 5.

⁵ Kritisch dazu (indes nur auf Tatsachen-Unsicherheiten bezogen) auch Stehr/ von Storch, GAIA 2008, 19 ff.

⁶ Auch der Emissionshandel, eine Ökosteuer oder eine Produktkennzeichnung zur Verbraucherinformation werden nur dadurch zum Politikinstrument, dass sie in eine gesetzliche Form gebracht und damit vorgeschrieben werden. Die verbreitete Redeweise von „rechtlichen versus ökonomische und informationelle Instrumente“ ergibt damit nicht unbedingt viel Sinn.

ökonomische Effizienzanalyse, wie man noch sehen wird), andererseits um eine steuerungs-wissenschaftliche Analyse bisheriger und möglicher Instrumente. Steuerungsanalysen – zu denen auch steuerungswissenschaftliche Abschnitte einiger soziologisch-philosophischer Klassiker gehören⁷ – schätzen ab, welche Auswirkungen bestimmte diskutierte Vorschläge, hier z.B. zur Schnittmenge „Klimaschutz und soziale Gerechtigkeit“, voraussichtlich haben werden. Es geht also um die Untersuchung, ob ein Mittel bestimmte Ziele wirksam erreicht. Eine solche Abschätzung kann unterschiedliche Elemente einschließen Textanalyse einschlägiger Gesetze; (b) Sekundäranalyse vorhandenen quantitativ- oder qualitativ-empirischen Materials⁸; (c) Anwendung theoretischer Einsichten zur Steuerungswirkung bestimmter Arten politischer Maßnahmen, wobei auch sozialwissenschaftliche Verhaltensmodelle (Anthropologien) eine Rolle spielen. Bereits auf dieser Grundlage kann sinnvoll über eine sozial gerechtere und zugleich effektivere Klimapolitik debattiert werden. Dabei ist die ganz exakte monetäre Quantifizierung der Auswirkungen einer Maßnahme weniger interessant als die Einsicht, dass bestimmte Regelungen überhaupt in einer bestimmten Richtung wirken.⁹

Die den konkreten Vorschlägen vorangehende wesentliche Frage – was denn überhaupt (klimapolitisch oder allgemein) „sozial gerecht“ bedeutet – ist anders als jedwede Steuerungsfrage keine deskriptive Frage, sondern eine normative Frage. Normative Fragen handeln davon, wie etwas sein soll. Empirisch beobachten oder quantifizierend messen kann man jedoch nie, was sein soll, sondern nur, was faktisch der Fall ist. Messen könnte man also beispielsweise auch, was bestimmte Menschengruppen rein faktisch für gerecht halten. Dies muss allerdings nicht notwendigerweise dem entsprechen, was wirklich als gerecht zu gelten hat, wie wir noch sehen werden.

3. Realistische Klimadaten, ökonomische Schäden, Umgang mit Unsicherheiten – und die Grenzen des Wachstums

Eingangs müssen wir die tatsächlichen Grundlagen des Klimaproblems kurz rekapitulieren. Dies ist auch deshalb nötig, weil schon dort die dominierenden klimaökonomischen Ansätze teilweise problematisch sind, was auch Folgen für die Gerechtigkeitsthematik hat, u.a. weil die drohenden Schäden dadurch unterschätzt werden. Der Klimawandel stellt die Menschheit voraussichtlich vor Probleme, die es in diesen Dimensionen noch nie gab. In seinem Kernanliegen ist Klimaschutz, so komplex der Klimawandel als naturwissenschaftliche Phänomen auch sein mag, dabei ziemlich einfach¹⁰: Es geht schlicht darum, viel weniger Treibhausgase auszustoßen, also (hauptsächlich) viel weniger Öl, Kohle und Gas zu verbrauchen. Man benötigt dafür strenge Treibhausgasreduktionsziele, mehr Energieeffizienz, mehr erneuerbare Energien – die theoretisch weitgehend treibhausgasfrei sind –, vielleicht allerdings auch ein gewisses Quantum an Suffizienz. Damit steht ein Zivilisationsmodell auf dem Prüfstand, das besonders im Okzident in den letzten 200 Jahren maßgeblich auf einem hohen Verbrauch fossiler Brennstoffe aufbaute. In jenem Zivilisationsmodell sind fossile Brennstoffe omnipräsent. Nicht nur in Benzin und Strom, auch in Heizenergie, in Dünger, in nahezu jedem Produkt, in Kunststoffen, im Transport von Waren. Hoher Fleischkonsum, Autofahrten und Fernurlaube

⁷ Vgl. z.B. Habermas, Faktizität und Geltung, 1992 und Luhmann, Das Recht der Gesellschaft, 1993.

⁸ Vgl. etwa IFEU, Energiekostenanstieg, soziale Folgen und Klimaschutz, 2006; Niebert, Perspektiven einer sozialen Umweltpolitik, 2008.

⁹ Zur Grenze von Quantifizierungen in Steuerungs- bzw. Rechtswissenschaft auch Hofmann, Abwägung im Recht, 2007; ausführlicher dazu unten im Fließtext.

¹⁰ Für diese Formulierung Hänggi, Wir Schwätzer im Treibhaus. Warum die Klimapolitik versagt, 2008, S. 7.

als Normalfall, reichlich geheizte Wohnungen, Unterhaltungselektronik u.a.m. werden deshalb durch den Klimawandel zu Diskussionspunkten.

Bis zum Jahr 2100 werden, bei unveränderter Entwicklung, globale Erwärmungen von insgesamt 3-6 Grad prognostiziert, eventuell auch mehr, insbesondere dann, wenn die Schwellenländer wie China oder Indien den westlichen Lebensstil zunehmend erfolgreich übernehmen. Ohne einen wesentlich entschlosseneren Klimaschutz drohen der Welt deshalb ökonomische und friedenspolitische Schäden sowie Verluste an Menschenleben in hohem Ausmaß. Dabei besteht ein flagranter globaler und intergenerationeller Konflikt¹¹: Trotz der in Europa und Deutschland oft beanspruchten Rolle als „Klimavorreiter“ emittiert ein Deutscher immer noch etwa die dreifache Treibhausgasmenge eines Chinesen und das etwa Zwanzigfache eines Afrikaners¹²; gleichzeitig werden die Südländer vom Klimawandel vergleichsweise stärker betroffen sein.¹³ Gleiches gilt für künftige Generationen: Sie sind die Geschädigten des Klimawandels, ohne ihn verursacht zu haben. Insgesamt sind die weltweiten Emissionen seit 1990 um 40 % gestiegen. Auch in den westlichen Ländern sind die Emissionen im Kern (nur) konstant geblieben, und selbst dies fast ausschließlich auf „Umwegen“, indem man den Industriezusammenbruch Osteuropas 1990 und die (unbeabsichtigte) Verlagerung von Produktionsstätten in Schwellenländer statistisch als „einheimische Klimapolitik“ verbucht.

Häufig hört man in politischen und wissenschaftlichen Debatten: Man müsse die Erderwärmung auf insgesamt maximal 2 Grad begrenzen. Dazu müsse man in den Industrieländern 60-80 % und weltweit 40-50 % weniger Treibhausgase bis 2050 gegenüber 1990 ausstoßen. Die weltweite klimatologische Forschung, regelmäßig zusammengeführt im IPCC, stellt jedoch deutlich einschneidendere Forderungen, wenn man die erwähnten möglichen katastrophalen Entwicklungen halbwegs sicher vermeiden will. Das IPCC spricht in seinem Bericht von 2007 von 50-85 % Treibhausgasreduktion weltweit (!) von 2000 bis 2050, wenn man nicht mehr als 2-2,4 Grad globale Erwärmung hinnehmen wolle, und bezeichnet dies als (wegen der nicht erfassten Rückkopplungseffekte) als wohl noch zu zurückhaltend.¹⁴ Bei einer von heute 6,6 Mrd. auf etwa 9 Milliarden Menschen anwachsenden Weltbevölkerung ergäbe allein schon diese IPCC-Zahl bei heute weltweit jährlich 4,6 – in Deutschland rund 11 – Tonnen CO₂ (ohne Entwaldung) pro Kopf eine Absenkungsnotwendigkeit auf etwa 0,5-1 Tonne CO₂ pro Kopf.¹⁵ Für Industriestaaten ergäbe dies deutlich über 90 % Emissionsreduktionen bis 2050. Dabei sind (1) die Rückkopplungseffekte eines einmal in Gang gekommenen noch nicht einmal berücksichtigt, und (2) 2-2,4 Grad globale Erwärmung können bereits substantielle Bedrohungsszenarien implizieren. Zudem zeigen (3) neuere Forschungen im Umkreis des IPCC, dass die IPCC-Prognosen zum Klimawandel von 2007¹⁶ von der Realität überholt werden.¹⁷ Damit geht es aus Sicht der Klimanaturwissenschaften für 2050 im Grunde im Ok-

¹¹ Zum Nachhaltigkeitsgedanken (also zum Ziel „mehr Generationengerechtigkeit, mehr globale Gerechtigkeit“) siehe Ekardt, Theorie, §§ 1-6; Ott/ Döring, Theorie und Praxis starker Nachhaltigkeit, 2004.

¹² Vgl. auch Baumert/ Herzog/ Pershing, Navigating the Numbers, Greenhouse Gas Data and International Climate Policy, World Resources Institute, 2005, S. 22.

¹³ Böhringer/ Welsch, Jahrbuch Ökologische Ökonomik 2008, 265; gegen Konsequenzen daraus Nordhaus, Balance, S. 6 – und dafür Stern, Stern, A Blueprint for a Safer Planet, 2009, S. 13.

¹⁴ Siehe dazu IPCC, Climate Change 2007. Mitigation of Climate Change, S. 15, Tabelle SPM.5.

¹⁵ Vgl. Hänggi, Treibhaus, S. 31, wo errechnet wird, dass bereits ohne Berücksichtigung der Rückkopplungseffekte nach den IPCC-Zahlen von 2007 - wenn die Weltbevölkerung auf 9 Mrd. wächst - für 2050 der Pro-Kopf-Ausstoß bei 1,3-0,4 t CO₂-Äquivalenten liegen müsste.

¹⁶ Vgl. IPCC, Climate Change 2007. Mitigation of Climate Change, 2007 (http://www.ipcc.ch/publications_and_data/publications_and_data.htm).

¹⁷ Vgl. die Kopenhagen-Synthese von Anfang 2009 unter <http://climatecongress.ku.dk/pdf/synthesisreport>; sie-

zident um eine (nahezu) Null-Emissions-Gesellschaft, will man katastrophale Schäden vermeiden.¹⁸ Da die menschlichen Landnutzungsemissionen nie auf Null sinken können, könnten für den Energiesektor gar negative Emissionen nötig sein, also die Rückgewinnung von Treibhausgasen aus der Atmosphäre.¹⁹ All das wird leicht übersehen, da der Klimawandel ein verzögertes Phänomen darstellt; Treibhausgase bleiben z.T. Jahrhunderte in der Atmosphäre.

Zwar sind bestimmte dämpfende Rückkopplungseffekte in den Klimamodellen, aufgrund derer die Klimaprognosen errechnet werden, bereits weitgehend enthalten. Dagegen sind den Klimawandel verstärkende, womöglich massive Rückkopplungseffekte bisher modelltheoretisch nur unzureichend erfasst. Dies betrifft etwa abschmelzende und sodann weniger Sonnenlicht reflektierende Eisflächen; wärmebedingt steigende Wasserdampfmengen weltweit; die Rolle einer veränderten Wolkenbildung; die Rolle der Ozeane und die marine Fauna; die Treibhausgasfreisetzung tauender Permafrostböden; Effekte einer klimawandelbedingt geänderten Landnutzung. Berechnungsunsicherheiten bestehen ferner bei der Landwirtschaft, also besonders bei Lachgas und Methan, und vor allem bei der globalen Entwaldung, die rund 20 % zum Klimawandel beiträgt. Nicht nur (1) dass das IPCC also eher zu vorsichtig ist, übersehen die (nie aus der Klimatologie selbst stammenden) Klimaskeptiker. Sie übertreiben außerdem den Grad der Unsicherheit in den Klimavorhersagen und untertreiben die prognostizierten Schäden.²⁰ Zudem entgeht ihnen regelmäßig, dass (2) allein schon wegen der ausgehenden fossilen Brennstoffe deutlicher Handlungsbedarf selbst dann besteht, wenn die weniger dramatischen unter den Klimaprognosen am Ende der Wahrheit am nächsten kommen sollten. Zudem wird von „klimaskeptischer“ Seite meist (3) der Vorsorgegedanke vernachlässigt: Nimmt man an, dass möglicherweise eine drastische Gefährdung schützenswerter Belange droht und weiß man, dass es im Moment des Eintritts der Gefahr für eine Abhilfe wohl zu spät sein wird, liegt es nahe, heute zu handeln. Letzteres ist allerdings ein normativer Gedanke und setzt voraus, dass es normative Belange gibt, die eine Verteidigung verdienen; dass dem so ist, wird sich unten noch erweisen (dazu unten 4.).

Das erste Problem der Klimaökonomik besteht darin, dass viele Klimaökonomien als vergleichsweise optimistisch hinsichtlich der weiteren Entwicklung des Klimawandels erscheinen. Dementsprechend setzen sie möglicherweise zu geringe potenzielle Klimaschäden an. Bereits die geschilderte naturwissenschaftliche Grundlegung ist in der bisherigen Klimaökonomik nicht oder nicht durchgängig so repräsentiert. Bestenfalls werden die IPCC-2007-Daten verwendet, die aufgrund der Arbeitsweise den Erkenntnisstand von etwa 2004 wiedergeben, und oft wird auch im dort vorhandenen Rahmen ein eher zurückhaltendes Szenario zugrunde gelegt. Selbst Nicholas Stern, der als wohl einflussreichster Klimaökonomik vorlie-

he auch Hansen, *Environmental Research Letters* 2/2007 zu Forschungen der NASA.

¹⁸ So auch die Schlussfolgerungen des EU-Ministerrats (Umwelt) vom 02.03.2009, abrufbar unter: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/09/st07/st07128.de09.pdf>; siehe auch eine Entschließung von Managern großer Energiekonzerne vom April 2009, zitiert in der TAZ vom 10.04.2009.

¹⁹ Es könnte z.B. denkbar sein, Bioenergie mit CCS zu kombinieren; vgl. Ekardt, *Cool Down: 50 Irrtümer über unsere Klima-Zukunft – Klimaschutz neu denken*, 2009, Kap. 15-16.

²⁰ Exemplarisch für alles Folgende Björn Lomborg, *Cool it! Warum wir trotz Klimawandel kühlen Kopf bewahren sollten*, 2007. So übergehen sie, dass bestimmte negative Entwicklungen bisheriger Treibhausgasausstöße sich erst mit (mindestens) mehreren Jahrzehnten Verzögerung ereignen dürften, da sich Treibhausgase lange in der Atmosphäre halten. Auch wird übersehen, dass wegen der physikalischen Grenzen der Erde die Welt voraussichtlich nicht unbegrenzt reicher werden kann und deshalb nicht einfach angenommen werden kann, die Klimaschäden würden durch den gewachsenen Wohlstand aufgefangen werden. Auch sollte man nicht (z.T. zudem nur vermeintliche) Klimapolitikkosten besser in die Aids- oder Malariabekämpfung stecken; man sollte eher beides betreiben, allein schon weil der Klimawandel selbst die größte Katastrophe für den Süden zu werden droht.

gend oft exemplarisch herangezogen wird und der in vielem über eine Reihe anderer Klima-ökonomen hinausgehen dürfte, spricht noch im Sommer 2009 lediglich von einer Globalreduktion von 50 % bis 2050 und scheint auch die Kopenhagen-Synopse noch nicht in Rechnung zu stellen; andererseits deutet der Stern-Review von 2006 mehrfach an, dass jene Zahlen eher zu niedrig sein dürften. Damit geht dann aber eine problematische Tatsachenannahme in klimaökonomische Berechnungen ein, die tendenziell zu einer Unterschätzung der möglichen Klimaschäden führt. Dies gilt umso mehr, wenn im Sinne der zahlreichen Stern-Kritiker wie beispielsweise William Nordhaus, der nachstehend manchmal exemplarisch für eine eher „skeptische“ Position herangezogen werden soll, die Stern-Annahmen gar als übertrieben abgelehnt werden.²¹

So gerät zu wenig in den Blick, dass ein Klimawandel mit Ernteausfällen, Naturkatastrophen, Überschwemmungen, Wasserknappheit, Ernährungsproblemen, unbewohnbar werdenden Landstrichen und ganzen Ländern sowie unüberschaubaren Migrationsströmen um ein Vielfaches teurer werden dürfte als wirksame Klimaschutzmaßnahmen; der Stern-Report von 2007 hat diese Erkenntnis zwar gegen viele Stimmen in den Wirtschaftswissenschaften hervorgehoben²², erweist sich nach den neuesten Berechnungen nun aber wohl wirklich als zu vorsichtig.²³ Stern seinerseits kritisiert ferner, dass viele Ökonomen den ökonomischen Nutzen von Klimapolitik zu wenig sehen, dass Treibhausgasbegrenzungen, mehr Effizienz, mehr erneuerbare Ressourcen und mehr Suffizienz gerade dauerhaft die Versorgung mit Strom, Wärme und Treibstoff langfristig zu akzeptablen Preisen sichern angesichts der Knappheit fossiler Ressourcen und der Instabilität einiger Lieferantenstaaten²⁴, ebenso wie schon kurzfristig eingesparte Energiekosten (etwa durch Wärmedämmung) und die Chancen auf neue Arbeitsplätze und Märkte durch neue Technologien.²⁵ Jenseits der Frage nach den aktuellen Klimadaten fällt jedoch eine weitere wesentliche Auslassung im ökonomischen Tatsachenmaterial auf, bei Stern, beim IPCC wie auch ansonsten: Die möglicherweise zynisch anmutende, aber vielleicht größte monetär bezifferbare Kostenfaktor scheint gar nicht vorzukommen – die Kosten möglicher militärischer Konflikte um Öl, Wasser und andere Ressourcen. Sind damit die Berechnungen eher noch zu vorsichtig, so dokumentiert dies nebenbei, wie problematisch schon rein ökonomisch die aktuelle politische Debatte über „weniger Klimaschutz wegen der Finanzkrise“ sein dürfte.²⁶

Die damit angesprochenen Vorschläge für ein „Update“ klimaökonomischer Berechnungen stellen den generellen klimaökonomischen Ansatz allerdings nicht in Frage, sondern könnten von diesem grundsätzlich aufgenommen werden. Ein strukturell unlösbares Problem schürt dagegen erste prinzipielle Zweifel am klimaökonomischen Ansatz. Der Klimawandel ist in seinen konkreten Verläufen und in seinen wirtschaftlichen Folgewirkungen aufgrund seiner

²¹ Vgl. Nordhaus, Balance, S. 5 f., insbesondere aber S. 123 ff.

²² Stern, Stern Review Final Report, 2006, http://www.hm-treasury.gov.uk/stern_review_report.htm; Welzer, Klimakriege, 2008; Ekardt, Theorie der Nachhaltigkeit: Rechtliche, ethische und politische Zugänge, 2010, § 1; Kempfert, Die andere Klima-Zukunft, 2008, S. 63 ff., (eine Übersicht zu Extremereignissen mit hoher Wahrscheinlichkeit bietet S. 54 f.).

²³ Parry u.a., Assessing the costs of adaptation to climate change: a review of the UNFCCC and other recent estimates, 2009, <http://www.iied.org/climate-change/key-issues/economics-and-equity-adaptation/costs-adapting-climate-change-significantly-under-estimated> sprechen von bis zu 500 Mrd. Euro Schäden im Jahr statt Beträgen von unter oder um 100 Mrd. Euro.

²⁴ Vgl. Stern, Blueprint, S. 39 und passim.

²⁵ Vgl. etwa Kempfert, Klima-Zukunft, S. 135 ff.

²⁶ Verfehlt daher Knopp/ Piroch, ZUR 2009, 409 ff. und Frenz, in: Frenz/ Müggenborg (Hg.), EEG-Kommentar, 2009, § 1 Rn. 1 ff. passim; zutreffend Wustlich, ZUR 2009, 515 ff.

hohen Komplexität nicht exakt zu prognostizieren, also durch ein hohes Maß an Unsicherheit gekennzeichnet. Nun sind aber zukünftige ungewisse Ereignisse kaum in präzise Kostenrechnungen integrierbar. Denn wenn ein künftiges Ereignis keiner angebbaren Eintrittswahrscheinlichkeit unterliegt (Risiko), sondern jene Wahrscheinlichkeit vielmehr ungewiss ist (Unsicherheit), entzieht sich dies per se einer Quantifizierung. Man kann dann z.B. auch nicht sagen, dass ein drohender Schaden von 10 Mrd. Euro mit einer Eintrittswahrscheinlichkeit von 10 % eben „1 Mrd. Euro zählt“; diese Problematik wird auch bei Stern, soweit ersichtlich, keiner Lösung zugeführt. Sterns Kritiker ziehen aus dem Problem die Schlussfolgerung, lieber geringe Schadensprognosen anzusetzen.²⁷ Näherliegend könnte jedoch eine andere Schlussfolgerung sein: dass der gesamte ökonomische Ansatz sich hier als das andeutet, was eine These dieser Studie ist: als ein Ansatz, der einen z.T. falschen Eindruck von Präzision suggeriert und damit als solcher einer kritischen Überprüfung bedarf.

All dies sind die letztlich keine neuen Probleme – weniger hinsichtlich der Klimadaten, wohl aber hinsichtlich der ökonomischen Schadenssummen und des Umgangs mit Unsicherheit. Der Fokus soll sich im Folgenden darum eher auf einige kaum diskutierte weitere Probleme der Klimaökonomik richten, die Stern und das IPCC in etwa ebenso treffen wie ihre Kritiker. Dabei geht es zunächst um eine fast gänzlich übersehene Tatsachenannahme – und sodann um eine Reihe normativer Annahmen, ohne die überhaupt nicht diskutiert werden könnte, wann die prognostizierten Klimadaten und die daran anknüpfenden Ereignisse (z.B. Wirbelstürme oder hohe Ölpreise) in die Einordnung als „Nutzen“ bzw. „Schaden“ münden.

Eine weitere problematische Tatsachenannahme in klimaökonomischen Berechnungen der „optimalen Klimapolitik“ ist die Kernannahme „ewigen“ globalen Wirtschaftswachstums – verbunden mit der für die Arbeitsgruppe III des IPCC typischen Fokussierung auf Emissionsminderungen, die sich durch technische Maßnahmen erreichen lassen. Klimaschäden könnten in dieser Sicht auf die Dinge zwar vielleicht „Wachstumsdellen“ (u.U. erhebliche) auslösen. Dass eine wirksame Klimapolitik langfristig (!), nach einer zwischenzeitlichen wirtschaftlichen Belebung etwa durch die Förderung neuer Technologien und nach der (nötigen) Bekämpfung der Armut in Teilen der Welt, indes eher eine kritische Revision des Wachstumsgedankens erfordern könnte, ist in der klimaökonomischen Diskussion nahezu kein Thema. Das gilt auch für Stern.²⁸ Dies wird dadurch noch problematisch verstärkt, dass der Klimawandel von Stern und wohl auch vom IPCC umstandslos als bloßes „Marktversagen“ (also als ökonomisches und eben auch in der Logik der bisherigen Ökonomie lösbares Problem) gesehen wird.²⁹ Andere Ökonomen wie Nordhaus bleiben noch deutlich hinter Stern zurück und zeigen sich noch weniger offen für wachstumskritische Anfragen.³⁰

Die Ursache des Klimaproblems ist jedoch in aller Kürze der Reichtum der industrialisierten Welt. Strebt man weiteres Wachstum an, werden auch der Energieverbrauch und damit der Verbrauch an fossilen Brennstoffen tendenziell immer größer. Klimaschutz funktioniert aber im Kern so, dass man den Einsatz von Öl, Gas und Kohle und damit die Menge der Treibhausgasausstöße drastisch reduziert. Natürlich lässt sich jetzt sagen: Man kann von fossilen Brennstoffen auf erneuerbare Energien – die kaum Treibhausgase freisetzen – umsteigen, und

²⁷ Dazu ausführlich Byatt u.a., *The Stern Review: A Dual Critique. Part II. Economic Aspects*, World Economics 2006, 199 ff.

