

# zfsö

## ZEITSCHRIFT FÜR SOZIALÖKONOMIE

- Eckhard Behrens **3** Euro- oder Schuldenkrise? - Eine Verbindung des Euro mit nationalen Regiogeldern überwindet Rezessionen
- Ludwig Schuster & Margrit Kennedy **10** Mit einer Komplementärwährung kann Griechenland abwerten und in der Euro-Zone bleiben
- Christian Kreiss **13** Wege aus der Finanz- und Wirtschaftskrise – Drei politische Weichenstellungen
- Silke Helfrich **21** Commons/Gemeingüter – Ein Leitbild für das 21. Jahrhundert
- Hans-Peter Aubauer **31** Eine wirtschaftlich und sozial verträgliche Ressourcenwende
- Achim Lerch **39** CO<sub>2</sub>-Emissionshandel – effizient oder gerecht?
- Fabian Thiel **48** Die Bodenpolitik Sun Yat-sens und ihre Auswirkungen auf das zeitgenössische Landmanagement in der VR China
- Renate Börger **57** „Small is beautiful“ – Zum 100. Geburtstag von Ernst Friedrich Schumacher
- 61** Bücher – Personalie – Veranstaltungen
- 76** 49. Mündener Gespräche in der Reinhardswaldschule

# CO<sub>2</sub>-Emissionshandel – effizient oder gerecht?\*

Achim Lerch

## 1 Einleitung

Der Emissionshandel als klimapolitisches Instrument ist weltweit in der Diskussion. Während ein globales Handelssystem nach Kopenhagen und Cancún auf absehbare Zeit unwahrscheinlich erscheint, gibt es in vielen Ländern Bestrebungen, nach dem Vorbild der EU nationale Emissionshandelssysteme für CO<sub>2</sub> zu implementieren, derzeit werden bereits intensiv die Möglichkeiten und die Vor- und Nachteile einer Verknüpfung solcher nationaler Systeme diskutiert („Linking“). Nachdem sich diese Diskussionen bisher vor allem auf die Fragen der ökonomischen Effizienz und der juristischen Praktikabilität beschränkten, rückt die Frage nach der „Gerechtigkeit“ zunehmend in den Blickwinkel – nicht zuletzt, weil es gerade diese Gerechtigkeitsaspekte sind, die nach wie vor zu Vorbehalten gegen das Instrument des Emissionshandels führen. Während allerdings das Konzept der ökonomischen Effizienz mehr oder weniger wohldefiniert ist, gilt dies für den Begriff der Gerechtigkeit keineswegs. Zwar kann im Rahmen dieses Beitrages einerseits nicht annähernd die gesamte (philosophische) Diskussion um den (bis heute mehr oder weniger unbestimmten) Gerechtigkeitsbegriff nachgezeichnet werden, müssen aber andererseits einige wesentliche Aspekte dieser Diskussion zumindest kurz erörtert werden, um der Argumentation ein gewisses Fundament zu geben.

Zunächst stellt sich in diesem Zusammenhang das Problem, dass vielfach bezweifelt wird, dass

sich Gerechtigkeit überhaupt angemessen (oder gar abschließend) definieren ließe. Vielmehr ginge es bei Gerechtigkeit letztlich immer um konkurrierende Ansprüche unterschiedlicher Akteure und gerecht sei letztlich das, worauf sich diese Akteure in Verhandlungen einigen können (vgl. zu einer entsprechenden Darstellung z.B. de Haan et al. 2008, S. 84 ff.). Demgegenüber betonen andere Autoren, dass auch dann, wenn alle Personen, also alle „Anspruchsteller“, als gleichberechtigt anerkannt werden, keineswegs auch alle konkurrierenden Ansprüche per se gleichberechtigt seien und man vielmehr argumentativ die Priorität mancher Ansprüche belegen könne, also logisch diskriminieren könne, ohne einzelne Personen im moralischen Sinn zu diskriminieren. (vgl. hierzu etwa Ott/Döring 2004, S. 41 ff.).

Es kann demnach im Rahmen des vorliegenden Beitrages keineswegs darum gehen, „Gerechtigkeit“ im Zusammenhang mit Emissionshandel abschließend und eindeutig zu definieren, gleichwohl können aber wesentliche Argumente für eine dem Problem der Klimapolitik angemessene „Arbeitsdefinition“ von Gerechtigkeit vorgebracht und erörtert werden. Vor diesem Hintergrund können dann systematisch die Implikationen unterschiedlicher Gerechtigkeitskonzeptionen analysiert werden anstatt jeweils nur mit „ad hoc-Definitionen“ von Gerechtigkeit zu argumentieren.