²⁸ Beispielsweise etwa Stern, *Blueprint*, S. 11 oder S. 92; vgl. auch Weimann, *Klimapolitikkatastrophe*, S. 26

²⁹ Vgl. Stern, *Blueprint*, S. 11 f.

³⁰ Vgl. Nordhaus, *Balance*, S. 32 ff. und passim.

man kann generell Energie effizienter als bisher einsetzen.³¹ Das sind wesentliche Strategien gegen den Klimawandel. So können Energieverbrauch, Wohlstand und Wirtschaft scheinbar weiter wachsen, und trotzdem schrumpfen die Treibhausgasausstöße. Klimaschutz ist eben wirklich kurzfristig eine Gewinnchance. Aus drei Gründen zwingt der Klimawandel indes wohl trotzdem dazu, früher oder später das Wachstumsparadigma als solches einer Überprüfung zu unterziehen:

1. Wächst man ökonomisch immer weiter, frisst der Wohlstandszuwachs die technisch realisierbarer Energieeffizienz- und Erneuerbare-Energien-Treibhausgaseinsparungen mindestens teilweise auf („Rebound-Effekt“).³² Bildlich gesprochen: Wenn mein Auto zwar immer energieeffizienter läuft, weltweit aber immer mehr Menschen ein Auto fahren (und ich selbst ein immer größeres Auto), ist wenig gewonnen. Und genau so ist momentan die Tendenz. Dies erklärt, warum die Emissionen z.B. in den Industriestaaten seit 1990 trotz vielfältiger klimapolitischer Bemühungen stagnieren.
2. Will man den globalen Klimawandel auf ein nicht-katastrophales Ausmaß begrenzen, sind drastische Treibhausgasreduktionsziele zwingend nötig. Es geht ja nicht darum, den weltweiten Wohlstand zu vermehren und durch mehr Effizienz die Treibhausgasemissionen konstant zu halten oder leicht zu senken; es geht vielmehr darum, sie global (!) um etwa 80 % zu senken. Und diese Ziele mit der Größe der Herausforderung erzwingen es, neben „mehr Energieeffizienz“ auch über ein Ende des Paradigmas vom unendlich steigenden Wohlstand nachzudenken. Denn ein einigermaßen stabiles Globalklima ist die dabei Grundlage menschlicher Existenz.
3. Und auch unabhängig davon gilt etwas letztlich Banales, aber sehr Grundlegendes: Wachstum stößt in einer endlichen Welt physikalisch irgendwann an Grenzen (es sei denn, man meint Wachstum an Bildung, Klavierspielfertigkeit u.ä.). Es kann nicht die gesamte Welt – also auch alle Chinesen, Inder, Indonesier, Brasilianer usw., die sukzessive den okzidentalen Lebens- und Wachstumsstil übernehmen – unendlich immer reicher werden. Auch wenn die Menschheit von fossilen Brennstoffen auf Sonnenenergie umsteigt, bleiben die sonstigen Rohstoffe dieser Welt endlich. Auch Windräder und Öko-Autos bestehen aus Ressourcen. Und dass allein „neue Ideen“ dauerhaft wachsen und dadurch ohne jeglichen Ressourcenverbrauch doch „ewiges Wachstum“ ermöglichen könnten, kann man zwar hoffen, erscheint aber zumindest offen, so dass zweifelhaft ist, ob man ernsthaft auf der Grundlage einer solchen Annahme seine klimapolitischen Empfehlungen entwickeln sollte.³³ Ganz generell führen „Ideen“ eben potenziell auch dazu, dass auch wieder konkrete materielle Ressourcen verbraucht werden: Das Internet etwa mag als immaterielle Idee erscheinen, doch die Computer und Server verbrauchen eben auch Strom und knappe endliche Ressourcen

³¹ Exemplarisch Stern, Blueprint, S. 111 ff.

³² Das deutsche Umweltbundesamt fand diesen Effekte z.B. auch beim Energieverbrauch privater Haushalte, vgl. <http://www.umweltdaten.de/publikationen/fpdf-l/3544.pdf>; noch pessimistischer in diesem Zusammenhang stimmt die, allerdings kontroverse, Untersuchung von Garrett, Are there basic physical constraints on future anthropogenic emissions of carbon dioxide?, 2009, zu finden unter: <http://www.met.utah.edu/tgarrett/>.

³³ Hans Nutzinger beispielsweise, einer der Erfinder der deutschen Ökosteuer, hält auch als alternativer Umweltökonom diese Vorstellung für durchaus nicht ausgeschlossen. Ich frage mich gleichwohl, ob man wirklich auf eine doch vergleichsweise vage Hoffnung einen Zukunftsentwurf für moderne Gesellschaften aufbauen sollte. Die Frage wird aktuell kontrovers im neu gegründeten internationalen (momentan hauptsächlich mitteleuropäischen) Netzwerk Nachhaltige Ökonomie diskutiert (www.nachhaltige-oekonomie.de). Auch die österreichische Bundesregierung führt aktuell einen Diskurs über das Wachstumsprinzip (www.wachstumimwandel.at).

für die Produktion diverser Geräte und der entsprechenden Infrastruktur.

Alle drei Probleme sind grundlegender Art. Sie lassen sich nicht dadurch aufheben, dass man sagt, die Welt habe doch beispielsweise heute größere Ölvorräte, als man vor 30 Jahren prognostiziert hat; die Probleme lassen sich allenfalls aufschieben (wenn überhaupt). An dem Problem der „physikalischen Grenzen“ der Erde kann man außerdem etwas Wesentliches sehen: Auch ohne Klimawandel verdient die gängige Perspektive auf den Wachstumsgedanken eine Hinterfragung.³⁴ Das zeigt sich auch an anderen Punkten. Globale Wachstumsraten besagen beispielsweise nichts über die Wohlstandsverteilung: Einige können immer reicher werden und die, die Wachstum am nötigsten brauchen, treten auf der Stelle oder werden sogar ärmer. Außerdem blendet der Wachstumsbegriff – insoweit handelt es sich um eine bekannte Debatte – vieles aus. Private soziale Arbeiten wie private Kinderbetreuung beispielsweise; und die ökologischen Schäden des momentan für alternativlos gehaltenen Wachstumspfades. Ebenso fehlt es an einer empirischen Bestätigung, dass Wachstum per se menschliches Glück vergrößert.³⁵

Wenn die dringend nötige Klimadebatte damit zu einer Wachstumsdebatte wird, entsteht jedoch ein ernstes Problem. Nach wohl gängiger ökonomischer Sichtweise brauchen Kapitalismus und Sozialstaat irgendeine Form von Wachstum, und auch Marxisten gehen meist von irgendeiner Form von Wachstum aus. Ob dies so zwingend ist, wird freilich durchaus kontrovers diskutiert.³⁶ Die Vorstellung, dass ein Abschied von der Wachstumsidee das Ende auskömmlichen menschlichen Lebens wäre, erscheint jedenfalls historisch zweifelhaft. Denn durch die ganze Menschheitsgeschichte bis Ende des 18. Jahrhunderts gab es im Wesentlichen nur stationäre, also nicht wachsende Ökonomien.³⁷ Historisch ist eine Wachstumsgesellschaft ein Sonderfall, gebunden an das Auftreten der fossilen Brennstoffe. Zudem hat die Menschheit im fossilen Zeitalter ein technisches Wissen aufgebaut, welches es ermöglichen dürfte, wesentliche Errungenschaften dieses Zeitalters gleichwohl zu bewahren.³⁸ Wie immer man das beurteilen mag: Das Klimaproblem-Ausmaß, der „Rebound“ und die physikalische Endlichkeit der Welt könnten jede Debatte darüber erübrigen. Dies einzusehen, würde allerdings bedeuten, nicht länger wie das IPCC und große Teile der Forschung allein auf „neue Technologien“ zu schauen, sondern (in den Industrieländern) die Möglichkeit der Suffizienz hinsichtlich bestimmter Lebensgewohnheiten stärker in Betracht zu ziehen. Ebenso wäre ein verstärktes Nachdenken und Forschen über die Folgeprobleme eines langfristigen „Endes des Wachstumsgedankens“ angezeigt.

Man kann jetzt allerdings fragen, ob für Klimaökonomien eine Diskussion der eben geschilderten Problematik überhaupt lohnt. Wer sagt denn, dass uns Fakten bzw. Prognosen über

³⁴ Vgl. zum Folgenden auch die Beiträge von Schmidt, Behrens/ Giljum und Löhr, *Forschung für angewandtes Stoffstrommanagement* 2005, 7 ff., 13 ff. und 33 ff.; Ekardt, *Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht* 2009, S. 223 ff.; Daly, *Growth*, passim; Wuppertal-Institut, *Zukunftsfähiges Deutschland in einer globalisierten Welt*, 2008.

³⁵ Die psychologische Glücksforschung legt vielmehr gegenteilige Schlüsse nahe; vgl. Wuppertal-Institut, *Deutschland*, S. 282 ff.

³⁶ Eine differenzierte Antwort wird gesucht bei Rogall, *Ökonomie*, S. 157 ff.

³⁷ Vgl. dazu Daly, *Growth*, passim. Allein dies schon deutet an, dass das Wachstumskonzept einen auch kulturellen Hintergrund aufweist – der nicht nur im klassischen Liberalismus wurzelt, sondern bereits im calvinistischen Protestantismus; vgl. dazu Ekardt, *Cool Down*, Kap. II m.w.N.

³⁸ Die klassische nationale „Politik für Wachstum und Arbeitsplätze“ gerät zudem auch durch die Globalisierung und den zunehmenden Druck auf nationalstaatliche Regulierungsversuche unter Druck; dazu näher Ekardt/ Meyer-Mews/ Schmeichel/ Steffenhagen, *Globalisierung und soziale Ungleichheit – Welthandelsrecht und Sozialstaatlichkeit*, Böckler-Arbeitspapier Nr. 170, 2009, Kap. 1 und 3.

künftige Fakten zu Ölpreisen, Wirbelstürmen usw. interessieren müssen? Warum überlassen wir all dies nicht den rein faktischen Präferenzen der Konsumenten? Die vorliegende Studie möchte einer solchen Sichtweise jedoch entgegentreten. Dies führt zur Überprüfung und zur Kritik des damit genannten, für die Ökonomie typischen – und auch für die Arbeitsgruppe III des IPCC mit ihrer im Wesentlichen ökonomisch-ingenieurwissenschaftlichen Prägung zentralen – Präferenz-Ansatzes. Dabei geht es hier nicht etwa nur um die Fragen von Quantifizierbarkeit und Diskontierung; diese werden vielmehr separat behandelt (dazu unten 5.). Es geht vielmehr in einem umfassenderen Sinne um Klimawandel und Gerechtigkeit.

4. Klimaschutz und Gerechtigkeit: Theoretische Grundlagen

4.1 These zum Kern einer nachhaltigkeitskonformen Ethik

Man gelangt damit zu einer nicht naturwissenschaftlichen, sondern normativen Frage, also einer Sollens- bzw. Wertungsfrage: Inwieweit sollen bestimmte (unsichere, ggf. allerdings drastische) negative und irreversible Folgen, ggf. nach einer Abwägung mit Gegenwartsinteressen, abgewendet oder hingenommen werden? Denn aus einer Naturbeobachtung als solcher folgt nicht logisch, dass diese Beobachtung zu begrüßen oder zu kritisieren ist; auch dieser Basis-Umstand ist in der wirtschafts- und naturwissenschaftlichen Debatte nicht hinreichend präsent.³⁹ Damit ist man im Bereich der Ethik bzw. Gerechtigkeitstheorie (die Begriffe werden hier synonym verwendet).⁴⁰ Es soll im Folgenden gezeigt werden, dass in die klimaökonomischen Modelle nicht nur angreifbare deskriptive (s.o.), sondern auch angreifbare normative, ethische Annahmen eingehen. Allerdings würden sehr viele Ökonomen bestreiten, dass ihr Fach mit Ethik überhaupt etwas zu tun hat, wenn Kosten-Nutzen-Berechnungen bzw. die „Effizienz“ bestimmter möglicher klimapolitischer Pfade untersucht werden.⁴¹ Man wird im Folgenden sehen, dass dies jedoch unzutreffend sein dürfte.

Wir müssen dafür etwas allgemeiner ansetzen. Führen wir einmal folgende These ein: Gerecht ist eine Gesellschaft dann, wenn in ihr jeder nach eigenen Vorstellungen leben kann und alle anderen das auch können – wenn also jeder gleichermaßen (!) ein so bezeichnbares Recht auf Freiheit hat und Freiheitskonflikte gewaltenteilig-demokratisch gelöst werden. Gerecht wäre menschliches Zusammenleben dann, wenn es die Menschenrechte respektive die Freiheitsrechte und die Rechte auf die elementaren Freiheitsvoraussetzungen sowie bestimmte die Freiheit unterstützende sonstige Arrangements („weitere Freiheitsvoraussetzungen“) optimal verwirklicht, einschließlich der ständig nötigen abwägenden Konfliktlösung zwischen den kollidierenden Freiheitssphären. Die Überlegungen in den folgenden Abschnitten werden knapp zu zeigen versuchen, dass dies das einzige nötige und mögliche Gerechtigkeitskriterium ist, wenn man es nur richtig interpretiert. Nicht weiter vertieft wird hier, dass sich bei richtiger (Neu-)Interpretation liberal-demokratischer Rechtsordnungen in allen folgenden Aussagen eine Deckung zwischen genuin ethischer und (in liberalen Demokratien) juristischer Perspektive ergibt; denn die Menschenrechte sind Gegenstand völkerrechtlicher Verträge und nationaler Verfassungen.⁴² Das Recht auf Freiheit bezeichnet man häufig auch als die

³⁹ Allenfalls angedeutet, aber immer wieder in den Hintergrund tretend bei Stern, Blueprint, S. 86 ff.

⁴⁰ Exemplarisch zu einigen möglichen Missverständnissen, die sich im Kontext der folgenden Kapitel ergeben können, siehe Dilger, ZfU 2006, 383 ff. und die Antwort darauf bei Ekardt, ZfU 2006, 399 ff.

⁴¹ Exemplarisch hierfür Wink, Generationengerechtigkeit im Zeitalter der Gentechnik, 2002; Nordhaus, Balance, S. 175 f.; Böhringer/ Welsch, JbÖkolÖkon 2009, 261 ff.

⁴² Wobei die Ethik die Grundprinzipien liberaler Demokratie nicht nur parallel zum Recht ausbilden, sondern

Menschenrechte, wobei wir es auf allgemeine Handlungsfreiheit, Versammlungsfreiheit, Berufsfreiheit, Eigentumsfreiheit, Religionsfreiheit, Meinungsfreiheit etc. aufspalten können. Dabei⁴³ wird indes der Schutz der elementaren Freiheitsvoraussetzungen wie Leben, Gesundheit und Existenzminimum (und damit z.B. eines basalen Zugangs zu Energie, aber auch eines hinreichend stabilen Globalklimas⁴⁴) ebenso wie die Freiheit auch der künftigen Generationen und der Menschen in anderen Erdteilen von der rechtlichen und ethischen Tradition meist nur am Rande berücksichtigt. Jedoch besteht ein starkes Argument dafür, den Schutz der elementaren Freiheitsvoraussetzungen als bereits im Freiheitsbegriff selbst logisch enthalten anzusehen: Denn ohne die elementaren Freiheitsvoraussetzungen kann es niemals Freiheit geben. Auf ein Argument für die Erweiterung der Freiheit in intergenerationeller und globaler Hinsicht kommen wir unter 4.5 zurück. Ausführlichere, ethische wie juristische, Argumente für diese „neue“ Freiheit – abweichend vom klassisch-liberalen Modell des Westens und im Sinne einer Freiheit weltweit und für alle Generationen – waren andernorts Thema, werden hier aber nicht weiter vertieft.⁴⁵

4.2 Eine wesentliche Scheidung: Anthropologie (homo oeconomicus) versus normative Präferenztheorie/ Effizienztheorie

Wichtig ist: Man befindet sich mit alledem im Bereich der Gerechtigkeitstheorie. Demgegenüber beschreibt Handlungstheorie das rein faktische Verhalten von Menschen, anders als eine normative gerechtigkeitstheoretische (moralische oder rechtliche) Betrachtung, die davon handelt, wie Menschen und Gesellschaften sich verhalten bzw. sich ordnen sollten. Statt Handlungstheorie kann man auch von Anthropologie oder „Menschenbild“ sprechen (und es trägt leider viel zur Diskurs-Verwirrung bei, dass viele sich unter Menschenbild irrig etwas Normatives vorstellen, also ein Bild davon, „wie der Mensch sein soll“ bzw. wie die Gesellschaft sein soll, womit Anthropologie und Gerechtigkeitstheorie vermisch werden⁴⁶). Dass die gängige Ökonomen-Handlungstheorie, der Mensch sei allein eigennützig, zu holzschnittartig ist, haben in den letzten Jahrzehnten viele bemerkt, wenngleich manche Ökonomen es vielleicht immer noch zugrunde legen. Die Handlungstheorie des Inhalts „der Mensch ist rein faktisch (fast) nur eigennützig“, also die ursprünglich auf Thomas Hobbes zurückgehende Lehre vom homo oeconomicus, ist zwar der Hauptstreitpunkt in vielen Kontroversen mit der Ökonomik. Diese Lehre, die Ökonomen das Erklären und Prognostizieren faktischer Entwicklungen ermöglicht, wird hier aber nicht näher behandelt. Andernorts wurde diesbezüglich analysiert, wie Unternehmen, Wähler/ Konsumenten und Politikern häufig in Teufelskreisen an-

auch begründen und dem Recht damit ein Fundament verschaffen kann, wie im Folgenden gezeigt wird; zum Verhältnis von Recht und Ethik näher Ekardt, Information, Partizipation, Rechtsschutz, 2. Aufl. 2010, § 1 A. (Recht kombiniert stets normative und instrumentelle Rationalität).

⁴³ Inhaltlich hat diese Aufspaltung letztlich keine Bedeutung – außer die, dass der Gesetzgeber der Grundrechtskataloge die Abwägung kollidierender Freiheiten (dazu unten 5.1) teilweise schon etwas vorstrukturiert hat, indem er in den Grundrechtskatalogen Aussagen über das Gewicht der jeweiligen Freiheit getroffen hat.

⁴⁴ Dazu, dass auch „nicht sicher“ drohende Gefährdungen hier relevant sind (Vorsorge), siehe oben 3.

⁴⁵ Zur gesamten Gerechtigkeitstheorie unter 4. ausführlich m.w.N. Ekardt, Nachhaltigkeit, § 3-7; Ekardt, Cool Down, Kap. 4-6; Ekardt, Die Verwaltung 2010, Beiheft 1; speziell zur intergenerationellen Dimension auch Unerstall, Rechte zukünftiger Generationen, 1999. Zur Begründung des neuen Freiheitsverständnisses, zur Instrumentenlehre und zur Handlungstheorie siehe ergänzend die Kontroverse Dilger, ZfU 2006, 383 ff. versus Ekardt, ZfU 2006, 399 ff. (ausgelöst durch den Beitrag von Ekardt, ZfU 2004, 531 ff.).

⁴⁶ Die Vermischung ist deshalb so unglücklich, weil damit eine Tendenz entsteht, Fakten im Sinne eines bestimmten gewünschten Sollens in verdrehter Perspektive zur Kenntnis zu nehmen – oder umgekehrt nicht zu der Frage durchzudringen, wie genau man eine rein normative Aussage überhaupt rechtfertigen kann; verfehlt daher beispielsweise auch Heinig, Der Sozialstaat im Dienst der Freiheit, 2008, S. 330 f.

einander gekoppelt sind – und wie bei ihnen Faktoren wie Konformität, emotionale Wahrnehmungsprobleme mit raumzeitlichen Fernfolgen eigener Handlungen, Eigennutzen, tradierte (falsche) Werthaltungen, technisch-ökonomische Pfadabhängigkeiten und Kollektivgutstrukturen bisher wirklich einschneidende Klimaschutzbemühungen vereitelt haben.⁴⁷ Diese nötige Ausdifferenzierung erreichen ökonomische Anthropologien zwar nicht immer, sie treffen mit dem Verweis auf die menschliche Neigung zum Eigennutzenstreben jedoch einen wesentlichen Punkt (wobei der homo oeconomicus in den letzten Jahrzehnten zutreffender Weise auch vielfältig modifiziert wurde und den eben gemachten Aussagen heute sehr nahe kommen dürfte).

Das eigentliche Problem ist deshalb m.E. nicht der von marxistischen Ökonomen-Kritikern häufig anvisierte, empirisch m.E. durchaus halbwegs zutreffende deskriptive Anthropologie vom eher eigennütigen Mensch. Das Problem liegt auch nicht bei irgendeiner Theorie des glücklichen Lebens. Für eine solche Theorie fehlen unter dem Vorzeichen des Freiheitsprinzips allgemeine Maßstäbe, so dass es eine solche Theorie überhaupt nicht geben kann. Damit erübrigt sich auf theoretischer Ebene eine Diskussion des Streits zwischen einigen Ökonomen, die vielleicht wirtschaftliches Gewinnstreben für besonders glücksbringend halten, und ihren marxistisch inspirierten Kritikern, die stattdessen das Ausleben eines vermuteten wahren menschlichen Bedürfnisses nach Solidarität o.ä. für glücksbringender erachten. Insoweit macht ein liberal-demokratischer ethischer und rechtlicher Rahmen keine Vorgabe; ein weniger „ressourcenlastiges“ Glücksideal bei vielen Menschen würde es allerdings erleichtern einzusehen, dass die eigene Freiheit um der intergenerationellen und globalen Freiheit willen beschränkt werden muss. Das Problem liegt aber mehr in der von der (nicht nur Klima-)Ökonomik zugrunde gelegten Gerechtigkeitstheorie, also in der Effizienzlehre bzw. normativen Präferenztheorie, wie die Effizienzlehre vorliegend meist genannt wird:

4.3 Warum die ökonomische Effizienztheorie (normative Präferenztheorie) selbst eine Ethik ist – zugleich zu den Begriffen Objektivität und Rationalität

Um herauszuarbeiten, dass eine objektive Gerechtigkeitstheorie möglich ist und dass sie den oben kurz beschriebenen Inhalt haben muss – und dass die Effizienzlehre bzw. normative Präferenztheorie eine andere, aber unzutreffende Gerechtigkeitstheorie ist – soll eingangs folgende Frage gestellt werden, die an die Ausführungen zur Freiheit anschließt: Gibt es eine sichere Basis, um das Freiheitsprinzip und mit ihm seine Folgerungen (vielleicht z.B. pro Kopf gleiche Emissionsrechte weltweit) für objektiv gerecht zu halten? Gerechtigkeit meint hier ganz allgemein die Richtigkeit einer gesellschaftlichen Ordnung. Gerechtigkeit ist also nicht etwas „Zusätzliches“, welches im Anschluss an die Forderung nach „Wohlstand“ o.ä. formuliert werden kann. Jedwede Vorstellung davon, wie eine Gesellschaft sein soll (und mag sie schlicht lauten „die Gesellschaft soll möglichst reich sein, bezogen allein auf monetär fassbare Güter, und die Wohlstandsverteilung ist dabei egal“), ist per se ein Gerechtigkeitskonzept, ob nun ein richtiges oder ein falsches. Lehren von der gelungenen Gesellschaft – wie sie auch Moralphilosophie, Rechtswissenschaft, normativer Politologie oder Moralthologie erarbeiten – behandeln per se die Gerechtigkeit, so wie Physik oder Biologie oder Soziologie per se die deskriptive Wahrheit behandeln (auch wenn einzelne Forschungsergebnisse dann inhaltlich

⁴⁷ Vgl. die Nachweise in Fn. 45. Etwas unsystematisch erscheint dagegen die Auflistung bei Rogall, Ökonomie, S. 63 ff. – der außerdem auf S. 176 unzutreffend davon ausgeht, Suffizienz (also Verzicht) sei per se „freiwillig“, obwohl sie doch am ehesten durch preislichen Druck zustande kommen dürfte (dazu unten 5.9).

nicht wahr, sondern vielmehr unwahr sein mögen, den Anspruch also verfehlen). Die Grundvorstellung neoklassischer (auch Klima-)Ökonomen, es gelte den Wohlstand an in Geld ausdrückbaren Gütern zu maximieren, ist damit weder trivial noch überhaupt als „empirisch“ einzuordnen. Diese Grundvorstellung ist vielmehr eine normative Vorstellung – sie ist also eine (Effizienz-)Ethik⁴⁸, die wie der homo oeconomicus erstmals bei Thomas Hobbes auftaucht. Sie soll, anders als jene Anthropologie, nichts erklären oder prognostizieren, sondern sie soll vielmehr richtige Entscheidungen vorschlagen. Daraus ergibt sich:

- „Effizienz versus Gerechtigkeit“ bzw. „Effizienz versus Ethik“ als Gegenüberstellung, wie sie sowohl Ökonomen wie Stern oder Nordhaus als auch ihre linken Kritiker pflegen, ist gerade falsch.⁴⁹ Sinnvoll ist allein der Streit darüber, ob die Effizienz-Ethik eine überzeugende Ethik ist. Nicht sinnvoll ist es dagegen begrifflich, wenn das IPCC in seinem Fünften Sachstandsbericht die Ethik bzw. die Gerechtigkeitstheorie (die Begriffe sind bekanntlich gleichbedeutend) nunmehr „zusätzlich“ zur Effizienzanalyse aufnehmen will. Dies setzt dann wieder irrig voraus, Ethik (oder Gerechtigkeit) sei eine Art diffuser Ausschnittsbereich aus den Fragen des gesellschaftlichen Zusammenlebens, etwa Fragen, die irgendwie „besonders bedeutsam“ erscheinen oder gar eine religiöse Konnotation zu haben scheinen.⁵⁰ So liest es sich z.B. auch bei Stern.
- Die Kontroverse „Ethik versus Effizienz“ handelt teilweise auch eher davon, inwieweit vermehrt soziale Verteilungsgerechtigkeit an bestimmten materiellen Gütern im Sinne von verstärkter Umverteilung stattfinden soll. Dies ist jedoch eine speziellere Fragestellung. Wir kommen darauf unter 5. zurück.

Doch gibt es eine objektive Ethik? Gibt es unter nachmetaphysischen, globalisierten, multi-kulturellen Bedingungen noch objektive, allgemeingültige Maßstäbe (einerlei ob man sie nun „ethisch“ oder „effizient“ nennt)? Dass Tatsachenaussagen, z.B. zur Anthropologie oder zu Klimadaten, zwar teilweise unsicher und schwer beweisbar sein mögen, aber grundsätzlich wahr und damit objektiv begründet, also rational, sein können, wird selten bestritten. Weniger klar ist, ob auch moralisch-rechtliche Normen richtig und objektiv/ rational sein können. Viele Ökonomen, auch Stern, setzen implizit voraus, dass allein Wirtschafts- und Naturwissenschaften rational sein können. Es soll deshalb kurz skizziert werden, dass es sehr wohl rationale und damit objektive Normen gibt und dass die Freiheit dabei das Grundprinzip ist.⁵¹ Man muss dazu vorab folgende Begriffe festhalten:

- „Objektiv“ meint „nicht subjektiv“, also nicht abhängig von bestimmten Perspektiven, kulturellen Hintergründen oder Einstellungen – also universal und überall gültig.

⁴⁸ Treffend aus ökonomischer Sicht Gawel, in: Gawel (Hg.), Effizienz im Umweltrecht, 2001, S. 9 ff. und 43 ff.

⁴⁹ Insoweit m.E. etwas irreführend daher Nutzinger, in: Nutzinger (Hg.): Regulierung, Wettbewerb und Marktwirtschaft, 2003, S. 77 ff.; Grzeszick, JZ 2003, 647 ff.; siehe auch Mathis, Efficiency instead of Justice, 2009.

⁵⁰ Leider ist der alltägliche und oft auch der (sofern nicht philosophische) wissenschaftliche Sprachgebrauch des Wortes „Ethik“ hier äußerst willkürlich. Es ergibt jedoch überhaupt keinen Sinn, etwa Fragen von Sterbehilfe und Embryonenschutz als „ethische Probleme“ zu rubrizieren, andere normative Probleme in der Gesellschaft dagegen nicht (z.B. die Reichweite der wirtschaftlichen Freiheit).

⁵¹ Begründungsansätze, die dem nachstehende entfalteten Ansatz (teilweise) ähnlich sind, entwickeln dagegen – aber ohne Bezug zur Nachhaltigkeit und zum Klimaschutz – Alexy, Recht, Vernunft, Diskurs, 1995, S. 127 ff.; Illies, The Grounds of Ethical Judgement, 2003, S. 129 ff.; Kuhlmann, Reflexive Letztbegründung, 1985; Apel/Kettner (Hg.), Zur Anwendung der Diskursethik in Politik, Recht und Wissenschaft 1993; teilweise Habermas, Moralbewusstsein und kommunikatives Handeln, 1983, S. 56 ff.; implizit auch Ott/ Döring, Theorie, S. 91 ff. Die Klassiker Immanuel Kant und John Rawls bleiben demgegenüber begründungstheoretisch mindestens unvollständig.

- Vernunft respektive Rationalität meint die Befähigung, Fragen mit Gründen, also objektiv, zu entscheiden. Geht es um die Frage nach der Gültigkeit von moralisch-rechtlichen Gerechtigkeitsprinzipien – hier die Freiheit und die daraus ableitbaren Abwägungsregeln für kollidierende Freiheiten –, spricht man von normativer Vernunft. Dagegen handeln die instrumentelle und die theoretische Vernunft von Fakten. Die instrumentelle Vernunft handelt davon, welche Mittel eine als richtig vorausgesetzte Norm, etwa ein bestimmtes Klimaziel (oder auch ein ganz eigennütziges Ziel wie einen Diebstahl), am wirksamsten umsetzen – z.B. vielleicht durch einen Emissionshandel. Die theoretische Vernunft handelt von Faktenermittlung ohne konkreten Handlungsbezug wie z.B. in der naturwissenschaftlichen Klimaforschung. Fakten der theoretischen Vernunft gehen dabei in Abwägungen der normativen Vernunft mit ein. Von der normativen Rationalität akzeptieren indes Ökonomen meist nur die Abwägungskomponente; ihr Abwägungsgegenstand sind dann Geldwerten ausgedrückte Präferenzen. Dass dies nicht überzeugt, sehen wir im weiteren Verlauf.

Ob es objektiv gültige (also rational belegbare) Normen und Tatsachen gibt, hat dabei nichts mit der – zutreffenden – Beobachtung zu tun, dass uns Menschen rein faktisch bei der Tatsachen- und Normerkenntnis immer wieder unsere subjektiven Sichtweisen in die Quere kommen. Diese Neigung zur „subjektiven Brille“ haben Menschen natürlich. Doch beweist das keineswegs, dass Objektivität – etwa durch sorgfältige Prüfung und Diskurs mit anderen – schlechthin unmöglich ist.⁵² An einem Tatsachen-Beispiel erläutert: Es mag sein, dass es Naturwissenschaftler gibt, die sich pro oder contra Vorliegen eines vom Menschen verursachten Klimawandels äußern, weil sie sich davon finanzielle Vorteile versprechen. Ihre Aussagen wären damit nicht objektiv, sondern subjektiv verzerrt. Daraus folgt aber in keiner Weise, dass man nicht auch objektiv und unverzerrt Erkenntnisse zum Klimawandel gewinnen kann. Die Feststellung faktisch häufig sehr „subjektiver“ Perspektiven setzt vielmehr schon logisch voraus, dass es auch objektive Perspektiven gibt – denn sonst wäre das Subjektive an den subjektiven Perspektiven gar nicht sinnvoll bestimmbar.

Für normative Fragen (anders als für Tatsachenfragen) bestreiten Ökonomen, Soziologen und Politologen überwiegend rundheraus die Möglichkeit objektiver Aussagen. „Norm“ ist für (nicht nur Klima-)Ökonomen meist einfach das, was die Menschen rein faktisch präferieren. Rational seien dann allein quantifizierende (!) Abwägungen, die die ihrerseits nicht rational überprüfbaren Präferenzen in eine einheitliche „Währung“ (Geld) brächten und sie damit vergleichbar machten. Wenn ein Ökonom nach der richtigen Klimapolitik fragt, würde er also nicht fragen: Welchen klimapolitischen Rahmen geben die Freiheit, und zwar auch die Freiheit der räumlich und zeitlich weit entfernt Lebenden, und die aus der Freiheit ableitbaren Abwägungsregeln vor, in dessen Rahmen dann verschiedene politische Entscheidungen denkbar sind? Ökonomen würden vielmehr üblicherweise fragen: Wie viel würden die heute lebenden Menschen für ein stabiles Globalklima zahlen bzw. was wären, in Marktpreisen ausgedrückt, die Vor- und Nachteile des Klimawandels einerseits und der Klimapolitik andererseits? Wobei eine solche Präferenztheorie dann meinen kann: Richtig ist, worauf sich alle einigen können. Oder: Richtig ist, was sich als mathematische Summe der jeweils in Geld ausgedrückten Präferenzen ergibt. Politologen meinen demgegenüber häufig eher: Richtig sind

⁵² Ebenso für genau diese Differenzierung der (insoweit oft verkannte) Klassiker Berger/ Luckmann, Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit, 1960, S. 2.

einfach die faktischen Präferenzen der jeweiligen Mehrheit.⁵³ Wichtig ist in jedem Fall, dass diese Sichtweisen auf eine eigennutzenzentrierte Handlungstheorie bzw. Anthropologie (homo oeconomicus), wie sie oben erwähnt wurde, zwar in gewisser Weise aufbauen, aber von dieser trotzdem strikt getrennt betrachtet werden können. Zugespitzt formuliert, kann man den Unterschied noch einmal in folgende einfache Formel bringen: „Menschen sind rein faktisch eigennützig“ (= Anthropologie) – „und das ist auch gut so, und das Hören auf die rein faktischen Präferenzen der Menschen ergibt die beste gesellschaftliche Grundordnung“ (= Gerechtigkeitstheorie, und zwar konkret die normative Präferenztheorie).

4.4 Warum die normative Präferenztheorie nicht überzeugend ist

Die normative Präferenztheorie ist die theoretische Basis dafür, wie viel Klimaschutz die jeweiligen Ökonomen für objektiv richtig bzw. „effizient“ halten.⁵⁴ Jedes andere Vorgehen, insbesondere eine normative Argumentation ohne „Zahlen“, wie sie im weiteren Verlauf entwickelt wird, wird dabei letztlich für unwissenschaftlich und irrational erklärt. Gegen die Präferenztheorie sprechen jedoch gewichtige Einwände, nicht nur, aber auch beim Klimaschutz:

- Der in der Neoklassik noch am ehesten vertraute Einwand ist der, dass die gängigen Methoden, die faktischen Präferenzen als Zahlenwerte zu ermitteln, schlicht nicht funktionieren. Die relevanten Belange und die nötigen Abwägungen der Belange können schlicht untereinander nicht adäquat über Preise abgebildet werden. Und man kann faktische Präferenzen auch nicht anhand einer Art „offenbarter Moral der Märkte“ an realen Wirtschaftstransaktionen „ablesen“ (selbst dann nicht, wenn das Abstellen auf faktische Präferenzen als solches richtig wäre!). Und selbst wenn dies doch irgendwie ginge, dürften künftige Schäden nicht einfach weniger zählen („Diskontierung“). Dieser ganze Gesichtspunkt des „schlicht nicht Funktionierens“ ist Thema eines eigenen Abschnitts (unten 5.1). Hier soll stattdessen – für Ökonomen vielleicht weniger erwartet – gezeigt werden, dass unabhängig von solchen „Anwendungsproblemen“ die Präferenztheorie schon als solche nicht überzeugend ist:
- Unser rein faktisches Wollen ist nach der Präferenztheorie per se richtig (man kann allenfalls noch fragen, ob es um Durchschnittsnutzen, um Nutzensummen oder um einen echten Konsens gehen soll). Einen Prüfstein dafür, „wie die Welt tatsächlich läuft“, gibt es damit nicht mehr. Gerechtigkeitstheorie bzw. Ethik als eigenwertige Disziplin wäre damit sinnlos und per se abgeschafft.
- Doch wir stehen nicht nur vor einem praktischen, sondern auch vor einem logischen Problem. Denn es liegt ein Sein-Sollen-Fehlschluss vor: Warum sollten unsere rein faktischen Präferenzen (Sein) per se als richtig gelten (Sollen)?
- Soll die faktische Ignoranz etwa gegenüber den Belangen künftiger Generationen, die heute noch keine Präferenz äußern können, damit per se in Ordnung sein?
- Plädiert man für Mehrheits- statt für Durchschnittspräferenzen, stellt sich die weitere Frage: Wessen Präferenzen sind überhaupt gemeint: Dürfen 50,1 % einer Gesellschaft

⁵³ Dies wird häufig nicht explizit ausgesprochen, aber implizit vorausgesetzt; vgl. statt vieler Stern, Blueprint, Kap. 5; Panther, in: Nutzinger (Hg.), Gerechtigkeit in der Wirtschaft – Quadratur des Kreises?, 2006, S. 21 ff.; anders Ott/ Döring, Theorie, S. 41 ff. passim.

⁵⁴ So auch trotz ihrer Gegensätzlichkeit Stern, Blueprint, Kap. 3, 5 und Nordhaus, Balance, S. 38 ff. und 59 ff.

beliebige Entscheidungen treffen, oder 73,4 %, oder 84,5 %? Und warum überhaupt sollte die Mehrheit per se immer Recht haben, ohne dabei durch irgendwelche Rahmensetzungen (wie sie die liberale Demokratie in Gestalt von Freiheitsgarantien vorsieht) gehindert zu sein?

- Insbesondere aber enthält die Präferenztheorie der Gerechtigkeit einen logischen Selbstwiderspruch. Denn wer sagt, es gebe keine allgemeinen normativen Sätze, und deshalb müsse allgemein auf Präferenzen abgestellt werden, stellt selbst eine allgemeine Aussage über Normen auf. Die Aussage „alles ist relativ bei Normen“ widerlegt sich also selbst. Objektive Moral ist in ihrer Möglichkeit logisch eben gerade nicht bestrittbar; ihre Leugnung widerspricht sich selbst.
- Nebenbei sei angemerkt, dass all diese Argumente auch gegen eine Ethik sprechen, die nicht explizit von Präferenzen ausgeht, sondern in etwa lautet: „Gerecht ist die Gesellschaft, die den jeweiligen faktischen nationalen Traditionen entspricht“.

All das heißt natürlich nicht, dass beispielsweise eigennützige Präferenzen – oder faktische nationale Traditionen – für die tatsächliche Durchsetzung, also für die Governance von Klimaschutz nicht eine wesentliche Rolle spielen. Festgestellt wurde hiermit lediglich, dass auf diese Weise keine moralisch-rechtsprinzipielle Fundierung – und auch keine normative Begrenzung oder Widerlegung – etwa des Klimaschutzes geleistet werden kann. Dies kann aber stattdessen vielleicht das Freiheitsprinzip einschließlich seiner Abwägungsregeln. Dieses Prinzip kann künftige Generationen einbeziehen, kommt zudem ohne die Probleme der eben dargestellten Art aus, bewahrt dabei aber die Grundintention – jeder soll über sich selbst bestimmen können – und leitet sie allererst zwingend her.

4.5 Für eine diskursrationale Gerechtigkeitstheorie als bessere Alternative zur Präferenztheorie

Dies gilt allerdings nur unter einer wesentlichen Bedingung: nämlich dann, wenn das Freiheitsprinzip einschließlich aller daraus herleitbaren Prinzipien den universalen Maßstab für Gerechtigkeit begründet. Doch warum sollte dem so sein? Und warum sollte so eine Aussage „objektiv“ sein können? In aller Kürze dazu folgende Überlegung. In einer pluralistischen Welt streitet man notwendigerweise über normative Fragen. Selbst Fundamentalisten und Autokraten tun dies unweigerlich zumindest gelegentlich. Und sie bedienen sich dabei der menschlichen Sprache. Wer aber mit Gründen (also rational, also mit Worten wie „weil, da, deshalb“) streitet, also in normativen Fragen Sätze „X ist richtig, weil Y“ formuliert, setzt logisch (1) die Möglichkeit von Objektivität in der Moral und (2) die Freiheit voraus, ob er das nun faktisch will oder nicht⁵⁵:

1. Wir setzen logisch voraus, dass normative Fragen überhaupt mit Gründen und ergo objektiv und nicht nur subjektiv-präferenzgesteuert entschieden werden können; sonst widersprechen wir uns selbst. Wir setzen das sogar jeden Tag voraus, wenn wir nor-

⁵⁵ So genannte elenktische/ negative/ transzendentalpragmatische Argumente der folgenden Art verwenden insbesondere auch Alexy, *Recht*, S. 127 ff.; Illies, *Grounds*, S. 129 ff.; Kuhlmann, *Letztbegründung*, passim; mehr implizit auch Ott/ Döring, *Theorie*, S. 91 ff. und passim. Die Struktur des negativen (eben gerade nicht deduktiven) Arguments, mit welchem man einen infiniten Regress oder ein „beliebig gesetztes Basisaxiom“ gerade vermeidet, findet sich aber bereits bei Platon, Augustinus und Thomas von Aquin (als logische Figur, nicht konkret zur im Text behandelten Thematik). Zu einigen Missverständnissen, die insoweit im Diskurs Philosophie/ Ökonomik oft auftreten, siehe den Disput zwischen Dilger, *ZfU* 2006, 383 ff. und Ekardt, *ZfU* 2006, 399 ff.

mative Thesen aufstellen und diese begründen, also mit dem Anspruch auf objektive Einsehbarkeit kennzeichnen (anstatt sie nur als subjektiv zu präsentieren. Und es dürfte nahezu unmöglich sein, ein Leben lang nie Sätze mit „weil, da, deshalb“ zu normativen Fragen zu formulieren. Damit ist kein Entkommen vor der grundsätzlichen Möglichkeit (!) von Objektivität in normativen Fragen. Wir setzen die Möglichkeit objektiver Aussagen aber auch dann logisch voraus, wenn wir sagen: „Ich bin Skeptiker und sage, es gibt objektiv nur subjektive Aussagen über Moral“. Diese Aussage kann nur gültig sein, wenn es eben doch Objektivität gibt. Damit hebt sich die Kritik an der Objektivität logisch selbst auf.

2. Wir setzen ferner logisch voraus, dass die möglichen Diskurspartner gleiche unparteiische Achtung verdienen. Denn Gründe sind egalitär und das Gegenteil von Gewalt und Herabsetzung; und sie richten sich an Individuen mit geistiger Autonomie, denn ohne Autonomie kann man keine Gründe prüfen. Niemand könnte sagen „Meine These X und ihre Begründung würde zwar von Herrn P leicht widerlegt werden können, du, lieber Q, solltest sie als Dummkopf aber glauben.“ Und es würde auch niemand sagen können: „Nachdem wir P zum Schweigen gebracht hatten, konnten wir uns endlich überzeugen, dass X ein guter Grund für Y ist.“ Es widerspricht mithin gerade dem Sinn von „Gründen“, das Begründen als relativ zur Person des Adressaten zu verstehen – ein Grund überzeugt und kann von jedem eingesehen werden. Jemand, der in einem Gespräch über Gerechtigkeit Gründe gibt (also Sätze mit „weil, deshalb, da“ spricht), dann aber dem Gesprächspartner die Achtung streitig macht, widerspräche ergo dem, was er selbst logisch voraussetzt.

Folgerichtig muss der, der sich einmal auf den Streit über Gerechtigkeit mit Gründen und damit auf die Vernunft einlässt, den Partner als Gleichen achten – einerlei, ob er sich der Implikationen seines Be-Gründens bewusst ist oder ob er etwa zu bloßen Überredungszwecken zu diskutieren meint; denn es geht ja um streng logische Implikationen unseres Sprechens (nicht dagegen um unser rein faktisches Selbstbild, aus dem für sich genommen gar nichts folgt). Die somit vernunftgebotene Achtung vor der Autonomie als Selbstbestimmung muss nun aber gerade dem Individuum gelten und damit Respekt vor der individuellen Autonomie sein: Kollektive als solche sind nämlich gar keine möglichen Diskurspartner. Dieses ist vielmehr der einzelne argumentierende Mensch.⁵⁶

Dies ist die Begründung für das Prinzip der Achtung vor der Autonomie der Individuen (Menschenwürde⁵⁷). Ergänzend, aber davon kaum unterscheidbar ist damit letztlich zugleich auch das Prinzip begründet, dass Gerechtigkeit Unabhängigkeit von subjektiven Perspektiven meint (Unparteilichkeit). Aus ihnen wiederum folgt das Recht auf Freiheit für alle Men-

⁵⁶ Eine ganze Reihe fiktiver oder real vorgebrachter Einwände gegen diese Herleitung (1) der Möglichkeit von Vernunft und (2) von Würde und Unparteilichkeit als alleinigen universalen Prinzipien aus der Vernunft wird diskutiert bei Ekardt, Theorie, § 3; Ekardt, Wird die Demokratie ungerecht?, 2007, Kap. 3.

⁵⁷ Dieses Menschenwürdeprinzip ist selbst kein Freiheits-/ Grund-/ Menschenrecht. Dieses Prinzip ist sogar überhaupt keine auf konkrete Einzelfälle zugeschnittene Norm, weder rechtlich noch ethisch. Die Menschenwürde ist vielmehr der Grund der Freiheits- bzw. Menschenrechte, statt selbst ein Recht zu sein; sie dirigiert damit die Anwendung der anderen Normen, hier also der verschiedenen Freiheitssphären der betroffenen Bürger, und gibt die Autonomie als Leitidee der Rechtsordnung vor. Die „Unantastbarkeit“ der Würde und ihr auch in Normen wie Art. 1 Abs. 2-3 des deutschen Grundgesetzes – und in der EU-Grundrechtecharta – sichtbarer Charakter als „Grund“ der Rechte zeigen, dass dies nicht nur philosophisch, sondern auch rechtsinterpretativ einleuchtet; zum diesbezüglichen Diskussionsstand Ekardt/ Kornack, KritV 2006, 349 ff.; Ekardt/ Kornack, ZEuS 2010, i.E.; ähnlich Enders, Die Menschenwürde in der Verfassungsordnung, 1997; dagegen etwa Böckenförde, JZ 2003, 809 ff.; differenzierend Heinig, Sozialstaat, S. 330 ff. und 353 ff.

schen.⁵⁸ Und zwar nur das Freiheitsprinzip; mangels zwingender Begründung können andere Prinzipien mit ihm folglich nicht in Konkurrenz treten. Deshalb ist die gleiche freiheitliche Selbstbestimmung mitsamt den sie fördernden Umständen das alleinige Kriterium der Gerechtigkeit. Wer überhaupt Mensch ist, setzt nach alledem (nur) das Recht auf Selbstbestimmung für alle ergo notwendig voraus. Und dieses Recht auf Freiheit gilt für alle Menschen, auch wenn ich nie mit ihnen rede. Denn Gründe in Gerechtigkeitsfragen (anders als Äußerungen in privaten oder ästhetischen Fragen) richten sich an jeden, der sie potenziell widerlegen könnte – womit ich alle Menschen als zu Achtende anerkennen muss, sobald ich denn überhaupt manchmal im Leben in Gründen spreche; und das tut jeder. Dies macht als Kontrollüberlegung wiederum ein Exempel deutlich. Niemand könnte ernstlich sagen: „Der abwesende Herr P könnte meine Thesen zwar jederzeit widerlegen – du aber solltest sie wegen deiner Dummheit glauben.“ Wer so etwas sagt, hätte gerade nichts begründet.