Im ersten Abschnitt werden also zunächst einige Begriffsklärungen zum Gerechtigkeitsbegriff allgemein versucht, bevor dann vor diesem Hintergrund die Relevanz für den Emissionshandel generell bzw. für die Verknüpfung von Emissionshandelssystemen geprüft wird. Da an dieser Stelle selbstverständlich nicht alle Aspekte und Facetten des Gerechtigkeitsbegriffs behandelt werden können, gilt es zunächst zu klären, in welcher Hinsicht der Emissionshandel Gerechtigkeitsfragen tangiert. Es handelt sich beim Emissions-

\* Dieser Beitrag entstand im Rahmen des Forschungsprojektes „Linking Emissions Trading Systems: Towards Socially and Ecologically Acceptable Cap-and-Trade-Policies in Europe, the USA and Japan (LETSCaP)“, gefördert vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) im Schwerpunkt Sozial-ökologische Forschung (SÖF).

handel um ein Instrument der Klimapolitik mit dem Ziel, befürchtete negative Folgen des Klimawandels sowohl für bereits lebende als auch für erst zukünftig lebende Menschen zu vermeiden (oder zumindest zu begrenzen). Daraus folgt unmittelbar, dass Aspekte der intergenerationellen Gerechtigkeit betroffen sind. Konkret verteilt der Emissionshandel Verfügungsrechte an der Atmosphäre (als Auffangmedium für Emissionen klimarelevanter Spurengase), womit intragenerationell die „Verteilungsgerechtigkeit“ angesprochen ist. Diese Zuweisung von Verfügungsrechten erfolgt dabei vor dem Hintergrund bestehender, teils erheblicher, Ungleichheit, insbesondere in Bezug auf die bisherigen („historischen“) Emissionen. Vor diesem Hintergrund sind daher ebenso Aspekte einer „Umverteilungsgerechtigkeit“ berührt. Alle genannten Aspekte von Gerechtigkeit werfen unmittelbar die Frage nach geeigneten Verteilungs- bzw. Umverteilungskriterien und damit nach der Legitimation unterschiedlicher Ansprüche auf. In diesem Zusammenhang spielt u.a. die Frage nach Egalitarismus bzw. Non-Egalitarismus eine Rolle, aber ebenso die Frage, ob Gerechtigkeit anhand des Verteilungsergebnisses oder allein anhand des Verteilungsverfahrens beurteilt werden kann, also die Frage nach Ergebnis- vs. Verfahrensgerechtigkeit.

## 2 Gerechtigkeitsbegriff – wichtige Konzepte:

### 2.1 Verfahrens- vs. Ergebnisgerechtigkeit

Parallel zu der oben bereits angesprochenen Frage, ob Gerechtigkeit überhaupt „von außen“, gewissermaßen „objektiv“ definiert werden kann oder aber immer nur als Konsens zwischen konkurrierenden Anspruchstellern verstanden werden kann, wird ebenso kontrovers diskutiert, ob sich von Gerechtigkeit nur in Bezug auf Verfahren bzw. Regeln der Verteilung sprechen lässt oder auch in Bezug auf das Verteilungsergebnis. Das entsprechende Begriffspaar geht insbesondere zurück auf v. Hayek, der die Verfahrensgerechtigkeit mit einer zivilisierten Gesellschaft für vereinbar hält, Ergebnisgerechtigkeit jedoch nicht, da sie dem sozialen Prozess ein abstraktes, von

diesem Prozess unabhängiges Verteilungsmuster vorschreibe und dadurch letztlich effizienzschädigend wirke. Während also Ergebnisgerechtigkeit am Resultat des Wirtschaftsprozesses ansetzt, fragt Verfahrensgerechtigkeit einzig danach, ob die Regeln, unter denen das Ergebnis zustande kommt, gerecht sind. Prominenter Vertreter strikter Verfahrensgerechtigkeit ist Robert Nozick (vor allem 1974). Wie u.a. Helmstädter (1997) zeigt, ist jedoch Ergebnisgerechtigkeit in Bezug auf die Wirtschaft unentbehrlich, man muss jedoch zwischen Tauschgerechtigkeit, Aufteilungs- und Umverteilungsgerechtigkeit unterscheiden (s.u.). Weikard zeigt zudem, dass selbst die vermeintlich allein auf Verfahrensgerechtigkeit bauende entitlement theory von Nozick letztlich (beim Prinzip der gerechten Aneignung) auf ein Prinzip der Zustands- bzw. Ergebnisgerechtigkeit zurückgreifen muss, weil sie sonst im infiniten Regress enden würde (Weikard 1999, 91).