Das Freiheitsprinzip ist also universal begründet. Und weil potenzielle Diskurspartner wie eben gesehen erfasst sind, muss ich auch räumlich und zeitlich entfernt lebenden Menschen Freiheit zugestehen. Das ist eines der zentralen Argumente für die Erstreckung des Freiheitsprinzips auf künftige Generationen, also für globale Gerechtigkeit und Generationengerechtigkeit und damit für Nachhaltigkeit – neben dem Gedanken, dass Freiheit als solche Schutz genau dort impliziert, wo der Freiheit die Gefahren drohen. Ein „kantianisch-diskursethisches“ Konzept von Vernunft und Autonomie, wie es vorliegend skizziert wird, optiert hier also anders als ein „ökonomisch-hobbesianisches“. Dennoch geht es bei beiden Ansätzen natürlich um die Freiheit. Aber für die Diskursethik eben nicht nur im Sinne von Konsumentensouveränität und faktischen Konsumentenpräferenzen.⁵⁹

5. Klimawandel und Gerechtigkeit: Soziale Verteilungsfragen

5.1 Abwägungen und Effizienz: Die Grundstruktur sozialer Gerechtigkeit im Klimaschutz in Absetzung von der Klimaökonomik

Den generationenübergreifenden und globalen Konflikt zwischen vielen kollidierenden Freiheiten zu lösen, also das richtige Ausmaß an Klimapolitik zu bestimmen, ist nicht einfach. Sowohl das normative Wägen selbst als auch die relevanten Tatsachen (siehe oben 3.), anhand derer sich erkennen lässt, inwieweit ein bestimmter normativer Belang tatsächlich beeinträchtigt ist, sind von Unsicherheiten geprägt. Für die Klimatatsachen sahen wir das oben bereits. Man kann zwar (wie andernorts ausführlicher geschehen⁶⁰) ethisch und auf vergleichbarem Argumentationswege auch juristisch Abwägungsregeln aus dem Freiheitsprinzip ableiten und Abwägungsinstitutionen herleiten. Eine Abwägungsregel lautet z.B., dass die Tatsachenbasis einer Entscheidung so sorgfältig wie irgend möglich bestimmt werden muss.⁶¹ Eine an-

⁵⁸ Dass Freiheit um der Würde willen besteht, ist etwa in Art. 1 Abs. 2 des deutschen Grundgesetzes auch explizit ausgesprochen („darum“, also um der Würde willen, gibt es die Freiheitsgarantien), ebenso wie in den Gesetzgebungsmaterialien zur EU-Grundrechtecharta; dazu auch Ekardt/ Kornack, ZEuS 2010, i.E.

⁵⁹ Auf anderem Wege kommen zu diesem Ergebnis auch Rothlin, Gerechtigkeit in Freiheit – Darstellung und kritische Würdigung des Begriffs der Gerechtigkeit im Denken von Friedrich August von Hayek, 1992 und Ott/Döring, Theorie, S. 78 ff. und 91 ff.; mehr als (m.E. nur bedingt zielführende) Kritik an der Profitorientierung des Wettbewerbs ausgerichtet dagegen Hoffmann, in: Hoffmann/ Scherhorn (Hg.), Eine Politik für Nachhaltigkeit. Neuordnung der Kapital- und Gütermärkte, 2009, S. 23 ff.; siehe ferner die Beiträge in Nutzinger, Gerechtigkeit, S. 7 ff. und 51 ff.

⁶⁰ Vgl. die Nachweise in Fn. 45; ähnlich ferner Susnjar, Proportionality, Fundamental Rights, and Balance of Powers, 2010 und Alexy, Theorie der Grundrechte, 1986.

⁶¹ Die eigentliche Abwägungs-/ Effizienzentscheidung für ein bestimmtes Ausmaß an Klimaschutz ist zwar

dere Abwägungsregel lautet, dass nur die Freiheit und die (weit verstandenen) Freiheitsvoraussetzungen respektive freiheitsförderlichen Bedingungen mögliche Belange sind, die überhaupt in eine Abwägung eingestellt werden dürfen. Eine weitere lautet, dass in Freiheiten und Freiheitsvoraussetzungen immer nur insoweit eingegriffen werden darf, wie dies auch erforderlich ist, um andere Freiheiten und Freiheitsvoraussetzungen zu stärken. Noch eine Abwägungsregel – wiederum im Freiheitsbegriff selbst angelegt – lautet, dass, wenn jemandem die Vermeidung oder nachträgliche Beseitigung einer Freiheitsbeeinträchtigung aufgegeben werden soll, dies soweit irgend möglich der Verursacher der Freiheitsbeeinträchtigung sein sollte. Noch eine Abwägungsregel wurde oben bereits hergeleitet, das Vorsorgeprinzip: Auch bei unsicherer Tatsachenlage ist die Beeinträchtigung der Freiheit bzw. der Freiheitsvoraussetzungen anzuerkennen, allerdings mit ggf. geringerem Gewicht. Eine ganze Reihe weiterer Regeln lassen sich herleiten. „Genau ein“ richtiges Abwägungsergebnis gibt es bei alledem nicht. Auch nicht in der Klimapolitik. Folglich entsteht für eine gerechte Klimapolitik ein Spielraum – allerdings kein beliebig großer. Und auch die Instanzen, die den Spielraum zu füllen haben, sind nicht beliebig: Es lässt sich vielmehr aus der Freiheit als Institutionenregel ableiten, dass ein wähl- und abwählbarer Entscheider (Parlament) die Entscheidung zu treffen hat, deren ggf. nötige Konkretisierung dann gewaltenteilig durch Behörden und Gerichte erfolgen muss – ebenso wie es Verfassungsgerichte zur Überprüfung der Einhaltung der Abwägungsregeln geben muss.⁶²

Ökonomen quantifizieren dagegen alle betroffenen Belange und errechnen dann, welches das „richtige“ Maß an Klimaschutz ist. Dabei soll alles, was für Menschen einen Wert besitzt, wofür also eine Präferenz besteht, in Geldeinheiten übersetzt werden, bis hin zu Leben und Gesundheit, oder es soll unberücksichtigt bleiben.⁶³ Besondere Abwägungsregeln benötigt man dabei nicht, die ermittelten Nutzen- oder Schadenstatsachen verschmelzen gewissermaßen mit den Präferenzen. Dies klingt insofern attraktiv, als damit kein Spielraum beschrieben wird, sondern theoretisch „genau eine“ Politikempfehlung abgegeben werden kann und „klare Zahlen“ herauskommen. Das Ganze ist jedoch mehrfach problematisch. Erstens ist (4.) die dahinterstehende normative Präferenztheorie als solche nicht überzeugend. Zweitens fehlt es (siehe oben 3.) bereits für Nutzen und Schäden, die einen Marktpreis haben, an hinreichend präzisen Fakten, wenn wie beim Klimawandel die gesamte Weltwirtschaft mit unüberschaubar vielen Einzelhandlungen und zudem Zeiträume von mehr als 100 Jahren involviert sind. Drittens gibt es, wie bereits angedeutet und nunmehr weiter darzulegen, weitere unlösbare Anwendungsprobleme der Präferenztheorie⁶⁴: Die Berechnung von Klimawandelkosten (und im Vergleich dazu Klimapolitikkosten) lenkt davon ab, dass sich wesentliche Dinge nicht in Geldeinheiten quantifizieren lassen⁶⁵, etwa (massive) Schäden an Leben und Gesundheit. Und die Abwesenheit von Schäden an Leben und Gesundheit durch den Klimawandel hat eben

selbst eine normative Aussage und keine Tatsachenaussage (auch wenn diese normative Aussage wie gesehen in den Grenzen der Abwägungsregeln als objektiv zu betrachten ist). Tatsachen allein liefern dagegen niemals eine Entscheidung; eine solche ist nur möglich, wenn ein normativer Maßstab zur Verfügung steht.

⁶² Ferner lässt sich herleiten, dass jene nationale oder transnationale Ebene entscheiden sollte, die den jeweiligen Freiheitskonflikt am ehesten bewältigen kann, beim Klimaschutz also zunächst die globale Ebene; dazu etwa Ekardt/ Meyer-Mews/ Schmeichel/ Steffenhagen, Böckler-Arbeitspapier Nr. 170, Kap. 1, 3 und 5.

⁶³ Vgl. Nordhaus, Balance, S. 4; kritisch dazu auch Burtraw/ Sterner, Climate Change Abatement: Not „Stern“ Enough?, 2009,

http://www.rff.org/Publications/WPC/Pages/09_04_06_Climate_Change_Abatement.aspx

⁶⁴ Zur diesbezüglichen Kritik Ekardt, Theorie, § 6; siehe teilweise auch Mathis, Efficiency, S. 113 f.; Otsuka, Philosophy & Public Affairs 2006, 109 ff.; Meyer, Philosophy & Public Affairs 2006, S. 136 ff.

⁶⁵ Dies wird auch zugestanden von Stern, Blueprint, S. 92.

keinen Marktpreis, ebenso wenig wie der Frieden im Sinne von „Abwesenheit von Auseinandersetzungen um Ressourcen“; damit kann beides jedoch nicht sinnvoll quantitativ mit den wirtschaftlichen Effekten von Klimawandel und Klimapolitik verrechnet werden. Dabei können auch Belange ohne Marktwert nicht künstlich einen erhalten, wie dies Ökonomen praktizieren, indem sie die „hypothetische Zahlungsbereitschaft“ der Bürger für Leben und Gesundheit, also für die Abwesenheit von Wirbelstürmen usw., ermitteln. Dies gilt allein schon deshalb, weil jene Bereitschaft fiktiv und daher wenig informativ ist (dass hier auch kein Ablesen von Präferenzen anhand einer „Moral der Märkte“ hilft, wird sogleich bei der Diskontierung erörtert). Überdies ist die Zahlungsbereitschaft naturgemäß durch die Zahlungsfähigkeit beschränkt und würde dann beispielsweise zu dem bemerkenswerten Ergebnis führen, dass Bill Gates' Interessen extrem viel mehr wert sind als die eines Bangladeschis, weil Bill Gates viel und der Bangladeschi gar nichts zahlen kann. Dies bemerkt auch Stern, konträr zum ökonomischen Mainstream, und doch bietet auch er plötzlich monetäre Werte für „nichtmarktliche“ Schäden an.⁶⁶ Wenn er dabei dann plötzlich jeden Menschen gleich viel zählen lässt, so ist das zwar richtig (s.u.), aber im Rahmen der Präferenztheorie ohne Begründung und daher unstimmtig.

Ein weiteres Problem der Klimaökonomik ist das Diskontieren⁶⁷: Künftige Schäden sollen angeblich weniger als heutige zählen. Das ist zwar wenigstens vordergründig verständlich, wenn es sich beim Schadensopfer heute und in zehn Jahren um die gleiche Person handelt. Doch warum sollte der Schaden eines Bangladeschis in 50 Jahren (1) per se weniger wichtig sein als mein Schaden heute? Man könnte sagen: Künftige Menschen können noch keine Präferenzen äußern, also sind sie uninteressant. Das wäre, wie schon anklang, die unmittelbar in der Präferenztheorie angelegte Aussage. Dann allerdings müsste man konsequenterweise nicht diskontieren, sondern alle Schäden, die jemanden treffen, der heute noch nicht lebt, schlicht für unbeachtlich erklären. Und auch gegenüber heute Lebenden ist die Diskontierung rein um des Zeitablaufs willen unstimmtig. Wieso sollte denn, wenn man die Präferenztheorie zugrunde legt, ein ökonomischer Theoretiker mir vorgeben dürfen, ob ich eine Gegenwartspräferenz habe und mir die Zukunft egal sein sollte? Auch durch (2) das pauschale Erwarten von „ewigem Wachstum“ kann die Diskontierung nicht gerechtfertigt werden, egal ob bei heute schon Lebenden oder gegenüber künftigen Generationen; dazu sei an die Grenzen des Wachstums erinnert. Auch (3) die empirische Beobachtung realer Preisverhältnisse am Markt, die nach Meinung vieler Ökonomen ein Präferieren der Gegenwart gegenüber der Zukunft ausdrücken, rechtfertigt keine Diskontierung. Denn (a) es existieren keine beobachtbaren Markt- oder Zinsentwicklungen, die überhaupt etwas darüber aussagen würden, welche faktischen Präferenzen in Bezug auf Schädigungen über mehrere Jahrhunderte hinweg – und mit irreversiblen Charakter – bestehen. Überdies werden (b) bei Rückschlüssen aus Marktpreisen einseitig nur die Präferenzen der heute Lebenden betrachtet.

Jene Präferenzermittlung anhand einer „Moral der Märkte“ findet sich bei Stern kritisiert (und den meisten anderen Ökonomen zum Vorwurf gemacht)⁶⁸, nicht dagegen das wachstumsbezogene Diskontieren. Stern führt freilich auch ein zumindest diskutables Argument für die Diskontierung an: (4) die unsichere Eintrittswahrscheinlichkeit künftiger Schadensereignisse. Auch insoweit kann freilich bezweifelt werden, ob sich dies mathematisch ausdrücken lässt.

⁶⁶ Vgl. Stern, Stern Review, S. 148.

⁶⁷ Ausführlich und kritisch zur Diskontierung Unnerstall, Rechte, S. 320 ff.; siehe auch Rawls, A Theory of Justice, 1971; dagegen für die Diskontierung Birnbacher, Verantwortung für zukünftige Generationen, 1988.

⁶⁸ Vgl. Stern, Blueprint, S. 80 ff. und 95 f.

Jedenfalls dann, wenn sich für die künftigen Ereignisse gar keine rechnerische Wahrscheinlichkeit angeben lässt, ist eine vermeintlich klare Diskontierungsrate letztlich willkürlich und deshalb allgemeinen Abwägungsregeln (s.o.) nicht überlegen. Und selbst wenn man all dies unberücksichtigt ließe, wäre Diskontierung jedenfalls nur denkbar, wenn der zu diskontierende Schaden tatsächlich trotz der o.g. Kritik monetär abbildbar ist. Und das sind sie oft nicht.

Mit alledem zeigt sich ein weiteres Mal das Grundproblem (nicht nur, aber gerade klima-)ökonomischer Ansätze: Hinter scheinbar klaren mathematischen Ergebnissen verbergen sich Annahmen, die keineswegs durchgängig zwingend, sondern vielmehr in wesentlichen Hinsichten angreifbar sind. Und zwar nicht nur normative Annahmen (z.B. zur Diskontierung und zur Präferenztheorie), sondern auch Tatsachenannahmen: etwa zum Ausmaß der drohenden Klimaschäden oder zur Wachstumsidee.⁶⁹ *Man kann das moralisch-rechtsprinzipiell richtige Maß an Klimaschutz und die damit verbundenen Verteilungsfragen also nicht ausrechnen.* Man muss vielmehr in den Grenzen der herleitbaren Abwägungsregeln klimapolitisch schlicht und einfach Entscheidungen treffen, weltweit und auch national. Wie schon mehrfach angedeutet, muss das eine Entscheidung für deutlich mehr Klimaschutz als bisher sein. In aller Kürze⁷⁰: (1) Die bisherige Klimapolitik missachtet vermutlich bereits die Abwägungsregel, dass sie ihren Entscheidungen eine korrekte Tatsachenbasis zugrunde legen muss: Insbesondere werden die bisherigen Maßnahmen wohl irrig für geeignet gehalten, die drohenden drastischen klimawandelsbedingten Schäden noch zu vermeiden. (2) Weiterhin hat die Politik ihren Entscheidungen bisher nicht zugrunde gelegt, dass die grundrechtliche Freiheit auch eine intergenerationelle und global-grenzüberschreitende Dimension hat und dementsprechend Rechtspositionen auch künftiger Generationen und der sprichwörtlichen Bangladeschis in parlamentarischen/ rechtlichen Entscheidungen berücksichtigt werden müssen.⁷¹ (3) Das elementare Freiheitsvoraussetzungsrecht auf das Existenzminimum (der hier und heute Lebenden, aber auch intergenerationell und global) ist, da Freiheit ohne diese physische Grundlage witzlos wird, allenfalls in Randbereichen durch Abwägung überwindbar. Jenes Recht schließt aber auch einen basalen Energiezugang und eine wenigstens einigermaßen zu wahrende Stabilität des Globalklimas ein. Dies wiederum erfordert einschneidende klimapolitische Maßnahmen. Auch dies haben die Entscheider bisher nicht zugrunde gelegt. Ebenso wenig wurde berücksichtigt, dass das knappe verbleibende Emissionsbudget wohl egalitär zu verteilen wäre angesichts (a) seiner Knappheit und (b) der Unabdingbarkeit zumindest geringer Emissionen für das menschliche Überleben.⁷² Eine egalitäre Verteilung nimmt übrigens auch Stern an, aber mit einer verfehlten, da auf die unklare Darlegungslast abhebenden Begründung, dass es

⁶⁹ Es besteht noch aus einem weiteren Grund nur bedingt Anlass, ökonomischen Annahmen per se „zu glauben“: Wenn die ökonomische Anthropologie stimmt, dass Menschen im Wesentlichen eigennützig agieren, dann werden auch Ökonomen z.B. bevorzugt solche Empfehlungen geben, die ihnen weitere Forschungsaufträge sichern. Die methodisch kaum gelingende, dafür bei Politikern und Medien beliebte Praxis, „alles in Zahlen auszudrücken“, könnte teilweise auch jener Intention geschuldet sein.

⁷⁰ Rechtlich und ethisch bedeutet das zudem: Die Verfassungsgerichte müsst(en) auf entsprechende Klagen hin den Gesetzgebern aufgeben, unter Beachtung der nachstehend im Fließtext genannten Aspekte eine Neuentcheidung über die Klimapolitik herbeizuführen; näher dazu Ekardt, DV 2010, Beiheft 1.

⁷¹ Weniger von der Präventionsebene als (m.E. suboptimal) eher von der nachträglichen Haftungsebene wird die Thematik behandelt bei Verheyen, *Climate Change Damage and International Law: Prevention Duties and State Responsibility*, 2006.

⁷² Zur substanziellen Klimawende einschließlich einer (virtuellen) Pro-Kopf-Emissionsrechte-Gleichverteilung als grundlegendem Kriterium der Klimagerechtigkeit (mit Modifikationen angesichts der historischen Emissionen der Industrieländer) siehe näher Ekardt, *Cool Down*, Kap. 4-5; Ekardt/ von Hövel, CCLR 2009, 102 ff.; ökonomisch ohne echte normative Begründung vorausgesetzt wird dies beispielsweise bei Wicke/ Spiegel/ Wicke-Thüs, *Kyoto Plus*, 2006 und (allerdings ohne diese und eine Reihe weiterer Urheber zu zitieren) WBGU, *Kassensturz für den Weltklimavertrag: Der Budgetansatz*, 2009.

schließlich keinen Grund gebe, der gegen eine Gleichverteilung spräche.⁷³ Wir sind damit bei einem Kern der Debatte um Klima und Gerechtigkeit und werden diesen Punkt deshalb noch näher untersuchen (dazu unten 5.3).

Um eine Tatsachenbasis politischer Entscheidung zu überprüfen, ist die ökonomische Forschung unzweifelhaft extrem wertvoll – und sie hilft auch bei der Abwägung, soweit es im Rahmen der Abwägung um Güter mit einem Marktpreis geht und ungeschminkte Zahlen generiert werden, die z.B. auch die Kosten möglicher Klimakriege mit in die Überlegungen einbeziehen (wie dies auch Stern nicht tut⁷⁴). Wenn man schon rechnet, sollte man jedenfalls die wirklich monetären Kosten, soweit sie erkennbar sind, vollständig anzugeben versuchen. So können Ökonomen entscheidendes Tatsachenmaterial für die Abwägung liefern. Sie zeigt etwa, dass die konkreten monetären Klimaschäden wie Ernteausfälle oder Unwetterschäden teurer wären als eine effektive Klimapolitik; hier liegen zentrale Leistungen der IPCC-Berichte und z.B. auch des Stern-Reports. Ebenso wichtig erscheinen Aussagen über die Eintrittswahrscheinlichkeiten von Ereignissen; diese werden Wirtschafts- und Naturwissenschaftler oft m.E. aber nur mit einem geringeren Präzisionsgrad liefern können, als man es vielleicht erhoffen könnte; dafür sind die natürlichen Gegebenheiten des Klimawandels und der Weltwirtschaft einfach zu komplex. Eine vielleicht bescheidenere, nicht mehr normative, zudem weniger weitgehend quantifizierende und weniger naturwissenschaftsorientierte, kurz: eine stärker mit den anderen Klimasozialwissenschaften verschmolzene Klimaökonomik könnte bei alledem das Ziel sein. Vorausgesetzt allerdings, man versteht unter Klimasozialwissenschaft eine Behandlung der erwähnten Themen: Wachstumsgrenzen, normativ und logisch stringente Gerechtigkeitstheorie; Abwägungstheorie; Anthropologie; übrigens auch eine über rein ökonomische Perspektiven hinausgeführte Governance- bzw. Steuerungstheorie (dazu unten 5.9).⁷⁵ Auch dort, bei Governance, ist und bleibt die Klimaökonomik sehr wesentlich, allerdings wiederum nicht exklusiv. Deshalb ist es zu begrüßen, wenn Stern die Auslassungen des ökonomischen Ansatzes – wenn auch nur pauschal und ohne Eingehen auf die Grundprobleme des Wachstums und der Präferenztheorie – durchaus einräumt.⁷⁶

Verteidigt werden muss die Effizienztheorie übrigens gegen den von John Rawls unter der (ein weiteres Mal) irreführenden Überschrift „Effizienz versus Gerechtigkeit“ erhobenen Vorwurf. Dieser lautet, die Effizienztheorie – anders gesagt: die utilitaristische und hobbesianische Ethik – erkenne keine absoluten (also abwägungsfreien, nicht zu verwechseln mit universalen im Sinne von „überall geltenden“) Rechte an.⁷⁷ Das tut die Effizienztheorie zwar in

⁷³ Anders als Sen, *Development as Freedom*, 1999 verfügt der vorliegend entwickelte Ansatz über eine Begründung (und nicht nur eine bloße Behauptung) für die universale Freiheit und das Recht auf die elementaren Freiheitsvoraussetzungen und zudem über eine Abwägungstheorie. Beide Vorteile bestehen auch im Vergleich zu marxistisch inspirierten „Grundbedürfnistheorien“; letztere Theorien haben zudem die weiteren Schwächen, dass sie auf einer Vermischung empirischer Anthropologie und normativer Gerechtigkeit beruhen, dass sie zudem keine Methode zur Bestimmung ihrer Grundkategorie (wonach besteht ein „Bedürfnis“?) verfügen und dass sie Gerechtigkeit und gutes Leben (mit potenziell autoritären Folgen) vermengen. Problematisch erscheint vor diesen Hintergründen auch Ott/ Döring, *Theorie*, S. 78 ff.

⁷⁴ Stern spricht lediglich allgemein von eventuell zunehmender „Instabilität“; vgl. Stern, *Stern Review*, S. 151.

⁷⁵ Die von vielen Klimasozialwissenschaftlern favorisierte Arbeit an bloßen Beschreibungen faktisch vorhandener (u.U. irriger) Gerechtigkeitseinstellungen, Klimawahrnehmungen, Klimadiskurse u.a.m. – vgl. dazu einige Beiträge in Voss (Hg.), *Der Klimawandel – sozialwissenschaftliche Perspektiven*, 2010 – erscheint dagegen weniger wichtig (es sei denn, dies hilft dabei, die Anthropologie des mangelnden Klimaschutzes aufzuklären).

⁷⁶ Vgl. Stern, *Stern Review*, S. 149 ff.

⁷⁷ Vgl. Rawls, *Theory*, S. 19. Auch deutsche Juristen – etwa Böckenförde, *Staat, Verfassung, Demokratie*, 1991, S. 188 ff. – machen oft den Fehler, die Ablehnung der Quantifizierung zugleich als Ablehnung von Abwägungen (in vielen Fällen) zu formulieren und dabei die Universalität von Werten mit ihrer Absolutheit zu verwechseln. Zu wenig zwischen Gerechtigkeitsprinzipien und der anschließenden Abwägung scheidet auch Heinig, *Sozial-*

der Tat nicht, genauso wenig wie der vorliegend vertretene Abwägungsansatz; dazu besteht angesichts der vielfältigen Freiheitskollisionen, die gerade den ganz gewöhnlichen Gegenstand von (auch Klima-)Politik ausmachen, aber auch wenig Anlass. Unabwägbar Freiheitsgarantien können nur ganz vereinzelt gerechtfertigt werden; im Wesentlichen dann, wenn das Zulassen einer Abwägung einmal den freiheitlichen Charakter der Ordnung insgesamt untergraben würde (Beispiel: Folter zur Überführung von Straftätern).

Einige wesentliche Punkte zu Klimawandel und Gerechtigkeit in Auseinandersetzung mit der dominierenden Klimaökonomik lassen sich bis hierher wie folgt zusammenfassen: (Auch klima-)ethische Erkenntnis ist keine empirische und insbesondere keine naturwissenschaftliche Erkenntnis; sie ist vielmehr normative (= Wertungs-/ Sollens-)Erkenntnis. Auch wenn die Subsumtion unter eine (ethische oder juristische) Norm oft auf naturwissenschaftliche (Tatsachen-)Fragen Bezug nimmt, begründen diese Tatsachen als solche kein ethisches oder juristisches Ergebnis. Gleichwohl sind die Grundprinzipien der Ethik, obwohl sie normativ ist, objektiv angebar. Ethik ist also nicht „subjektiv“ oder „bloße Konvention“, und sie beruht auch nicht auf im Ausgangspunkt willkürlichen „Axiomen“. Die konkrete Entscheidung ethischer Einzelfragen weist demgegenüber Unschärfen auf. Die Abwägungsregeln und die institutionellen Zuständigkeiten, die den Entscheidungsspielraum bei Unschärfen näher einhegen, lassen sich jedoch wiederum objektiv angeben. Da Ethik generell von der Kollision unterschiedlicher Belange handelt, ist jede ethische Entscheidung letztlich ein Abwägungsproblem zwischen kollidierenden Freiheiten (und Freiheitsvoraussetzungen); absolute Gebote respektive strikte Abwägungsverbote (also z.B. ein „abwägungsfreier“ absoluter Anspruch auf Klimastabilität zu jedem beliebigen Preis) sind ethisch und rechtlich in dieser Zuspitzung kaum begründbar. Das heißt aber nicht, dass diese Abwägung durch eine Quantifizierung mathematisch aufgelöst werden kann – auch wenn „Zahlen“ den Vorteil haben, politisch und medial einfacher als komplexe inhaltliche Aussagen darstellbar zu sein. „Zahlen“, auch wenn sie z.B. die „Leitmarke Bruttonationalprodukt“ (errechnet anhand von marktwerten Gütern) durch eines neuen Wohlfahrtsindex im Sinne von Amartya Sen u.a. ersetzen, wie dies etwa aktuell in Frankreich diskutiert wird, können deshalb immer nur Symbole sein, aber keine komplexe Abwägung erübrigen.

5.2 Ambivalente soziale Wirkungen bisheriger Klimapolitik⁷⁸

Darauf aufbauend kann eine genauere Auseinandersetzung mit den sozialen Verteilungswirkungen von Klimawandel und Klimapolitik geführt werden. Zumindest erscheint es ja vielleicht auf rein nationaler Ebene wenig attraktiv, der eben formulierten Forderung nach einem strengeren Klimaschutz Folge zu leisten. Führt eine entschlossenerere nationale Klimapolitik nicht gleichwohl schon im Inland kurz- und mittelfristig zu sozialen Problemen bzw. zu problematischen sozialen Verteilungswirkungen? Diese Frage ist unter der Überschrift „environmental justice“ bisher zwar für die Schadstoff-, aber kaum für die Klimapolitik gestellt worden. Manche meinen, dass nationale Klimapolitik (wenn z.B. die USA, Australien usw. gleichzeitig scheinbar untätig bleiben) schon für sich genommen und ganz unabhängig von

staat, S. 353 ff.

⁷⁸ Die Ausführungen in den weiteren Abschnitten der Studie geben im Wesentlichen den eigenen Ansatz des Verfassers wieder; deshalb kann weitgehend auf Nachweise verzichtet werden; ausführlicher zu den jetzt behandelten Fragestellungen Ekardt, Cool Down, Kap. III, IV und V; Ekardt/ Heitmann/ Hennig, Gerechtigkeit, Kap. 3.1 und 5.

der sozialen Verteilung der Klimapolitikkosten die nationale Wettbewerbsfähigkeit am Weltmarkt schwächt. Denn man schrecke Unternehmen ab und gefährde allein schon dadurch den Arbeitsmarkt zu Lasten gerade der sozial Schwächeren. Und selbst bei einem globalen Vorgehen in der Klimapolitik wären Arbeitsplätze durch den klimapolitisch induzierten gesellschaftlichen Wandel gefährdet, so kann man häufig hören.

Zutreffend an solchen Befürchtungen ist zunächst einmal eine bestimmte Annahme über den Hintergrund von Klimapolitik. Klimapolitik läuft (da erneuerbare Energien, z.T. aufgrund von Nebenwirkungen wie bei der Bio- oder die Windenergie, Kapazitätsgrenzen haben – die Welt bleibt physikalisch endlich) nicht zuletzt auf Energieeffizienz und teilweise auch auf Verzicht hinaus. Darauf abzielend machen die meisten Klimamaßnahmen direkt oder indirekt fossile Energieträger teurer (deren Verbrennung den Kern des Klimaproblems ausmacht) – und Energie ist so ziemlich in jedem Produkt indirekt enthalten. Die Folgekosten der Klimapolitik treffen gerade sozial Schwächere intensiv – wogegen z.B. steigende Energiekosten wohlhabenderen Bevölkerungsschichten fast nichts ausmachen. Aber wie stellt sich die Lage bei nüchterner Betrachtung dar? Dazu ist der bereits durch einige Bemerkungen angesprochene soziale Effekt von Klimawandel und Klimapolitik nun etwas differenzierter aufzufächern – im Sinne einer Steuerungsanalyse, welches die sozialen Wirkungen des Klimawandels und der bisherigen Klimapolitik zu sein scheinen:

- In der Tat haben z.B. die deutsche Strom- und Mineralölsteuer (also die Ökosteuer) und auch der europäische Emissionshandel bestimmter Industriesektoren, der ähnlich einer Steuer zu einer Kostenumlage auf die Endverbraucher von Energie, Produkten usw. führt, eine „regressive“ Wirkung. Sie wirken kurzfristig (!) also tendenziell zu Lasten der weniger Einkommensstarken. Anders gesagt, wird deren finanzieller Spielraum aufgrund des prozentual größeren Anteils der Energiekosten an ihrem Einkommen wesentlich stärker beschnitten als bei Besserverdienenden (auch wenn diese absolut pro Kopf mehr Energie verbrauchen).
- Hinzu kommt, dass die z.B. in Deutschland praktizierte Senkung der Rentenbeiträge aus den Ökosteuererinnahmen bestimmten sozial schwächeren Gruppen (etwa Arbeitslosen) nichts nützt.
- Viele klimapolitisch motivierte Förderprogramme und Steuererleichterungen, sei es in Deutschland oder anderswo, nützen zudem faktisch nur denjenigen, die bereits über ein gutes Einkommen verfügen. Dies gilt etwa für die Förderung von energiesparenden Anschaffungen, etwa bei der Raumwärme.
- Dennoch: Angesichts des nach wie vor eher geringen Anteils der „klimapolitischen“ Kosten am Preis der Kilowattstunde kann man gleichwohl schlecht sagen, dass beispielsweise in Deutschland zunehmende Strom- und Gassperren wegen Zahlungsverzugs bei einkommensschwachen Haushalten primär ein Ergebnis verfehlter Klimapolitik wäre. Daran anknüpfend beginnt sich das Bild zu relativieren, wenn nicht gar teilweise zu revidieren:
- Denn man muss fortführen: Nicht speziell Klimapolitik trifft Ärmere besonders. Bei der Umsatzsteuer z.B. ist es nicht anders. Und dort hat der sozial Schwächere nicht einmal – wie mit dem Kauf energieeffizienter Produkte in Bezug auf die Ökosteuer – Möglichkeiten, der höheren Steuerbelastung sinnvoll zu entgehen. Es ist deshalb zumindest unredlich, wenn manche in hervorgehobener Weise gerade der Klimapolitik

soziale Verteilungswirkungen vorwerfen.

- Zudem schafft eine effektive Klimapolitik Arbeitsplätze, etwa bei den erneuerbaren Energien oder im Energieeffizienzbereich. Bereits ohne konkrete Maßnahmen zur Vermeidung von Wettbewerbsnachteilen, also beispielsweise bei einer nur europäischen und nicht globalen Klimapolitik, gehen Ökonomen deshalb davon aus, dass Klimapolitik arbeitsmarktpolitisch und damit auch sozialpolitisch vorteilhaft wäre.
- Außerdem wird der Klimawandel selbst, wie bereits mehrfach anklagt, zu voraussichtlich deutlich größeren sozialen Benachteiligungen bestimmter Gruppen führen als die bisherigen moderaten Maßnahmen zu seiner Verhinderung: Es werden auch in Deutschland und Europa die sozial Schlechtergestellten vom drohenden Klimawandel überproportional stark betroffen sein – also von Naturkatastrophen, Kriegen, Energiepreisexplosionen, zusammenbrechender Versorgungssicherheit usw. Denn einkommensschwache Schichten haben aus finanziellen Gründen weniger Verhinderungs- und Ausweichoptionen gegenüber entsprechenden Entwicklungen.
- Im globalen Maßstab werden aus gleichen Gründen die Hauptopfer des Klimawandels Entwicklungsländer und künftige Generationen sein – obwohl sie zur Verursachung des Klimawandels (wenigstens bisher) nur in geringem Umfang beigetragen haben.
- Umgekehrt kann eine entschlossene Klimapolitik langfristig (!) sozialen Belangen wie z.B. stabilen Energiepreisen (durch Abkopplung von den erwartbaren Preisexplosionen bei den fossilen Brennstoffen Öl, Gas, eventuell auch Kohle) sowie der Versorgungssicherheit gerade dienen. Dies gilt für Industrieländer und für Entwicklungsländer.
- All dies ist umso relevanter, als die soziale Ungleichheit weltweit ohnehin schon extrem ausgeprägt ist. Deren Abbau wiederum könnte, selbst wenn sie von den Industrieländern massiv finanziell unterstützt würde, auch die soziale Lage in den Industrieländern stabilisieren, da damit die Gefahr eines globalen Dumpingwettkampfs um die niedrigsten Sozialstandards gebannt werden könnte.

Diese Aspekte – bei näherer Betrachtung alle wenig spektakulär, aber in ihrem Zusammenwirken selten klar gesehen – führen zu einer zentralen Feststellung: Wer soziale Verteilungsprobleme minimieren will, muss den Klimawandel verhindern, er sollte aber auch über die Kostenverteilung der Klimapolitik offen reden. Kurzfristige wie langfristige, nationale wie globale Aspekte sozialer Gerechtigkeit wollen hierbei bedacht sein. „Niedrigere (verbrauchs-fördernde) Energiepreise“ bringt diese komplexen Verschränkungen nach dem bis hierher Herausgearbeiteten aber eben nicht gut zusammen (auch wenn das in westlichen Staaten z.Zt. eine populäre Forderung ist). Denn sie nehmen den Klimawandel als soziales Problem insoweit in Kauf, als sie den preislichen Energiesparanreiz teilweise beseitigen, anstatt „flächen-deckend“ Klimapolitik zu betreiben und deren mögliche soziale Folgen in einer klimaverträglichen Weise abzufedern. Ebenso wenig ist die bisherige, an der Klimagasbilanz ablesbare unzureichende Klimapolitik (die es gleich näher zu analysieren gilt) sozial sinnvoll.

5.3 „One human, one emission right“

Auf der Basis der bis hierher herausgearbeiteten Erkenntnisse kann nunmehr ein eigener systematischer Vorschlag für die künftige Klimapolitik entwickelt werden; dazu muss einerseits

die unter 5.1 bei den Abwägungsregeln gewonnene Erkenntnis noch etwas präzisiert werden und andererseits daraus ein konkreter Politikvorschlag entwickelt werden. Die Maßgabe lautet, die Effektivität der Klimapolitik (über das global nach Kopenhagen Erwartbare und in den diversen nationalen Regelungen Auffindbare hinaus) deutlich zu steigern und neben jener langfristigen sozialen Komponente auch die kurzfristige soziale Verträglichkeit einer deutlich zu intensivierenden Klimapolitik zu berücksichtigen, ohne das Langfristerfordernis kompromisshaft zurückzustellen. Die Maßgabe lautet damit, dass die nationale wie auch die globale soziale Gerechtigkeit – sowie die kurzfristige und die langfristige soziale Gerechtigkeit – konzeptionell berücksichtigt werden müssen. Dies setzt spätestens jetzt voraus, dass die Grundlagen sozialer Verteilungsgerechtigkeit noch etwas näher reflektiert werden und sodann auf nationaler Ebene einerseits und auf globaler Ebene andererseits Konzepte gesucht werden.

In den bisherigen Debatten zur sozialen Gerechtigkeit in der Klimapolitik (aber auch in anderen Politikbereichen) fällt auf, dass meist nicht gesagt wird, was überhaupt genau unter „sozialer Gerechtigkeit“ verstanden wird. Rein definitorisch ist damit sicher stets eine Aussage über die (normalerweise materiellen) Verteilungsaspekte einer bestimmten Politik gemeint, also ein Unteraspekt der allgemeinen Frage der Gerechtigkeit als der Richtigkeit der gesellschaftlichen Grundordnung. Was aber ist konkret inhaltlich (im Gegensatz zu definitorisch⁷⁹) sozial gerecht? In jedem Fall wäre es zweifelhaft, schlicht appellativ-emotional irgendein beliebiges „Verständnis von sozialer Gerechtigkeit“ vorauszusetzen. Wir stellen deshalb – wenngleich in äußerst gedrängter Kürze – kurz systematisch die Frage: Was ist eine „sozial gerechte“ Klimapolitik? Die Antwort ist immer noch parallel laufend eine Antwort der politischen Philosophie und eine Interpretation der menschenrechtlichen Grundprinzipien freiheitlicher Demokratien, die andernorts wesentlich ausführlicher gegeben wurde und hier nur in Kernerkenntnissen wiederholt wird.⁸⁰ Die These lautet: Sozial gerecht ist Klimapolitik dann, wenn dauerhaft und global für alle Menschen das grundlegende Recht auf einen gesicherten basalen Zugang zu Energie, aber auch auf eine basale Klimastabilität garantiert wird – nicht mehr und nicht weniger. Im Einzelnen:

- Zunächst einmal muss die banale empirische Feststellung getroffen werden: Einzelne Reiche sind sowohl für die Generierung sozialstaatlicher Verteilungsmasse als auch für die Gesamtmasse der Treibhausgasreduktionen nicht die in erster Linie interessierende Größe. Man kann der klimapolitischen Debatte über einen notwendigen großen gesellschaftlichen Wandel also nicht durch den „Fingerzeig“ auf einzelne reiche „Verschwender“ entgehen (auch wenn das psychisch attraktiv ist). Es geht vielmehr darum, die klimapolitischen und sozialen Relevanzen der Lebenssituation normaler Bürger in den Blick zu nehmen.
- Wie oben näher aufgezeigt, kann der Gerechtigkeitsmaßstab allein darin bestehen, je-

⁷⁹ *Definitiorisch* meint schlicht, was der Begriff (soziale) Gerechtigkeit besagt, wovon also überhaupt die Rede ist (eben von der Richtigkeit der Grundordnung hinsichtlich materieller Verteilungsfragen). *Inhaltlich* meint dagegen, welches konkrete inhaltliche (soziale) Gerechtigkeitskonzept richtig ist. Ein Beispiel für die Scheidung Definition versus Inhalt. Der Parallelbegriff zum Sollens-Grundbegriff Gerechtigkeit ist der Seins-Grundbegriff Wahrheit. Wahrheit ist definitiorisch schlicht das Übereinstimmen von Aussage und Realität. Was aber inhaltlich wahr ist (steht hier ein Stuhl? gibt es Marsmenschen? wurde Amerika im Jahr 1492 entdeckt?), ist eine von dieser bloßen Definition zu scheidende Frage; zu all diesen Grundstrukturen näher Ekardt, Theorie, § 1.

⁸⁰ Die gesamten nachstehenden Aussagen sind also immer noch einerseits ein philosophischer Ansatz – zu seiner Begründung und zu allen Einzelheiten siehe Ekardt, Theorie, §§ 3, 5, 6, 7 – und andererseits eine juristische Interpretation des menschenrechtlichen Freiheitsbegriffs. Die elementaren Freiheitsvoraussetzungsrechte werden häufig auch als wirtschaftliche und soziale Menschenrechte bezeichnet.

dem Menschen ein Leben in Selbstbestimmung und nach eigenen Vorstellungen zu ermöglichen – wobei die Aufgabe der Politik darin besteht, die ständigen Konflikte zwischen der Freiheit des einen und der Freiheit des anderen zu lösen und zudem die Bereitstellung äußerer Freiheitsvoraussetzungen zu garantieren. Dies gibt dem politischen bzw. demokratischen Prozess aber keine materielle Gleichverteilung in dem Sinne vor, dass bestimmte materielle Güter zwingend immer allen gleichermaßen zustehen würden. Folglich sind Details sozialer Verteilungsfragen (sie können unter den oben im Gegensatz zu den „elementaren“ Freiheitsvoraussetzungen eingeführten Begriff der „weiteren“ freiheitsförderlicher Bedingungen gefasst werden) der Politik anheim gestellt. Einfacher ausgedrückt: Auch ohne Klimapolitik muss sich nicht jeder Mensch weltweit einen Ferrari oder einen Flug nach Teneriffa leisten können. Dass Klimapolitik soziale Verteilungswirkungen hat, muss damit von den Prinzipien freiheitlich-demokratischer Gesellschaften her nicht per se unterbunden werden. Die Antwort auf die oben gestellte Frage, ob die verbreiteten Vorwürfe gegen die neoklassische Ökonomik, dass ihre Effizienzansätze die soziale Verteilungsgerechtigkeit zu wenig berücksichtigen, berechtigt sind, lautet damit „ja“. Denn es lässt sich ein striktes Gebot zur weitgehenden Umverteilung von vornherein gar nicht herleiten.

- Bei den elementaren Freiheitsvoraussetzungen ist eine Gleichbehandlung dennoch wie bei Freiheitsrechten selbst (also anders als bei den „weiteren“ freiheitsförderlichen Bedingungen) nötig dahingehend, dass jeder ein bestimmtes absolutes Mindestmaß von etwas zugesprochen bekommt. Denn ohne diese elementaren Voraussetzungen wie Nahrung, Wasser, Kleidung, basale Energieversorgung kann es von vornherein keine Freiheit geben. Dies erzwingt auch Beschränkungen der Begüterten (ein Konzept dafür wird im vorliegenden Kapitel entwickelt), um das gleiche Mindestmaß für alle aufzubringen. Dafür sprechen zwei Argumente:
 - Ohne Anspruch auf ein gleiches absolutes Mindestmaß an elementaren Freiheitsvoraussetzungen wäre z.B. für Arme die Freiheit wertlos, und liberale Verfassungen garantieren doch gerade gleiche Freiheitsrechte. Dieses „gleiche Existenzminimum“ bedeutet konkret zweierlei: Es muss demgemäß jeder ein Mindestmaß an Energie zur Verfügung haben – es müssen allerdings auch alle (denn auch dies ist elementar) vor einem verheerenden Klimawandel möglichst geschützt werden. Der Treibhausgasausstoß muss also absolut verringert werden, und gleichzeitig ist jeder Mensch auf die Freisetzung wenigstens einer gewissen Menge von Treibhausgasen zwingend angewiesen – und viele Menschen weltweit erreichen ihren „gleichen“ Pro-Kopf-Anteil bisher nicht annähernd. Dies macht es zumindest naheliegend, mit Ungleichheiten bei der Verteilung von Treibhausgasemissionsrechten vorsichtig zu sein.
 - Wichtiger noch erscheint folgendes: Wenn ein öffentliches Gut wie das Klima monetarisiert wird, erscheint es plausibel, die Nutzungsrechte bzw. den „Erlös“ einer Ungleichverteilung (der Atmosphärennutzung) möglichst allen Personen zu gleichen Teilen zuzuwenden – denn hier kann niemand für sich reklamieren, dass er eine besondere „Leistung“ zur Erzeugung dieses Gutes vollbracht habe. Nicht allgemein „gleicher Wohlstand“ (national oder weltweit), aber sehr wohl gleiche Treibhausgasemissionsrechte für alle liegen daher im Ausgangspunkt nahe. – Dieses zweite Argument kann auch als Um-

kehrschluss aus dem Verursacherprinzip (welches ebenfalls aus der Freiheit folgt) gesehen werden.

- Die gleiche Freiheit und das Verursacherprinzip gelten aber global und intergenerational. Damit besteht das gleiche Emissionsrecht weltweit und auf Dauer.
- Zur langfristigen Sicherung der Freiheit sind auch Spielregeln nötig, weil das von der Gerechtigkeit Gebotene in ein Spannungsverhältnis zur Anthropologie tritt. Die Gerechtigkeit muss deshalb in Steuerungs- bzw. Governance-Instrumente übersetzt werden.

5.4 Grundgedanken einer neu ausgerichteten effektiven und sozialen Klimapolitik

Wie aber gelingt die damit angezeigte langfristig (durch effektiven Klimaschutz) und kurzfristig (durch adäquate soziale Abfederungen) sozial gerechte Klimapolitik? Wir fragen vorerst nach auf nationaler Ebene, etwa in Deutschland und der EU, und im nächsten Schritt sodann global. Zunächst noch einmal: Der beste Weg, langfristig bezahlbare Energie für jeden zur Verfügung zu haben, Ressourcenkriege abzuwenden, wirtschaftliche und existenzielle Probleme zu vermeiden und die Treibhausgasausstöße zu reduzieren (zunächst in den OECD-Staaten, die bekanntermaßen die bei weitem höchsten Pro-Kopf-Klimagasausstöße haben, letztlich aber auch in anderen Staaten), ist die Forcierung des Umbaus hin zu mehr Energieeffizienz und erneuerbaren Energien. Eine gewisse Verteuerung der Energie auf dem Weg dorthin wird sich jedoch wohl kaum vermeiden lassen. Probleme mit der Wettbewerbsfähigkeit für die nationalen Unternehmen minimiert man aber jedenfalls, wenn sich möglichst viele Länder an energischen Klimaschutzmaßnahmen beteiligen.

Das eleganteste Instrument zur konkreten Umsetzung des Prinzips „one human, one emission right“ wäre ein festes Treibhausgasreduktionsziel in Verbindung mit einem allgemeinen Kohlenstoffpreis, etwa über eine einheitliche, bisherige Energiesteuern sowie daran geknüpfte Vergünstigungen vielleicht auch ersetzende einheitliche Energiesteuer – oder über einen umfassenden Emissionshandel. Dies allerdings jeweils in Verbindung mit einer Ausschüttung aller Einnahmen als Ökobonus pro Kopf an alle Bürger. Stromsteuer und Mineralölsteuer, KFZ-Steuer, Steuerbefreiungen, Emissionshandel, aber auch z.B. die Rentenzuschüsse aus der Ökosteuern könnten theoretisch in solch einem Modell aufgehen. Da der Ökobonus jedem zukommt, aber die Gutverdienenden als Energiemehrverbraucher mehr zu ihrer Finanzierung beitragen, hebt dies eine etwaige soziale Schieflage der Klimapolitik auf. Der Gesamteffekt wäre: Wer energieeffizient (bzw. unter Nutzung erneuerbarer Energien) lebt, macht am Ende durch den Ökobonus einen Gewinn – wer dies dagegen nicht tut, macht einen Verlust. Und genau dies ist der gewünschte Effekt, der soziale Verteilungsgerechtigkeit mit mehr Klimaschutz verbindet. Der Ökobonus wäre bei entsprechend ausgebauten Klimapreisinstrumenten zudem eine Art Startpunkt zu einem Grundeinkommensmodell.