Darüber hinaus ignoriert die Beschränkung auf Verfahrensgerechtigkeit neuere Erkenntnisse der Verhaltensökonomik wie der Psychologie (vgl. z.B. Kahnemann, Knetsch & Thaler 1986, Akerlof 2002). Diese zeigen, dass Individuen ihre ökonomischen Entscheidungen vor dem Hintergrund konkreter Gerechtigkeits- bzw. Fairnessvorstellungen treffen, womit diese Vorstellungen über „gerechte Ergebnisse“ die gesellschaftlichen Verteilungsverfahren maßgeblich beeinflussen. Ott & Döring betonen, dass „das Interesse an Gerechtigkeit sowohl ontogenetisch als auch kulturgeschichtlich tiefe lebensweltliche Wurzeln hat“ (Ott/Döring 2004, 49). Vor diesem Hintergrund sollte jede Konzeption von Gerechtigkeit mit dem Anspruch auch praktischer Implikationen sich nicht alleine auf „gerechte Regeln bzw. Verfahren“ beschränken, sondern auch die Frage der „Gerechtigkeit“ des sich daraus ergebenden Ergebnisses in den Blick nehmen.

### 2.2 Tausch-, Aufteilungs- und Umverteilungsgerechtigkeit

Geht man also davon aus, dass nicht nur Verfahrens-, sondern auch Ergebnisgerechtigkeit relevant ist, kann diesbezüglich gerade aus ökonomischer Sicht die oben angedeutete Unter-

scheidung in Tausch-, Aufteilungs- und Umverteilungsgerechtigkeit hilfreich sein.<sup>1</sup> Tauschgerechtigkeit verlangt, dass einer Leistung eine angemessene Gegenleistung gegenübersteht; Aufteilungsgerechtigkeit bezieht sich auf die gerechte Aufteilung verfügbarer Güter nach bestehenden Ansprüchen; Umverteilungsgerechtigkeit meint die nachträgliche Korrektur der aus dem Wettbewerbsprozess resultierenden Verteilung unter dem Gesichtspunkt sozialer Gerechtigkeit (vgl. Helmstädter 1997). Sowohl bei der Aufteilungs- wie auch bei der Umverteilungsgerechtigkeit stellt sich sofort die Frage nach den Verteilungskriterien, was zum nächsten Begriffspaar führt:

### 2.3 Leistungs- vs. Bedürfnisgerechtigkeit

Eine geläufige Differenzierung des Gerechtigkeitsbegriffs im Hinblick auf Kriterien der „gerechten“ Verteilung ist diejenige in Leistungs- versus Bedürfnisgerechtigkeit. In einem Fall soll sich die Aufteilung eines Gutes daran orientieren, welchen Beitrag die jeweiligen Individuen zu seiner Herstellung geleistet haben, im anderen Fall nach den Bedürfnissen des Individuums. Eine mögliche Verbindung von Leistungs- und Bedürfnisgerechtigkeit wird häufig illustriert durch das auf Marx zurück gehende Motto „jeder nach seinen Fähigkeiten, jedem nach seinen Bedürfnissen“,<sup>2</sup> d.h. der Beitrag zur Herstellung von Gütern soll durch die individuelle Leistungsfähigkeit, die Aufteilung der Güter dagegen durch die Bedürfnisse bestimmt sein. Vertreter der Idee der Leistungsgerechtigkeit bezweifeln allerdings, dass eine solche nicht anreizkompatible Vermischung von Leistungs- und Bedarfsgerechtigkeit funktionieren kann.

Unabhängig von diesen Anreizproblemen gerät die Leistungsgerechtigkeit bei Fragen des Zugangs zu natürlichen Ressourcen jedoch zwangsläufig an ihre Grenze. Selbst wenn man (mit John Locke) davon ausgeht, dass die Aneignung von Ressourcen durch ihre Vermischung mit der eigenen Arbeit legitimiert wird, verbleibt ein Teil, der eben unabhängig von eigenen Beiträgen von der Natur zur Verfügung gestellt wird (siehe auch Steinvoth 1999, 123). Dazu gehören

insbesondere auch lebensnotwendige „Grundressourcen“ wie z.B. Atemluft und Trinkwasser, aber auch ein funktionierender Ozonschild, ein „stabiles“ Klima, die Atmosphäre als Emissionssenke etc. Hierauf wird zurückzukommen sein.

### 2.4 Egalitarismus vs. Nonegalitarismus

Eine der seit je her und gerade auch aktuell kontrovers diskutierten Fragen im Zusammenhang mit „Gerechtigkeit“ ist die Egalitarismusdebatte: Ist Gerechtigkeit zwingend mit einem Konzept von „Gleichheit“ verbunden, und wenn ja worauf genau bezieht sich dann diese Gleichheit? Die zweite Frage wurde (und wird) vor allem im Rahmen der von Ökonomie-Nobelpreisträger Amartya Sen angestoßenen „Equality-of-what-Debatte“ (Sen 1980) diskutiert (siehe für eine zusammenfassende Darstellung Lerch 2003, 159 ff.). Als ein Ergebnis dieser intensiven Debatten kann wohl festgehalten werden, dass ein „naiver“ Egalitarismus, der gleiche Wohlfahrt bzw. gleiche Güterausstattung für alle postuliert, der Komplexität der Gerechtigkeitsfrage nicht gerecht wird. Um die konkreten Folgen dieser Erkenntnis gibt es allerdings nach wie vor erhebliche Meinungsdivergenzen.