Ein radikal ausgeweiteter Emissionshandel (ETS) wäre, wenn er nach diesem Konzept z.B. in der EU umgesetzt würde, die politikpraktisch einfachere Variante als eine neue umfassende EU-Energiesteuer; denn ein EU-ETS besteht bereits und müsste lediglich so fortentwickelt werden, dass er zu energischen Klimaschutzschritten führt und (auch im Interesse von Transparenz und Bürokratievermeidung) den klimapolitisch zu regulierenden Bereich möglichst breit abdeckt. Sinnvoll wäre in diesem Sinne ein auf alle gesellschaftlichen Bereiche ausgeweiteter ETS. Dies wäre ein ETS anknüpfend an die Primärenergieerzeugung, der dann den

größten Teil zumindest der Kohlendioxidemissionen (und ggf. auch anderer Treibhausgasemissionen) erfassen würde – mit einer 100%igen jährlichen Zertifikatversteigerung, wobei die Ersteigerer diese Kosten an den Endverbraucher weiterreichen – und im Gegenzug aus den Versteigerungserlösen ein europäischer Ökobonus finanziert wird. Auf diese Weise wäre besonders deutlich sichtbar, dass im Ausgangspunkt alle die gleichen Nutzungsrechte an der Atmosphäre haben – und dass alle eine finanzielle Grundausstattung haben, um einen Grundbedarf an Energie abdecken zu können. Dabei würde ein solcher neuer EU-ETS allerdings mit drastischeren Reduktionszielen arbeiten müssen als bisher, im Wesentlichen keine Ausnahmen mehr vorsehen usw. Denn wie eingangs dieser Studie gesehen, ist dies der Grundfehler der bisherigen Klimapolitik: Viele Instrumente, gemessen an den nötigen Pro-Kopf-Treibhausgasreduktionen aber nur minimale Erfolge.

Geht man jene beiden alternativen Wege ETS oder umfassende Steuer nicht (konzeptionell unbefriedigend, aber politisch nicht gerade unwahrscheinlich), könnte man stattdessen eine komplizierte Gesamtbetrachtung anstellen, welche Maßnahmen einen Ökobonus ersetzen könnte, ob z.B. auch Versteigerungserlöse aus dem dann eben nicht substanziell ausgeweiteten Emissionshandel in sie eingehen sollen o.ä. Gerade die große Lösung (weniger Instrumente, also z.B. europäische Energiesteuer oder europäischer ausgeweiteter Emissionshandel) ist aber eigentlich besonders bürgerfreundlich respektive demokratisch, denn hier wird eine Richtungsentscheidung für die Bürger transparent, auch ohne technisches Detailwissen. Und eine stetig steigende, vorab in ihren nach und nach verschärften Schritten exakt festgelegte Ökosteuern oder ein ebensolcher ETS ermöglicht mehr Planungssicherheit für Bürger und Unternehmen und weniger Bürokratie als die (für die Energiepolitik bisher typische) schwer überschaubare Vielzahl an kleinen, letztlich eher begrenzt wirksamen Regelungen. Zudem sind Preismodelle freiheitlich und effizient: Man entscheidet dann für sich, wie man Energie spart und wo sich dies am meisten lohnt.

5.5 Ein Zehn-Punkte-Plan für einen effektiven und sozialen Klimaschutz

„One human, one emission right“ gilt angesichts der gegebenen Gerechtigkeitsbegründung als Anspruch nicht nur innerhalb z.B. Europas, sondern gerade global. Insoweit sei an die mehrfach angesprochene Kernerkenntnis erinnert, die die Betrachtung bereits von der rein nationalen und europäischen Ebene weglenkt: Die sozialen Hauptopfer des Klimawandels werden aller Voraussicht nach die Menschen in den Entwicklungs- und Schwellenländern wie z.B. China sein, die für den Klimawandel in aller Regel weit weniger verantwortlich sind als die Bewohner der OECD-Staaten. Die ohnehin schon größte soziale Problemlage der Welt, die verheerende Armut in vielen Ländern, wird ergo durch den Klimawandel ein weiteres Mal zugespitzt. Wie aber könnte ein konkretes Instrumentarium zur Lösung des Problems sozialer Gerechtigkeit in der Klimapolitik in einem so umfassenden Sinne und unter Berücksichtigung des eben dargestellten Gedankens „Reduktion im Austausch gegen soziale Kompensation“ konkret aussehen? Man benötigt insgesamt auch ein komplexeres Design als die einfache, eben vorgeführte Idee „entschlossene Klimapolitik mit sozialer Kompensation“. Klimapolitik muss wegen der Globalität des Klimaproblems, und auch die soziale Problemlage besteht eben gerade global. Es geht aber eben auch darum, Wettbewerbsnachteile für die Unternehmen in klimapolitisch aktiven Staaten zu vermeiden.

Damit wendet sich der Blick den völkerrechtlichen Klimapolitikinstrumenten zu, die die Rahmenverpflichtung der Staaten weltweit bilden, zu deren Erfüllung dann auch die einzelnen

nationalen (oder europäischen) Instrumente wie z.B. Ökosteuer oder EU-ETS dienen. Der globale Rahmen, manifestiert bisher vor allem im Kyoto-Protokoll von 1997, besteht im Kern aus Aussagen über Klimagasreduktionsziele pro Staat, verbunden mit sehr vorsichtigen Ansätzen, die Entwicklungsländer als Hauptopfer des Klimawandels finanziell zu unterstützen und zudem den Klimaschutz auch für die Industrieländer durch bestimmte Mechanismen wie einen Emissionshandel zwischen den westlichen Staaten möglichst kostengünstig zu gestalten. Das bisher auf globaler Klimaschutzrechtsebene Festgeschriebene und für die nächste Zeit global Erwartbare bleibt indes unzureichend, wenn die oben unter 3. geschilderten drastischen Verwerfungen infolge eines massiven Klimawandels vermieden werden sollen: Die Emissionen sind weltweit wie erwähnt seit 1990 um 40 % gestiegen, bis 2050 müssten sie aber um 80 % sinken. Das Kyoto-Protokoll gibt den Industrieländern von 1990 bis 2012 lediglich rund 5 % Emissionsreduktion vor; diese werden voraussichtlich nicht einmal eingehalten, und wenn doch, dann allein aufgrund der Industriezusammenbrüche in Osteuropa beim Zusammenbruch des Ostblocks. Die Schwellenländer unterliegen nach dem Kyoto-Protokoll keinerlei Verpflichtungen. Die globale Klimapolitik wird wohl ihre Defekte weitgehend behalten, die sie seit dem Kyoto-Protokoll aufweist⁸¹: zu unambitionierte Ziele für Industrieländer und gar keine oder vage Ziele für Schwellenländer wie China oder Indien; wenig Sanktionen im Falle der Zielverfehlung; zu viele Schlupflöcher; zu wenig Geld gegen die globale Armut, die durch den Klimawandel noch verschlimmert wird; unterfinanzierte Fonds statt klare Finanzhilfesanträge der Entwicklungsländer; keine Regelung der sozialen Verteilungsfragen auch innerhalb der Staaten. Dies gilt voraussichtlich auch dann, wenn der minimalistische, von der Völkergemeinschaft nicht beschlossene, sondern nur „zur Kenntnis genommene“ Kopenhagen-Konsens vom Dezember 2009 von rund 30 mächtigen Staaten in 6-12 Monaten in ein echtes Abkommen überführt und dabei ein wenig stärker konkretisiert werden sollte. Es bleiben dort folgende Grundprobleme, die das eben Gesagte etwas weiter ausführen:

- a) Das dort angedachte globale 50%-Klimagasreduktionsziel bis 2050 ist unzureichend - wenn es denn 2010 überhaupt fest vereinbart werden wird. In dem letzten Kompromissentwurf war es nicht einmal mehr enthalten, sondern nur ein (zudem nur indirekt einbezogenes) Ziel von maximal 2 Grad globaler Erwärmung bis 2050. Ebenso bleibt es unzureichend, die Schwellen- und Entwicklungsländer nur bedingt in die globale Ziellogik einzubeziehen.
- b) Zur Zielschwäche tritt die Vagheit hinzu: Ein 50%- oder 2-Grad-Ziel (wenn dieses denn 2010 beschlossen wird) lässt jeweils weitgehend offen, wer konkret in welchen Zeiträumen welche Schritte unternehmen muss. Damit ist die Verfehlung selbst solch eher wenig ambitionierten Zielvorgaben vorprogrammiert.
- c) Schwerer noch wiegt, dass weiterhin offen ist, ob ein strenger internationaler Kontroll- und Vollzugsmechanismus geschaffen wird. Ziele, die nicht notfalls erzwungen werden können, sind jedoch nur bedingt nützlich, da die Staaten dann auf ihre Souveränität und ihren kurzfristigen Eigennutzen pochen und die Ziele ganz oder teilweise ignorieren könnten.
- d) Die in Kopenhagen diskutierten Konzepte sahen zudem große Schlupflöcher vor, die jedes Klimaziel massiv verwässern würden. Das betrifft etwa die genaue Berechnung der Landnutzungs-Emissionen.
- e) Die gleiche Wirkung wie die Landnutzungs-Probleme hat die künftig wohl noch breiter als im Kyoto-Protokoll angelegte Erlaubnis an die Industrieländer, durch Projekte in Entwick-

⁸¹ Vgl. zu alledem näher Ekardt, Cool Down, Kap. I.

lungsländern ihre Emissionsreduktionen (oft nur vermeintlich) zu erbringen; diese CDM-Projekte haben bereits bisher in über der Hälfte der Fälle die angeblich erreichten Klimagas-einsparungen gerade nicht erbracht - trotzdem ging die Diskussion in Kopenhagen dahin, CDM-Projekte noch auszuweiten und unter eher noch angreifbarere Anforderungen zu stellen.

f) Ein klarer Finanzierungsmechanismus zugunsten des Klimaschutzes und der Klimawandelsanpassung in den Entwicklungs- und Schwellenländer (als den Hauptopfern des Klimawandels) fehlt weiterhin. Weder werden hinreichende Zahlungen seitens der Industrieländer als den Hauptverursachern des Klimawandels (die auch über die von NGOs genannten Summen vielleicht eher noch hinausgehen müssten) diskutiert, noch liegen klare Mechanismen zur Sicherstellung der klimapolitisch ordnungsgemäßen Verwendung der Gelder auf dem Tisch – und im Gegenzug klare mittelfristige absolute (nicht nur relative) Emissionsbegrenzungen auch für die Schwellenländer.

Parallel zu dieser globalen Klima-Diagnose nach Kopenhagen muss konstatiert werden, dass die soziale Lage bzw. die Armut in den meisten Entwicklungsländern nach wie vor gravierend problematisch ist. Doch m.E. ist eine entschlossene Klimapolitik nicht (wie häufig vermutet) eine Art zusätzliche Gefährdung dieser ohnehin prekären Lage, sondern vielmehr ein Einstieg in die Lösung. Nur wenn man die nationale und die globale sowie die kurzfristige und die langfristige Seite der Klimapolitik zusammen bedenkt, kann sich ein vollständiger sozialer Ansatz ergeben. Und zwar sogar im Eigeninteresse der allermeisten Beteiligten, zugleich aber auch mit einem moralisch-rechtstheoretischen Hintergrund, wie er eben entwickelt wurde. Greift man das eben Dargestellte auf, könnte ein solcher Ansatz, der als (sehr deutlicher) Weiterentwicklungsvorschlag über den real erwartbaren globalen Klimaschutz hinaus aufgefasst werden kann, wie folgt aussehen. Er folgt dem Grundgedanken: strenge Reduktionsziele weltweit, die auch den Schwellenländern mittelfristig einen nachhaltigen Entwicklungspfad vorgeben, und dafür eine hohe finanzielle Kompensation seitens der Industrieländer zugunsten der Entwicklungs- und Schwellenländer. Im Einzelnen erscheint folgende Grundkonstruktion denkbar und sinnvoll⁸²:

1. Die Klimagasausstöße müssen global strikter begrenzt werden als bisher avisiert, allein schon um eine „Flucht“ der Emissionen in andere Länder zu vermeiden – und dann auf alle Staaten anhand ihrer Bevölkerungszahl aufgeteilt werden. Jeder Mensch zählt dabei gleich viel.
2. 0,5 oder 0,7 Tonnen mal Einwohnerzahl – so in etwa müsste für 2050 also der zulässige Ausstoß in einem Staat festgelegt werden.
3. Beginnen würde man jetzt mit dem globalen Durchschnitt: 5 Tonnen pro Mensch. Das zulässige Maß müsste dann in vielen kleinen Schritten jährlich absinken.
4. Wenn dann etwa westliche Länder mehr Treibhausgase ausstoßen wollten, müssten sie südlichen Ländern, die heute deutlich unter 5 Tonnen liegen, überschüssige Emissionsrechte abkaufen. Diesen Staaten-Emissionshandel gibt es schon heute, aber mit zu laschen Zielen im Westen und gar keinen Zielen im Süden.
5. Die Entwicklungs- und Schwellenländer bekämen übergangsweise mehr als 5 Tonnen pro Kopf und der Westen entsprechend weniger, um die historische Verursachung des

⁸² Vgl. für teilweise ähnliche Ansätze wie bei Ekardt, Cool Down, Kap. III auch Wicke/ Spiegel/ Wicke-Thüs, Kyoto Plus, passim und WBGU, Kassensturz, passim – einschließlich der Bemerkungen hierzu oben unter 5.1.

Klimawandels durch den Westen teilweise auszugleichen. So könnten die Entwicklungsländer auch noch mehr verkaufen und verdienen. Das würde Entwicklung ermöglichen, Klimaschutz und Klimawandelsfolgen finanzieren – und trotzdem langfristig die Klimagase begrenzen.

6. So würde neben dem Klimaschutz auch das zweite globale Megaproblem angegangen: nicht die Finanzkrise – sondern die globale Armut.
7. Eine globale Institution – etwa das bereits bestehende UN-Klimasekretariat in Bonn – müsste die Emissionsreduktionen strikt überwachen und mit strengen Sanktionen durchsetzen.
8. Die nach dem Staaten-Emissionshandel pro Staat oder Kontinentalzusammenschluss (EU) vorhandene jährliche, sinkende Menge an Emissionsrechten müsste dann, wie im vorangegangenen Kapitel dargelegt, mittels eines umfassenden nationalen oder kontinentalen Emissionshandels unter den Kohle-, Gas- und Öl-Unternehmen durch eine Auktion weiterverteilt werden. Jeder Importeur oder Verkäufer von fossilen Brennstoffen dürfte also die sich aus diesen Brennstoffen ergebenden Treibhausgasausstöße bei allen Bürgern nur noch ermöglichen, wenn er Emissionsrechte besitzt. Anders als der bisherige EU-Emissionshandel nur für einige Industriesektoren und mit laschen Zielen würden damit nahezu sämtliche Klimagasausstöße erfasst. Denn über die Primärenergie bildet man Produktion und Konsum quasi insgesamt ab. Vieles an Klimapolitikwust würde damit überflüssig.
9. Die Primärenergieunternehmen würden ihre Ersteigerungskosten für die Emissionsrechte gleichmäßig über Produkte, Strom, Wärme und Treibstoff an die Endverbraucher weitergeben; umgekehrt würde der Staat respektive ein Kontinentalzusammenschluss wie die EU die Versteigerungs-Einnahmen pro Kopf an alle Bürger verteilen (Ökobonus).
10. Auch die ebenfalls klimaschädlichen Sektoren Landwirtschaft und grenzüberschreitender Luft- und Schiffsverkehr müssten einbezogen werden, ebenso wie die Entwaldung, etwa im Regenwald.

Damit würde man den globalen Treibhausgasausstoß und de facto die Nutzung fossiler Brennstoffe schrittweise deutlich absenken. Folglich würde man massiv auf treibhausgasarme erneuerbare Energien und Energieeffizienz setzen. Das alles wäre bekanntlich auch ökonomisch sehr sinnvoll – allein schon wegen der sonst drastischen Kosten des Klimawandels. Und auch kurzfristig sind mehr Energieeffizienz und erneuerbare Energien ökonomisch oft vorteilhaft: Man fördert neue Wirtschaftszweige und macht sich von Energieimporten und steigenden Öl- und Gaspreisen unabhängig. Man sichert dauerhaft die Energieversorgung. Und vermeidet gewaltsame Auseinandersetzungen um schwindende Ressourcen. So beendet man auch den globalen Wettlauf um die niedrigsten („wirtschaftsfreundlichsten“) Klimastandards.⁸³ Der Emissionshandel führt ferner dazu, dass Klimaschutz dort betrieben wird, wo er am kostengünstigsten ist; alle Emissionen wären erfasst (einschließlich Problemen mit dem westlichen Fleischkonsum oder mit der Bioenergie, und zwar viel besser als mit automatisch

⁸³ [Ähnliche positive Folgen sehen auch Wicke/ Spiegel/ Wicke-Thüs, Kyoto Plus, passim und WBGU, Kassensturz, passim.](#)

unvollständigen und schwer vollziehbaren Bioenergie-Nachhaltigkeitskriterien⁸⁴).

Eine weitere globale Rahmenbedingung wäre, dass man neben Höchst- und ggf. Mindestpreisen für den globalen Zertifikathandel eventuell der globalen Institution (sozusagen eine „Weltzertifikatbank“) ein Recht zu Interventionskäufen geben müsste, um Spekulationsgeschäfte notfalls einhegen zu können. Das Klimaschutzsystem müsste bei alledem auch einen Weg finden, indirekte Effekte wie beispielsweise die Abholzung von Wäldern oder den Ackerumbruch zu berücksichtigen. Allerdings sollte dies in einer Weise erfolgen, dass nicht um absoluter Exaktheit willen das gesamte System bürokratisch zum Erliegen gebracht wird.⁸⁵ Jedenfalls würden die Entwicklungsländer hiermit erstmals eine klare langfristige, in Ländern wie China freilich schon heute erreichte, Begrenzung erhalten – und die OECD-Staaten erstmals ein anspruchsvolles Ziel. Das Reduktionsziel betreffend, bieten die Vergleichsgröße, der Reduktionszeitraum und der Prozentsatz um den reduziert werden soll, im Detail klärungsbedürftige Punkte.

Praktisch besteht das Problem, dass eine sofortige Umstellung wesentlicher Teile des in den meisten Staaten bestehenden klimapolitischen Instrumentenmixes auf „ein“ Instrument, etwa den Emissionshandel, Folgeprobleme aufwirft. So würde in Deutschland die damit verbundene Abschaffung der Ökosteuer dazu führen, dass man aus den Emissionshandelsversteigerungserlösen den bisherigen Ökosteuer-Zuschuss für die Rentenkasse wohl weiter bezahlen müsste; andernfalls käme es zu einem abrupten Anstieg der Sozialversicherungsbeiträge. Dennoch sollte man schrittweise aus einer solchen Rentenkassensubventionierung aussteigen und die freiwerdenden Mittel in den Ökobonus integrieren, da andernfalls ein relevantes Aufkommen aus dem Ökobonus nur schwer generiert werden kann.

Die neue EU-Emissionshandelsrichtlinie für die Zeit ab 2013 bleibt hinter den hier entwickelten Vorgaben zurück, auch wenn er z.B. gegenüber dem bisherigen EU-ETS eine deutliche Verbesserung darstellt. Insbesondere wird nicht der hier – global und national – vorgeschlagene Weg gewählt, von einem Sektoremissionshandel zu einem umfassenden primärenergieorientierten Emissionshandel überzugehen; es werden lediglich einzelne neue Sektoren einbezogen (Luftverkehr). Ebenso werden weitere Treibhausgase jenseits von Kohlendioxid nur vereinzelt einbezogen – und es werden insgesamt viel zu geringe Reduktionsziele festgesetzt, wie auch die volle Auktionierung fehlt. Das für diese Zurückhaltung vorgebrachte Argument ist die „Pfadabhängigkeit“: Es soll verhindert werden, dass die bisherigen erheblichen Investitionen in das System Emissionshandel durch eine starke Systemänderung entwertet werden. Dieses Argument überzeugt freilich nicht wirklich, da eine Änderung zum jetzigen Zeitpunkt (a) jedenfalls weniger Mühe macht als eine spätere Änderung und (b) größere Klimaschutzfolge durch eine Systemänderung ja auch zu langfristigen Kosteneinsparungen (in Bezug auf die Klimafolgeschäden) führen würden. Zudem erzeugen die Fortführung des sektoralen Emissionshandels und seine deshalb weiter nötige Kombination mit vielen anderen Steuerungsinstrumenten (c) fortwährend neue Transaktionskosten. So ist denn das komplexe Verhältnis zu anderen Instrumenten weiterhin ein Regelungsgegenstand der neuen EU-Emissionshandelsrichtlinie (etwa bei der Verwendung der Ersteigerungserlöse). Zudem hat (d) der sektorale Emissionshandel das Problem, dass er bisher allenfalls eine soziale Verteilungs-

⁸⁴ Kritisch zur europäischen und nationalen Bioenergie-Politik Ekardt/ von Bredow, in: Leal (Hg.): The Economic, Social, and Political Aspects of Climate Change, 2010, i.E.

⁸⁵ [Diesen Gedanken teilen wohl auch Wicke/ Spiegel/ Wicke-Thüs, Kyoto Plus, passim und WBGU, Kassensturz, passim.](#)

gerechtigkeit zwischen Staaten kennt. Dies nützt jedoch den unterprivilegierten Individuen innerhalb der jeweiligen Staaten wenig. Problematisch ist zuletzt auch, dass es ergänzend zum vor allem CO₂-orientierten Emissionshandel eines Instruments für Methan und Lachgas aus der Landwirtschaft – aber auch für die Entwaldungsproblematik – bräuchte, der im Entwurf aber fehlt. Sinnvoll ist dagegen, dass die neue EmissionshandelsRL mittelfristige lineare Reduktionsziele vorsieht.

Einerlei, ob man hauptsächlich „ein“ Instrument oder eher weiterhin einen weit aufgefächerten Instrumentenmix nutzt: es muss in jedem Fall auch die klimapolitische und soziale Wirkung klimagasausstoßfördernder Subventionen in die Gesamtbetrachtung einbezogen werden, etwa der Pendlerpauschale oder sonstiger Steuererleichterungen und Förderprogramme. All diese Subventionstatbestände haben einerseits eine Klimarelevanz und werden andererseits von irgendjemandem bezahlt, was ebenfalls soziale Verteilungseffekte hat. Ob man zudem ökonomische Instrumente durch einzelne Totalverbote für Luxusgüter (wie z.B. Geländewagen) ergänzen will und kann, bedarf weiterer Diskussion, auch wenn dies die faktische Akzeptanz der Klimapolitik vermutlich erhöhen würde. Einzelne ordnungsrechtliche Regeln wie etwa Verbrauchshöchstgrenzen für PKWs hätten freilich auch eine positive Breitenwirkung: Denn dann könnte der Benzinpreis – auf welchen sozial schwächere Kreise mangels vorhandenen Investitionskapitals nicht in gewünschter Weise durch „Kauf eines energiesparenden“ (aber im Anschaffungspreis teureren) Pkw reagieren kann – geringfügig sinken. Bestimmte ergänzende Regeln zum ETS wird es so oder so immer geben müssen.

5.6 Wie genau schützt ein klimapolitischer Neuansatz die soziale Gerechtigkeit? Und wie dient er zugleich dem Eigennutzen (fast) aller Beteiligten?

Aber ist es nicht völlig abwegig und zudem sozial ungerecht, die Entwicklungsländer bereits heute klimapolitisch zu verpflichten? Die globalen Klimaverhandlungen gehen wie gesagt eher dahin, diese Länder nicht auf konkrete Reduktionsziele zu verpflichten, sondern nur relativ abstrakte Vorgaben zu machen; das wäre der aus der deutschen Klimapolitik bekannte Weg „wenig Klimapolitik als soziale Maßnahme“. Dies ist jedoch bei näherem Besehen keine sehr gute Idee. Es ist zwar zu definitiv festzuhalten, dass die Industriestaaten pro Kopf immer noch ein Vielfaches der Ausstöße von südlichen Ländern aufweisen, gleichzeitig aber vom Klimawandel vergleichsweise weniger stark betroffen sein werden. Ferner forcieren die historischen Emissionen der Industrieländer seit dem 19. Jahrhundert angesichts der extremen Langlebigkeit von Treibhausgasen den Klimawandel noch heute – auch wenn die Schwellenländer jetzt ökonomisch teilweise aufholen. Trotzdem erscheint das oben vorgeschlagene Konzept richtig:

- Das Konzept nützt gerade der wirtschaftlichen Entwicklung und der Armutsbekämpfung in den Entwicklungsländern. Wer wenig Energie und Produkte konsumiert, also gerade die sozial Schwächeren, bekäme die weitergegebenen Kosten des Emissionshandels nur wenig zu spüren. Den sozial Schwachen im Süden hilft ferner Folgendes: Der Ökobonus wäre wie gesehen im Verhältnis zu den (durch Energie- und Produktpreise an die Endkunden weitergereichten) Emissionshandelskosten im Okzident niedrig und in südlichen Ländern hoch – weil die Emissionshandelskosten zwischen den Staaten zum „südlichen“ Ökobonus dazuaddiert und vom „westlichen“ Ökobonus subtrahiert werden würden. Was gerecht wäre, wenn wir hier vorerst unterstellen, dass weltweit alle Menschen ein gleiches Recht auf Treibhausgasausstöße haben: Man

gleich damit aus, dass Europäer und Nordamerikaner pro Kopf dem Klima mehr schaden.

- Den sozial Schwächeren weltweit würde zudem nützen, dass der Finanztransfer in den Süden dort die sozialstaatliche Entwicklung stimulieren, damit Sozialdumping seltener machen und so den westlichen Sozialstaat mittelfristig stabilisieren würde.
- Und vor allem würden mit einer entschlossenen Bekämpfung des Klimawandels dessen verheerende soziale Folgen in Nord und Süd vielleicht doch noch abgewandt, deren schlimmste Form sich jetzt bereits abzeichnet: Migrationsströme und Verteilungskriege um Ressourcen wie Wasser, die infolge des Klimawandels knapp werden.
- Auch eine weltweite und dauerhafte Grundversorgung mit bezahlbarer Energie wird durch das Modell gerade ermöglicht.
- Extra-Emissionsrechte (und der Einstieg mit zunächst moderaten Pro-Kopf-Zielen) führen dazu, dass die Schwellenländer wie China, die heute schon über der dauerhaft tragbaren Emissionsmenge liegen, trotzdem vorläufig Emissionsrechte verkaufen und damit Einnahmen machen können. Notfalls könnte man außerdem überlegen, entgangene Gewinne der Kohle- und Ölexportländer wie Indien, Russland oder Saudi-Arabien durch weitere Extraemissionsrechte (und entsprechend geminderte Emissionsrechte westlicher Industriestaaten) auszugleichen. Denn diese Gewinnerwartungen sind eines der Haupthindernisse für ein einschneidendes globales Klimaabkommen.
- Last but not least: Im Interesse künftiger Generationen brauchen alle Länder weltweit Klimaziele. Sonst erkaufen wir Sozialverträglichkeit heute damit, die Welt für die Zukunft zur Hölle zu machen.

Gerade bei diesem letzten Punkt steckt ein Kardinalfehler gängiger Konzepte des Zusammenbringens von Umwelt- und Sozialpolitik, wie sie auch dem Kyoto-Protokoll und demnächst wohl den neuen globalen Vereinbarungen zugrunde liegen: Man impliziert, „etwas weniger Umweltpolitik“ sei die beste Art, die sozial Schwachen zu entlasten. Dagegen setzen wir das Prinzip „ernsthafte Umweltpolitik, aber gegen finanziellen Ausgleich für die sozial Schwächeren“ – wobei dieser Ausgleich wie gesagt ökonomisch, friedenspolitisch und existenziell absolut anzuraten und das Ganze sogar gesamtökonomisch absolut sinnvoller ist, als den Klimawandel hinzunehmen. Der hier vertretene Ansatz ist damit ökologisch und auch sozialpolitisch wirksamer, als wenn man einfach „unterschiedliche Reduktionsverpflichtungen für unterschiedliche Länder“ festlegt, wie dies bisher im Kyoto-Protokoll geschah und wie dies wohl auch in den Nachfolgeverträgen kommen wird. Denn mit dem hier vorgestellten Konzept kommt es zu einem Finanzfluss konkret zugunsten der Ärmsten. Dieser ist generell armutspolitisch nötig, und er ist nötig, um eine klimaverträgliche Entwicklung im Süden in Gang zu setzen. Außerdem braucht der Süden Finanzhilfen gegen erste, bereits jetzt nicht mehr zu verhindernde Klimawandelsfolgen. All das können unterfinanzierte, vage ausgestaltete, zudem eher den südlichen Oberschichten nützende Fondslösungen bekanntlich nicht leisten.

Haben die Menschen wie bei indigenen Völkern noch kein Bankkonto, könnte und sollte man übergangsweise in – aber konkret festzulegende – soziale Projekte wie den Aufbau einer Krankenversorgung und Altersvorsorge investieren, statt es als Ökobonus auszuzahlen. Generell ist der Ökobonus jedenfalls viel unbürokratischer als beispielsweise zweckgebundene staatliche Subventionen zu ganz konkreten Maßnahmen (etwa zur Anschaffung klimafreund-

licher Haushaltsgeräte). Außerdem nützen Zuschüsse oder auch Steuererleichterungen aller Art oft denen, die ohnehin schon eine „Grundsumme“ aufbringen können – also selten den Armen. Der Ökobonus reizt übrigens auch nicht zur Erhöhung des Energieverbrauchs. Zwar heißt mehr Wohlstand tendenziell immer auch: mehr Energieverbrauch. Doch ist der Treibhausgasausstoß durch das Modell ja global gedeckelt. Im Westen wird der Ökobonus zudem kaum jemanden wirklich reicher machen; primär sollen die steigenden Energiepreise für die sozial Schwächsten durch den Bonus kompensiert werden. Der gesamte Ansatz ergäbe von vornherein allerdings wenig Sinn, wenn man im Gegenzug beispielsweise die Sozialhilfe oder Entwicklungshilfe senken würde.

Dies führt direkt zur nächsten Frage, die noch einmal explizit gestellt werden soll: Ist das Ganze nicht dennoch gegenüber den sozial Schwächeren innerhalb der westlichen Staaten jetzt und heute ungerecht, wenn schon nicht gegenüber den sozial Schwächeren im Süden? Mit dem globalen Klimaschutzansatz würden im Okzident der individuelle Pkw, Urlaubsflüge usw. teurer und seltener werden. Klimapolitik macht Energie zumindest vorübergehend teurer – und Energie ist so ziemlich in allem enthalten. In der Tat wirkt der Emissionshandel, da er als Mehrkostenfaktor für Energie und Produkte beim Konsumenten ankommt, tendenziell zu Lasten der weniger Einkommensstarken. Denn deren finanzieller Spielraum wird wegen des prozentual größeren Anteils der Energiekosten an ihrem Einkommen deutlich stärker beschnitten als bei Besserverdienenden (auch wenn diese absolut pro Kopf mehr Energie verbrauchen). Jedoch reflektiert der Ökobonus dieses Problem gerade auch im Okzident. Da der Ökobonus jedem zukommt, aber die Gutverdienenden als Energiemehrverbraucher mehr zu ihrer Finanzierung beitragen, hebt dies eine etwaige soziale Schieflage der Klimapolitik auf. Wer energieeffizient oder unter Nutzung erneuerbarer Energien lebt, hat am Ende durch den Ökobonus einen Vorteil – wer dies dagegen nicht tut, hat einen Nachteil. Denn die erstgenannte Person bekommt so weniger Emissionshandelskosten ab, sie erhält aber trotzdem den gleichen Ökobonus wie die zweite Person. Weiterhin schafft Klimapolitik tendenziell dauerhaft Arbeitsplätze, was sozial gerade von Vorteil ist. Zudem dürfte der Klimawandel selbst zu viel größeren sozialen Benachteiligungen der sozial Schwächeren führen als die bisherigen (moderaten) Maßnahmen zu seiner Verhinderung. Und von dauerhaft preisstabilen und sicheren Energieversorgungsstrukturen profitieren auch die sozial Schwächeren. Und sofern jemand dennoch abschließend beklagt, dass eine Art „Recht auf ein eigenes Auto und auf gleichen Reichtum für alle“ durch den gesamten Ansatz innerhalb Europas nicht gerade gefördert würde, so ist daran zu erinnern, dass dies nicht mit sozialer Gerechtigkeit gemeint ist (siehe oben 5.1). Diese Nicht-Existenz eines strikten „Anspruchs auf gleichen Reichtum für alle“ ist bereits unabhängig von den weiteren sozialen Implikationen von Klimawandel und Klimapolitik, wie sie eben dargelegt wurden, zu konstatieren.

Eine offene Frage ist, wie man das Bevölkerungswachstum im Süden (bzw. in den nördlichen Ländern die Bevölkerungsschrumpfung) bei der Pro-Kopf-Emissionsrechtezuteilung berücksichtigt. Entweder wählt man hier eine feste Ausgangszuteilung, oder man passt diese jährlich an. Letztlich ist eine feste Ausgangszuteilung insofern wünschenswert, als dann keine „Prämierung“ des Bevölkerungswachstums, welches auch das Klima- und das Armutproblem stetig verschärft, erfolgt. Umgekehrt würde damit die Bevölkerungsstabilisierung in China und in den westlichen Staaten ausdrücklich prämiert. Was allerdings durch Migrationsprozesse teilweise nivelliert werden dürfte und damit auch einen sinnvollen Ausgleich schafft.

5.7 Widerlegung einiger Einwände – zugleich zur Frage nach nötigen neuen Institutionen globaler Klimaverhandlungen

Der große Einwand gegen eine solche echte Klimawende neben dem allfälligen „da wird es nie einen Konsens darüber geben“ lautet natürlich, salopp formuliert: „Das ist praktisch alles gar nicht organisierbar“ Doch es ist organisierbar – vorausgesetzt, das bereits jetzt existierende UN-Klimasekretariat wird stärker zu einer schlagkräftigen Weltklimabehörde mit real praktikablen Überwachungs- und Sanktionsbefugnissen weiterentwickelt, ähnlich mächtig wie heute etwa die Organe der WTO, der Welthandelsorganisation, die Staaten auch gegen ihren Willen verpflichten und mit Sanktionen belegen können. Natürlich bräuchte man noch einige ergänzende Regeln. Etwa die, dass man neben Höchst- und ggf. Mindestpreisen für den globalen Zertifikathandel eventuell der globalen Behörde (sie wäre gewissermaßen eine „Weltzertifikatbank“) ein Recht zu Interventionskäufen geben müsste, um Spekulationsgeschäfte notfalls einhegen zu können. Dass finanzrelevante Märkte Regularien haben müssen, ist zumindest seit der Finanzkrise – theoretisch – weithin respektiert.

Der letzte große Einwand wäre wohl, dass die ökonomischen Folgen eines solchen globalen Klimaschutzkonzepts unüberschaubar wären. Nun: Weil in der Tat die genauen ökonomischen Folgen großer Schritte nicht exakt zu prognostizieren sind, sollte man mit vergleichsweise moderaten Reduktionszielen beginnen, diese dann allerdings rasch verschärfen. Man könnte beispielsweise mit 5 Tonnen CO₂-Äquivalenten pro Erdbewohner beginnen. Dennoch mit allem Nachdruck: Drastische globale Emissionsbegrenzungen unter zentraler Orientierung auf einen Emissionshandel sind (wenn auch für in verschiedenen Punkten andere Modelle) ökonomisch mehrfach sorgfältig durchgerechnet worden und funktionstüchtig.⁸⁶ Noch einmal: Aus existenziellen wie friedenspolitischen Gründen ist eine globale Klimawende zwingend und ohne Alternative. Und die Kosten eines Klimawandels oder gar von Klimakriegen werden die Verteilungswirkungen eines globalen Klimaschutzkonzepts bei weitem in den Schatten stellen. Und dass moralisch eine Gleichverteilung von Emissionsrechten kein Luxus ist, den man sich auch schenken kann, wurde bereits deutlich.

In jedem Fall vermeidet das hier vorgeschlagene Modell Probleme grundsätzlicher technischer Undurchführbarkeit. Solche Probleme gäbe es aber vermutlich, wenn man statt des vorgeschlagenen Systems einfach sofort einen globalen Pro-Kopf-Emissionshandel etabliert (Personal Carbon Trading). Dieser würde so funktionieren, dass jeder Weltbürger sozusagen direkt per „Kreditkarte“ bei jeder alltäglichen Handlung seine Treibhausgasrelevanz mitverbucht und dementsprechend persönlich zum globalen Zertifikathändler wird. Der „Europäer“ würde dann sozusagen zum ständigen Zertifikatkäufer, der „Afrikaner“ würde dagegen ständig – und der „Chinesen“ für eine gewisse Zeit – Geld aus Zertifikatverkäufen einnehmen. Der ungefähre wirtschaftliche und klimapolitische Effekt dieses Modells wäre mit dem vorliegend entwickelten Modell wohl identisch, doch wirft der Pro-Kopf-Emissionshandel in südlichen Ländern, wo Menschen oft nicht einmal ein Bankkonto haben, wohl unüberschaubare Vollzugs- und vor allem auch Kontrollprobleme auf. Freilich schließt dies nicht aus, zu einem – deutlich – späteren Zeitpunkt, etwa in einigen Jahrzehnten, global zu einem System des Personal Carbon Trading überzugehen. Dies hätte den wesentlichen Vorteil, dass die real „armenfreundliche“ Mittelverteilung so u.U. direkter angegangen werden könnte.

Man könnte bei alledem fragen, wie der „Verkauf“ eigener Emissionsrechte zur Idee „One

⁸⁶ Vgl. beispielsweise Wicke/ Spiegel/ Wicke-Thüs, Kyoto Plus, passim.

human, one emission right“ passt. M.E. beruht dies jedoch auf einem Missverständnis. Erstens ist niemand zum Verkauf seiner Emissionsrechte gezwungen. Zweitens geht mit dem Verkauf eben eine (gerade für die Entwicklungsländer sehr nützliche) finanzielle Kompensation einher. Interessanter erscheint demgegenüber der Hinweis, dass beispielsweise auch eine Mittelweiterverteilung in den Entwicklungsländern (über einen Ökobonus o.ä.) nicht auf einen Schlag sämtliche sozialen Probleme löst. Deshalb spricht das hier entwickelte System selbstverständlich nicht gegen ergänzende Regelungen z.B. globaler Sozialstandards im Rahmen der WTO, die zusammen mit der neuen Klimapolitik ein Mittel gegen den Wettlauf um die niedrigsten Standards wären.

Globale Sozialstandards und eine neue Klimapolitik sichern (nationaler und kontinentaler) der Politik damit auch eine Art von Kontrolle über die Marktwirtschaft. Davon abgesehen bleibt auch die Weiterentwicklung der Institutionen der globalen Politik – und vielleicht die Integration der Klimapolitik in eine demokratisierte WTO mit einem eigenen Parlament wie die EU – ein wichtiges Thema. Die nach dem Kopenhagen-Scheitern entbrannte globale Debatte über neue Klima-Institutionen geht demgegenüber leider wohl in die falsche Richtung. Sie hat direkt nach Kopenhagen bereits eingesetzt mit internationalen Meinungsäußerungen insbesondere von Ökonomen dahingehend, dass künftig eine Art G20-Kartell ohne kleinere Staaten, NGOs/ Umweltverbände usw. globale Klimaverträge aushandeln solle. Jene Sichtweise (a) überzeugt m.E. indes genauso wenig wie die Gegenposition (b), die bisher vorhandenen Klima-Institutionen wie UN-Konferenzen im Kopenhagen-Stil als alternativlos zu verteidigen – obwohl diese bisherigen Institutionen doch gerade wenig erreicht haben). Einige kritische Anfragen an die G20-Lösung sind m.E.: Sollte man wirklich auf ein globales Machtstaaten-Kartell setzen anstelle einer Weiterentwicklung der (bisher natürlich unzureichenden) globaldemokratischen Ansätze in der UN? Spricht außerdem der schwache Kopenhagen-Konsens der 30 größten Emittentenstaaten, der am Ende nicht einmal beschlossen wurde, nicht gerade eher dagegen, dass diese wenigen Staaten etwas Vernünftiges zuwege bringen? Auffällig ist zudem gerade bei der Institutionendebatte, wer sich in ihrem Rahmen äußert: Sind Ökonomen, Naturwissenschaftler und Ingenieure wirklich die (Haupt-)Experten für politisch-rechtliche Institutionenfragen und Gerechtigkeitsfragen? Zuletzt: Spricht die (gerade Umwelt-)Geschichte wirklich für die Lösungskompetenz unilateraler Ansätze? Im Ergebnis könnte es anstelle einer G20-Lösung im Klimaschutz eben doch eher darum gehen, aus der EU- und der WTO-Geschichte zu lernen: Es braucht verstärkt globale Institutionen, die (a) durchgängig arbeiten, (b) Mehrheitsentscheidungen fällen können, (c) über wirksame Vollzugsmechanismen verfügen und (d) eine stärker formalisierte – da in der Tat verbesserungsfähige – NGO-Partizipation möglich machen (würden) - ebenso wie mittelfristig vielleicht eine vorsichtige (e) Parlamentarisierung internationaler Entscheidungen.

5.8 Historische Emissionen als soziales Gerechtigkeitsproblem

Aber ist es gerecht, wenn die Emissionen der Industrieländer der letzten 200 Jahre nur durch einige Extraemissionsrechte für Entwicklungsländer und nicht in voller Höhe berücksichtigt werden? M.E. ist das Gesamtmodell gerecht und berücksichtigt in hohem Maße die Belange der Entwicklungsländer. In jedem Fall wäre nicht im Sinne der nachhaltigen Freiheitssicherung durch Klimaschutz, wenn man jetzt schlicht China, Indien usw. ebenfalls 150 Jahre „ungebremste“ Treibhausgasfreisetzung erlaubt, was die Lebensgrundlagen künftiger Generationen weltweit zerstören würde. Aber auch ein nachträgliches Abgelten vergangener histori-

scher Emissionen erscheint nicht in voller Höhe angemessen.

- Man kann nicht ohne weiteres sagen, dass die Industriestaaten genau den in der bereits freigesetzten Treibhausgasmenge liegenden „Vorteil“ genossen hätten. Denn Länder wie China oder Indien profitieren ihrerseits von diesen „Vorteilen“, denn durch Import der im Westen entwickelten Wirtschaftsformen und Technologien können sie nun vergleichsweise rasch ein akzeptables Wohlstandsniveau erreichen.
- Außerdem führt die Berücksichtigung der historischen Emissionen – und die Frage, wie hoch diese denn nun genau waren – in eine komplexe Diskussion, welche Vor- und Nachteile die verschiedenen Länder durch die komplexen welthistorischen Entwicklungen der letzten Jahrhunderte gehabt haben mögen. Es wird deshalb nicht gelingen, irgendeine „historische Schuld“ wirklich präzise in Emissionsrechten abzubilden. Auch daraus ergibt sich die entwickelte globale Lösung mit ihrem Geist einer teilweisen Kompensation.
- Am wichtigsten erscheint jedoch folgendes: Das Abstellen auf historische Emissionen bezieht die Vor- und Nachteile bereits verstorbener Individuen ein und betrachtet Nationen als Kollektiv-Entitäten. Wenn der oben eingenommene Gerechtigkeitsansatz „nur Freiheit und Freiheitsvoraussetzungen“ überzeugend ist, ist dies jedoch unstimmig. Wir sind nicht unsere Urgroßeltern, und wir haften auch nicht umstandslos für ihren Lebensstil. Deshalb ist eine eingeschränkte Berücksichtigung historischer Emissionen und außerdem der Adaptationskosten – über Extraemissionsrechte für Entwicklungsländer über die Pro-Kopf-Verteilung hinaus und gleichzeitig weniger Emissionsrechte für Industrieländer – einfacher, unbürokratischer und sinnvoller.

Es werden allerdings international in der (wissenschaftlichen und politischen) Klima-Debatte mehrere Alternativen zu „one human, one emission right“ diskutiert – die insbesondere auch mit historischen Emissionen anders umgehen möchten. Vergleicht man diese einzelnen Konzepte von Emissionshandel⁸⁷, zeigt sich, dass es jedenfalls um ähnliche Fragestellungen geht. Global gesehen wird häufig vorgeschlagen, Klimaschutzanforderungen des Kyoto-Protokolls o.ä. mit den Sanktionsmaßnahmen des Welthandelsrechts, namentlich der WTO zu verbinden.⁸⁸ Die meisten überhaupt existierenden Ansätze beruhen auf der Voraussetzung, dass jedem Individuum auf der Welt die gleiche Höhe an Emissionsrechten zukommt. Variiert wird dabei vor allem, wenn es darum geht, die Industriestaaten stärker in die Pflicht zu nehmen und dafür Entwicklungsländer entlasten zu können. Diesen Ansatz forciert vor allem der der Greenhouse Development Rights (GDR), der gar nicht erst von gleichen Emissionsrechten ausgeht, sondern das Recht auf Entwicklung zum zentralen Aspekt der Klimagasreduktion macht.⁸⁹ Dazu wird eine „Entwicklungsschwelle“ (development threshold) eingeführt, die einen Unterschied zwischen den Armen und den „Konsumenten“ der Welt machen soll. Menschen, deren Einkommen unterhalb dieser Schwelle liegt, sollen nicht auch noch durch eine Verpflichtung zur Treibhausgasreduktion belastet werden, während alle anderen aufgrund ihres Wohlstandes erstens belastbar sind und zweitens durch ihr luxurorientiertes Konsumver-

⁸⁷ Dazu auch Lyster, Carbon & Climate Law Review 2007, 89 ff.

⁸⁸ Näher dazu Radermacher, Global Marshall Plan. Ein Planetary Contract. Für eine weltweite ökosoziale Marktwirtschaft, 2004; Ekardt/ Meyer-Mews/ Schmeichel/ Steffenhagen, Böckler-Arbeitspapier Nr. 170, Kap. 5.

⁸⁹ Vgl. dazu Kartha/ Baer/ Athanasiou, The Right to Development in a Climate Constrained World. The Greenhouse Development Rights Framework, Paper of the Heinrich-Böll-Stiftung, EcoEquity, and the Stockholm Environmental Institute, 2007.

halten verstärkt zum Klimawandel beitragen (capacity and responsibility). Die Höhe dieser Schwelle wird mit \$ 9.000 Jahreseinkommen als Einkommen einer globalen Mittelklasse definiert. Der Umfang der Verpflichtung einzelner Staaten, Emissionen zu senken, soll mit der Anzahl der Einwohner korrespondieren, deren Jahreseinkommen über dieser Schwelle liegt. Das Verursacherprinzip soll hier also nur für die Emissionen zur Anwendung kommen, die aus Konsum folgen, der nicht ausschließlich der Deckung von Grundbedürfnissen dient. Aus einer einfachen Rechnung folgt dann der Responsibility and Capacity Indicator (RCI), nach dem die Reduktionslast verteilt werden soll. Dazu werden die prozentualen Anteile der einzelnen Staaten an Verantwortung für Emissionen und die Anteile an Möglichkeit zu deren Reduktion multipliziert. Das Ergebnis soll dann zeigen, welchen prozentualen Anteil der jeweilige Staat an den globalen Reduktionskosten zu tragen hat. Dabei kommt der GDR-Ansatz zu dem Resultat, dass Industriestaaten wie die USA höhere globale Reduktionsverpflichtungen haben, als sie durch bloßes Reduzieren der Emissionen im eigene Land leisten können, selbst wenn es eine Reduktion auf Null wäre.

Das GDR-Konzept macht den sozialen Aspekt des Klimaschutzes zwar zum Ausgangspunkt aller weiteren Überlegungen, kann jedoch aus einer Reihe von Gründen nicht überzeugen. Allein die Höhe der Entwicklungsschwelle von \$ 9.000 führt vermutlich dazu, dass Staaten zu weniger Reduktion verpflichtet werden, als sie eigentlich leisten könnten und das auch ohne auf Entwicklung und Armutsbekämpfung im eigenen Land verzichten zu müssen. Zwar muss die Deckung gewisser Grundbedürfnisse (= elementare Freiheitsvoraussetzungen) in der Tat stets gesichert werden, doch auch dabei lassen sich kostengünstig bestimmte Emissionseinsparungen machen, ohne dabei die Grundbedürfnisse zu vernachlässigen. Die „globale Mittelklasse“ als entwicklungsbedürftig zu deklarieren und ihr im übertragenen Sinne die Fähigkeit abzusprechen, Verantwortung für Emissionen zu tragen, dürfte nicht haltbar sein. Weiterhin läuft das GDR-Konzept den dargelegten Überlegungen zu historischen Emissionen zuwider. Darüber hinaus ist ein freiheitszentrierter Ansatz mit einer kollektivistischen Orientierung wie im GDR an „gesellschaftlichen Entwicklungsrechten“ unvereinbar; dass der hier vertretene individualistische Ansatz, der nur Freiheit und Freiheitsvoraussetzungen als zulässigen Regelungsgegenstand kennt, philosophisch und rechtlich schwer hintergebar ist, wurde bereits gezeigt. Zudem erscheint das GDR-Konzept auch überaus schwer durchsetzbar, wenn man bedenkt, dass selbst das relativ schwache Kyoto-Protokoll nicht von allen ratifiziert und erst recht nicht ernsthaft vollzogen wurde: Eine Verpflichtung, die noch über eine komplette Einstellung sämtlicher Emissionen im eigenen Land hinausgehen soll, wird selbst für leistungsfähige Staaten schwer darstellbar sein. Zudem führt faktische Leistungsfähigkeit nicht logisch zu einer grenzenlosen Leistungspflicht; dies hat der obige Ansatz sozialer Gerechtigkeit gerade gezeigt.

Der Vattenfall-Ansatz, der ebenfalls stark diskutiert wird, baut ebenso wenig wie GDR auf gleiche Emissionsrechte pro Kopf, sondern klassifiziert Staaten anhand ähnlicher Bruttoinlandsprodukte (BIP). Auch hier soll eine bestimmte Schwelle eingeführt werden. Allerdings bedeutet das in diesem Fall für die darunter liegenden Länder, dass sie nicht nur keine Emissionsrechte kaufen müssten, sie sollen von vorneherein vom ganzen Emissionshandelssystem ausgeschlossen sein. Das System sollen ohnehin nur die Staaten mit den höchsten BIPen voll ausnutzen können, während Länder, die zwar über der Schwelle liegen, aber geringere BIPe haben, auf Emissionsrechts-Zuschüsse der reichen Staaten angewiesen sein sollen, da sie meist auf einer emissionsintensiveren (wenn auch weniger prosperierenden und dadurch wiederum weniger emittierenden) Wirtschaft gründen. Dieses Konzept ist allein schon deshalb

abzulehnen, weil es arme Länder in der Abhängigkeit der so genannten Geberländer belässt oder sogar tiefer hineintreibt. Die ärmsten Staaten wären wie auch schon jetzt vom Welthandel häufig ausgeschlossen. Die nötige sozial-ökologische Klimaschutzperspektive wird damit gerade nicht geleistet.

Einige Ansätze legen zwar gleiche Emissionsrechte zugrunde, wollen diese aber anhand von historischen Emissionen bestimmter Länder modifizieren und/oder auch geographische Gegebenheiten, bereits vorhandene Energieversorgung und die ökonomische Struktur der einzelnen Länder berücksichtigen. Sollen die Kontingente also statt pro Kopf lieber pro Land, nach Staatsfläche, Bruttosozialprodukt, Wirtschaftsstruktur (im Sinne von „Bestandsschutz“), durchschnittlichen geografisch-meteorologischen Bedingungen der Länder oder ihrer natürlichen Ressourcenausstattung verteilt werden? Dies wäre allerdings zu kompliziert. Die nötigen Kriterien wären (a) schwer zu entwickeln und würden einen enormen bürokratischen Aufwand nach sich ziehen. Wie will man etwa die Vor- und Nachteile verschiedener geographischer Gebiete treffend und abschließend gegeneinander abwägen? Es wiederholen sich hier (b) diese und andere Probleme, die von den historischen Emissionen her bereits bekannt sind. Außerdem ist (c) der freiheitszentrierte Ansatz mit einer kollektivistischen Orientierung an Staaten oder Staatsgebieten unvereinbar. Ganz generell kritikwürdig sind an solchen „gängigen“ Ansätzen außerdem (d) die fehlende zwingende philosophisch-rechtliche Grundlagenbegründung und (e) die hinreichende Verarbeitung der globalen und nationalen Verteilungsproblematik.

5.9 Alternative: „Corporate Social Responsibility“ statt eines globalen Abkommens als wirksames Klimaschutzinstrument?

Dass der geschilderte Ansatz global greifen muss, folgte bekanntlich (a) aus der Globalität des Klimaproblems“ und (b) aus der für Klimaschutz und Wettbewerbsfähigkeit gleichermaßen verheerenden Gefahr einer schlichten Verlagerung der in einem Land mit anspruchsvoller Klimapolitik eingesparten Emissionen in ein anderes Land („carbon leakage“) – wenn beispielsweise Stahlunternehmen ihren Sitz aus Europa z.B. nach China verlagern. Eingegangen werden soll abschließend auf Folgendes. Es gibt Ökonomen, die statt politischer Vorgaben stärker auf Ansätze des „bottom up“ im Klimaschutz zu setzen scheinen, also auf freiwillige unternehmerische Klimaschutzaktivitäten. Nun ist zweifellos jedwedes freiwillige unternehmerische Engagement in puncto Klimaschutz (oder allgemein Nachhaltigkeit) grundsätzlich zu begrüßen. Auch für die Unternehmen selbst dürfte dies häufig attraktiv sein, sei es als Mittel der Kundengewinnung, sei es als Weg der Mitarbeitermotivation, sei es schlicht zur Kostenersparnis (etwa beim Ressourcenverbrauch). Dennoch können Appelle an einzelne Unternehmen oder Bürger und ein Vertrauen auf deren freiwillige Initiative, unreglementierten Freihandel und Selbstregulierung der Wirtschaft⁹⁰ klimapolitische Vorgaben nicht ersetzen.⁹¹

- Erstens ist der einzelne Bürger oder Unternehmer nicht die geeignete Instanz, um die in der Ethik stets nötige komplexe Abwägung verschiedener Belange vorzunehmen. Die Vornahme dieser Abwägung ist vielmehr hauptsächlich die Aufgabe der in eine Rechtsform gebrachten Politik, also des staatlichen Gesetzgebers. Das damit ange-

⁹⁰ Exemplarisch für die folgenden Probleme: Becker, *Journal of International Business Ethics* 2009, 7 ff.; Davidson, *Journal of International Business Ethics* 2009, 22 ff.; Wieland, *CSR als Netzwerk-governance*, 2009; Suchanek/ Lin-Hi, in: Baumgartner/ Biedermann/ Ebner, *Unternehmenspraxis und Nachhaltigkeit*, 2007, S. 67 ff.

⁹¹ Zum Folgenden näher m.w.N. Ekardt, *Information*, § 1 C. II.; Ekardt, *Theorie*, § 8.

sprochene Problem „zu geringe Konkretheit“ ist ein Standardproblem rein ethischer Appelle, wenn sie nicht in eine Rechtsform gebracht und damit konkretisiert werden.

- Es gibt noch ein zweites Kernproblem des Hoffens auf reine Freiwilligkeit: Diese wird regelmäßig nur soweit reichen, wie die Eigennutzenpotenziale des jeweiligen Unternehmens reichen. Und wenn ein massiver Wandel nötig ist, lautet eben die Frage: Kann man wirklich davon ausgehen, dass beispielsweise die Autoindustrie „freiwillig“ (also ohne ökonomische Anreizinstrumente wie den Emissionshandel) gewissermaßen das gesellschaftliche Modell „nur noch Car-Sharing“ adaptiert und deshalb die Autoproduktion auf Fahrradproduktion umstellt? Wie soll der zumeist eigennützige Mensch, den gerade Ökonomen regelmäßig diagnostizieren, rein (!) freiwillig die Emissionen fast auf Null senken? Und wie sollen Rebound-Effekte durch privates Wachstumstreben von Unternehmen verschwinden, wenn diese zwar vielleicht effizientere Produkte herzustellen bemüht sind, gleichzeitig aber im Zweifel mehr Produkte als bisher verkaufen möchten? Und wie kann von den Konsumenten gerade im Lichte der von Ökonomen stets angemahnten realistischen Anthropologie wirklich angenommen werden, dass sie per Kaufentscheidung Druck ausüben für einen Wandel im beschriebenen Ausmaß? Zumal die am schwersten von einem Klimawandel Betroffenen, die weltweit und künftig Armen, die geringste Kaufkraft haben, um am Markt Druck auf Unternehmen durch ihre Kaufentscheidungen auszuüben? Letztlich bleibt ein (hauptsächliches) Setzen auf unternehmerische Eigeninitiative außerdem immer eine Variante des allgemeinen Wachstumsparadigmas – welches indes zweifelhaft ist.

Insoweit ist auf der Instrumenten- bzw. Governance-Ebene an den anthropologischen Einsichten vieler „Klima-Volkswirte“ im Gegensatz zu CSR-orientierten „Klima-Betriebswirten“ festzuhalten: Das Klima erscheint am Markt vordergründig als „kostenloses“ Gut und wird deshalb zu stark genutzt. Und es gibt viele andere menschliche Eigenschaften wie Kurzzeitdenken, Neigung zu Bequemlichkeit und Gewohnheit, emotionale Nichtwahrnehmung raumzeitlich entfernter Schäden usw., die dieses Problem weiter vertiefen. Darauf lässt sich nur reagieren, indem man regulatorische Vorgaben (wie z.B. Abgaben oder Zertifikatmärkte) schafft, die Ziele auch mit klaren Durchsetzungsmechanismen und Sanktionen ausstattet und den drohenden Klimaschäden schon heute am Markt einen Preis geben, die also das „Marktversagen“ beenden. Dass dies bisher, gemessen an den Herausforderungen in zu geringem Maße geschieht, ist über den oben bei der Anthropologie erwähnten „Teufelskreis“ zwischen Politik und Wählern erklärlich; das ändert jedoch nichts daran, dass ohne politisch-rechtliche Vorgaben, die wegen des Teufelskreises allerdings wiederum von einem gesellschaftlichen Umdenken wechselseitig abhängen, eine Lösung des Klimaproblems kaum zu erwarten ist. An alledem kann man auch nicht dadurch etwas ändern, dass man als generellen Ansatz „bottom up“ statt „top down“ in der Klimapolitik einfordert. Natürlich ist Freiwilligkeit („bottom up“) grundsätzlich zu begrüßen; wo sie aber nicht mit hinreichender Sicherheit zu erwarten ist, benötigt man andere Alternativen. Man kann auch nicht sagen, dies sei freiheitsfeindlich. Klare politische Vorgaben schützen vielmehr die Freiheit künftiger Generationen und der Menschen in den Schwellen- und Entwicklungsländern, die nur wenig zum Klimawandel beigetragen haben.

Literaturverzeichnis

- Alexy, Robert (1995): *Recht, Vernunft, Diskurs*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Alexy, Robert (1986): *Theorie der Grundrechte*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Apel, Karl-Otto/ Kettner, Matthias (Hg.) (1993): *Zur Anwendung der Diskursethik in Politik, Recht und Wissenschaft*, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Baumert, Kevin A./ Herzog, Timothy/ Pershing, Jonathan (2005): *Navigating the Numbers, Greenhouse Gas Data and International Climate Policy*, World Resource Institute.
- Becker, Gerhold (2009): *Moral Leadership in Business*, *Journal of International Business Ethics*, S. 7 ff.
- Behrens, Arno/ Giljium, Stefan (2005): *Der globale Ressourcenabbau*, *Forum für angewandtes systemisches Stoffstrommanagement*, S. 13 ff.
- Berger, Peter/ Luckmann, Thomas (1966): *The Social Construction of Reality. A Treatise in the Sociology of Knowledge*, Garden City/ NY: Anchor Books.
- Birnbacher, Dieter (1988): *Verantwortung für zukünftige Generationen*, Stuttgart: Reclam.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang (2003): *Menschenwürde als normatives Prinzip*, *Juristenzeitung*, S. 809 ff.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang (1991): *Staat, Verfassung, Demokratie*, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Böhringer, Christoph/ Welsch, Heinz (2009): *Effektivität, Fairness und Effizienz in der internationalen Klimapolitik: Contraction and Convergence mit handelbaren Emissionsrechten*, *Jahrbuch Ökologische Ökonomik*, S. 261 ff.
- Burtraw, Dallas/ Sterner, Thomas (2009): *Climate Change Abatement: Not „Stern“ Enough?*, http://www.rff.org/Publications/WPC/Pages/09_04_06_Climate_Change_Abatement.aspx
- Byatt, Ian u.a. (2006): *The Stern Review: A Dual Critique. Part II. Economic Aspects*, *World Economics* 7, S. 199 ff.
- Daly, Herman (1996): *Beyond Growth. The Economics of Sustainable Development*, Boston: Beacon Press.
- Davidson, Kirk (2009): *Ethical Concerns at the Bottom of the Pyramid. Where CSR meets BOP*, *Journal of International Business Ethics*, S. 22 ff.
- Dilger, Alexander (2006): *Ökonomik versus Diskursethik. 10 Thesen zu Felix Ekardt*, *Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht*, S. 383 ff.
- Ekardt, Felix/ Kornack, Daniel (2006): *Embryonenschutz auf verfassungsrechtlichen Abwegen?*, *Kritische Vierteljahrszeitschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft*, S. 349 ff.
- Ekardt, Felix/ Exner, Anne-Katrin/ Albrecht, Sibylle (2009): *Climate Change, Justice, and Clean Development. A Critical Review of the Copenhagen Negotiation Draft*, *Carbon & Climate Law Review*, S. 261 ff.
- Ekardt, Felix (2010): *Theorie der Nachhaltigkeit. Rechtliche, ethische und politische Zugänge*, Baden-Baden: Nomos.
- Ekardt, Felix (2009b): *Cool Down. 50 Irrtümer über unsere Klima-Zukunft – Klimaschutz neu denken*, Freiburg: Herder.
- Ekardt, Felix/ von Hövel, Antonia (2009c): *Distributive Justice, Competitiveness and Transnational Climate Protection: “One Human – One Emission Right”*, *Carbon & Climate Law Review*, S. 102 ff.
- Ekardt, Felix (2009d): *Nachhaltigkeit und Recht*, *Zeitschrift für Umweltpolitik und Umwelt-*

- recht, S. 223 ff.
- Ekardt, Felix/ Kornack, Daniel (2010): „Europäische“ und „deutsche“ Menschenwürde und die Gentechnik-Forschungsförderung, *Zeitschrift für europarechtliche Studien*, i.E.
- Ekardt, Felix (2006): Ökonomik versus Diskursethik in der Umweltpolitik: Antikritische Bemerkungen zu Alexander Dilger, *Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht*, S. 399 ff.
- Ekardt, Felix/ Meyer-Mews, Swantje/ Schmeichel, Andrea/ Steffenhagen, Larissa (2009e): Globalisierung und soziale Ungleichheit – Welthandelsrecht und Sozialstaatlichkeit, Böckler-Arbeitspapier Nr. 170, Düsseldorf.
- Ekardt, Felix (2010a): Schutzpflichten, Abwägungsregeln, Mindeststandards und Drittschutz, *Die Verwaltung*, Beiheft 1 (im Erscheinen).
- Ekardt, Felix (2010b): Information, Partizipation, Rechtsschutz. Prozeduralisierung von Gerechtigkeit und Steuerung in der Europäischen Union, 2. Aufl. Münster: LIT Verlag.
- Ekardt, Felix/ Heitmann, Christian/ Hennig, Bettina (2010): Soziale Gerechtigkeit in der Klimapolitik, Düsseldorf: Edition der Hans-Böckler-Stiftung.
- Ekardt, Felix/ von Bredow, Hartwig (2010): Managing the Ecological and Social Ambivalences of Bioenergy – Sustainability Criteria versus Extended Carbon Markets, in: Leal, Walter (Hg.): *The Economic, Social, and Political Aspects of Climate Change*, Berlin: Springer.
- Ekardt, Felix (2004): Verengungen der Nachhaltigkeits- und Umweltschutzdebatte auf die instrumentelle Vernunft – am Beispiel der Wirtschaftswissenschaften, *Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht*, S. 531 ff.
- Ekardt, Felix (2007): Wird die Demokratie ungerecht? Politik in Zeiten der Globalisierung, München: C.H. Beck Verlag.
- Enders, Christoph (1997): Die Menschenwürde in der Verfassungsordnung, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Frenz, Walter/ Müggenborg, Hans-Jürgen (Hg.) (2009): *Kommentar zum Erneuerbare-Energien-Gesetz*, Berlin: Erich Schmidt Verlag.
- Garrett, Tim (2009): Are there basic physical constraints on future anthropogenic emissions of carbon dioxide?, <http://www.met.utah.edu/tgarrett/>.
- Gawel, Erik (2001): Ökonomische Effizienzanforderungen und ihre juristische Rezeption, in: Gawel, Erik (Hg.): *Effizienz im Umweltrecht*, Baden-Baden: Nomos, S. 9 ff.
- Grzeszick, Bernd (2003): Lässt sich eine Verfassung kalkulieren?, *Juristenzeitung*, S. 647 ff.
- Habermas, Jürgen (1983): *Moralbewusstsein und kommunikatives Handeln*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp Verlag.
- Habermas, Jürgen: *Faktizität und Geltung*, Frankfurt/M., 1992.
- Habermas, Jürgen: *Theorie des kommunikativen Handelns*, 2 Bde., Frankfurt/M., 1981.
- Hänggi, Marcel (2008): *Wir Schwätzer im Treibhaus. Warum die Klimapolitik versagt*, Zürich: Rotpunktverlag.
- Hansen, James E. (2007): *Environmental Research Letters, Scientific Reticence and Sea Level Rise* No. 2.
- Heinig, Hans Michael (2008): *Der Sozialstaat im Dienst der Freiheit. Zur Formel vom „sozialen“ Staat in Art. 20 Abs. 1 GG*, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Hofmann, Ekkehard: *Abwägung im Recht – Chancen und Grenzen numerischer Verfahren*, Tübingen, 2007.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard (Hrsg.): *Methoden der Verwaltungs-*

- rechtswissenschaft, Baden-Baden, 2004.
- Hoffmann, Johannes (2009): Ethische Kritik des Wettbewerbsrechts, in: Hoffmann, Johannes/Scherhorn, Gerhard (Hg.): Eine Politik für Nachhaltigkeit. Neuordnung der Kapital- und Gütermärkte, Erkelenz: Altius Verlag.
- IFEU: Energiekostenanstieg, soziale Folgen und Klimaschutz, Düsseldorf, 2006.
- Illies, Christian (2003): The Grounds of Ethical Judgement - New Transcendental Arguments in Moral Philosophy, Oxford: University Press.
- IPCC (2007): Climate Change 2007. Mitigation of Climate Change.
- Kartha, Sivan/ Baer, Paul/ Athanasiou, Tom (2007): The Right to Development in a Climate Constrained World. The Greenhouse Development Rights Framework, Paper of the Heinrich-Böll-Stiftung, EcoEquity, and the Stockholm Environmental Institute, Stockholm/ Berlin.
- Kemfert, Claudia (2008): Die andere Klima-Zukunft, Hamburg: Murmann-Verlag.
- Knopp, Lothar/ Piroch, Ingmar (2009): Umweltschutz und Wirtschaftskrise – Verschärfung des Spannungsverhältnisses Ökonomie/ Ökologie?, Zeitschrift für Umweltrecht, S. 409 ff.
- Kuhlmann, Wolfgang (1985): Reflexive Letztbegründung, Freiburg/München: Alber-Broschur Philosophie.
- Löhr, Dirk (2005): Zins und Wirtschaftswachstum, Forum für angewandtes systemisches Stoffstrommanagement, S. 33 ff.
- Lomborg, Björn (2007): Cool it! Warum wir trotz Klimawandel kühlen Kopf bewahren sollten, München: Deutsche Verlags-Anstalt.
- Lüdemann, Jörn/ Magen, Stefan (2008): Effizienz statt Gerechtigkeit?, Bonn: Preprint des Max-Planck-Instituts für Gemeinschaftsgüter (Nr. 221).
- Lyster, Rosemary (2007): Separating the Wheat from the Chaff: Regulating Greenhouse Gas Emissions in a Climate of Uncertainty, Carbon & Climate Law Review, S. 89 ff.
- Mathis, Klaus (2009): Efficiency instead of Justice? Searching for the Philosophical Foundations of the Economic Analysis of Law, Berlin: Springer.
- Meyer, Kirsten (2006): How to be Consistent without Saving the Greater Number, Philosophy & Public Affairs, S. 136 ff.
- Nutzinger, Hans G. (Hg.) (2006): Gerechtigkeit in der Wirtschaft – Quadratur des Kreises?, Marburg: Metropolis-Verlag.
- Nutzinger, Hans (2003): Effizienz, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, in: Nutzinger (Hg.): Regulierung, Wettbewerb und Marktwirtschaft, Festschrift für Carl Christian von Weizsäcker, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, S. 77 ff.
- Nordhaus, William (2008): A Question of Balance. Weighing the Options on Global Warming Policies, New Haven: Yale University Press.
- Otsuka, Michael (2006): Saving Lives, Moral Theory, and the Claims of Individuals, Philosophy & Public Affairs, S. 109 ff.
- Ott, Konrad/ Döring, Ralf (2004): Theorie und Praxis starker Nachhaltigkeit, Marburg: Metropolis.
- Parry, Martin u.a. (2009): Assessing the costs of adaptation to climate change: a review of the UNFCCC and other recent estimates, <http://www.iied.org/climate-change/key-issues/economics-and-equity-adaptation/costs-adapting-climate-change-significantly-under-estimated>
- Posner, Richard (1986): Wealth Maximization Revisited, Notre Dame Journal of Law, Ethics

- and Public Policy, S. 85 ff.
- Radermacher, Franz-Josef (2004): Global Marshall Plan. Ein Planetary Contract. Für eine weltweite ökosoziale Marktwirtschaft, Wien.
- Rawls, John (1971): A Theory of Justice, Cambridge/ Mass.: Cambridge University Press.
- Rogall, Holger (2009): Nachhaltige Ökonomie, Marburg: Metropolis-Verlag.
- Rothlin, Stephan (1992): Gerechtigkeit in Freiheit – Darstellung und kritische Würdigung des Begriffs der Gerechtigkeit im Denken von Friedrich August von Hayek, Frankfurt am Main: Peter Lang Verlag.
- Sen, Amartya (1999): Development as Freedom, Oxford: Oxford University Press.
- Schmidt, Matthias (2005): Wachstum mit Zukunft, Forum für angewandtes systemisches Stoffstrommanagement, S. 7 ff.
- Stehr, Nico/ von Storch, Hans (2008): Anpassung und Vermeidung oder von der Illusion der Differenz., GAIA 17, S. 19 ff.
- Stern, Nicholas (2006): Stern Review Final Report, http://www.hm-treasury.gov.uk/stern_review_report.htm
- Stern, Nicholas (2009): A Blueprint for a Safer Planet: How to manage Climate Change and create a new Era of Progress and Prosperity.
- Suchanek, Andreas/ Lin-Hi, Nick (2007): Unternehmerische Verantwortung, in: Baumgartner, Rupert/ Biedermann, Hubert/ Ebner, Daniela (Hg.): Unternehmenspraxis und Nachhaltigkeit, München und Mering: Rainer Hampp Verlag, S. 67 ff.
- Susnjar, Davor (2010): Proportionality, Fundamental Rights, and Balance of Powers, Leiden: Brill.
- Unnerstall, Herwig (1999): Rechte zukünftiger Generationen, Würzburg: Königshausen & Neumann.
- Verheyen, Roda (2006): Climate Change Damage and International Law: Prevention Duties and State Responsibility, Leiden: Brill.
- Voss, Martin (Hg.) (2010): Der Klimawandel. Sozialwissenschaftliche Perspektiven, Wiesbaden: VS Verlag.
- Weimann, Joachim (2009): Die Klimapolitik-Katastrophe, Marburg: Metropolis-Verlag.
- Welzer, Harald (2008): Klimakriege, Frankfurt am Main: S. Fischer.
- Wicke, Lutz/ Spiegel, Peter/ Wicke-Thüs, Inga (2006): Kyoto Plus, München: C.H. Beck Verlag.
- Wieland, Josef (2009): CSR als Netzwerk-governance, Marburg: Metropolis-Verlag.
- Wink, Rüdiger (2002): Generationengerechtigkeit im Zeitalter der Gentechnik, Baden-Baden: Nomos.
- Wissenschaftlicher Beirat Globale Umweltveränderung/ WBGU (2009): Kassensturz für den Weltklimavertrag. Der Budgetansatz, Berlin.
- Wuppertal-Institut (2008): Zukunftsfähiges Deutschland in einer globalisierten Welt, Frankfurt a.M.: S. Fischer.
- Wustlich, Guido (2009): Ökonomisierung im Umweltrecht, Zeitschrift für Umweltrecht, S. 515 ff.