Ein „Meilenstein“ dieser Debatte ist sicher die Vorstellung einer „Theorie der Gerechtigkeit“ durch John Rawls im Jahr 1971, welche auf besondere Weise einerseits Gleichheit postuliert (bei den Grundgütern „Rechte und Freiheiten“ sowie „Chancen und Möglichkeiten“), andererseits aber Ungleichheiten bei den Grundgütern „Einkommen und Vermögen“ für zulässig erklärt, wenn sie nach dem sog. Unterschiedsprinzip (oder Differenzprinzip) folgendermaßen beschaffen sind: „(a) sie müssen unter der Einschränkung des gerechten Spargrundsatzes den am wenigsten Begünstigten den größtmöglichen Vorteil bringen und (b) sie müssen mit Ämtern und Positionen verbunden sein, die allen gemäß fairer Chancengleichheit offen stehen.“ (Rawls 1979, 336) Dieses Differenzprinzip kann als eine Verbindung von Leistungsgerechtigkeit einerseits und Bedürfnisgerechtigkeit andererseits interpretiert werden (s.o.).

Die erste Frage, ob Gerechtigkeit überhaupt zwingend mit Gleichheit verbunden ist, wird in der zeitgenössischen Philosophie unter dem Stichwort „neue Egalitarismuskritik“ diskutiert (vgl. u. a. Krebs 2000). In Anlehnung an Nozick wird von den Egalitarismuskritikern bezweifelt, dass Gerechtigkeit relational im Sinne von Gleichheit interpretiert werden kann. In den Worten Harry Frankfurt: „Es kommt darauf an, ob Menschen ein gutes Leben führen, und nicht, wie deren Leben relativ zu dem Leben anderer steht“ (Frankfurt 2000, 41).

Ein wichtiges Argument der Non-Egalitaristen besteht darin, dass aus Gerechtigkeitssicht eine Welt, in der große Ungleichheit herrscht, aber selbst die Ärmsten noch einen angemessenen Lebensstandard genießen, einer anderen Welt vorzuziehen wäre, in der zwar Gleichheit herrscht, aber auf einem so niedrigen Niveau, dass alle hungern müssen. Ott & Döring begegnen diesem Argument mit dem Hinweis, dass praktisch niemand einen solchen, in ihren Worten „totalitären Egalitarismus“ vertrete, der unbedingt Gleichheit um der Gleichheit willen fordert. Vielmehr müsse der Egalitarismus durch andere Prinzipien, wie die Gewährleistung eines „humanitären Sokkels“ oder Rawls' Differenzprinzip, ergänzt werden (Ott/Döring 2004, 77). In der Folge plädieren Ott & Döring für eine „Präsumption zugunsten der Gleichverteilung“, wofür sie u. a. wichtige, allgemein anerkannte Prinzipien wie „Gleichheit vor dem Gesetz“, „Jede Stimme zählt gleich“ u.ä. anführen.

## 2.5 Inter- und intragenerationelle Gerechtigkeit

Die Frage der intergenerationellen (oder intertemporalen) Gerechtigkeit wurde in den letzten 20 Jahren sowohl in Philosophie wie auch in der ökonomischen Wissenschaft intensiv diskutiert. Neben dem Problem der Abgrenzung unterschiedlicher Generationen wurde vor allem darüber gestritten, inwiefern noch ungeborene Menschen überhaupt Ansprüche an die heute lebende Generation stellen können, ob wir aus heutiger Sicht überhaupt Unrecht gegenüber konkreten künftigen Individuen begehen können (vgl.

hierzu die Diskussion um das „future-individual-paradox“), u.ä.m. Ohne diese Diskussionen hier zusammenfassen zu können (siehe hierzu auch Lerch 2003, 163 ff.), kann als ein Ergebnis wohl festgehalten werden, dass „allein die Rede von Rechten zukünftiger Individuen und nur im Zeitmodus des Futur sinnvoll ist. Solche bloß zukünftigen Rechte haben aber schon normative Konsequenzen in der Gegenwart; denn zukünftige Rechte können durch Handlungen in der Gegenwart verletzt werden.“ (Unnerstall 1999, 450)

Bei der intragenerationellen (oder intratemporalen) Gerechtigkeit geht es um Verteilungsprobleme innerhalb der gegenwärtigen Generation, wobei im Zusammenhang mit der Klimaproblematik insbesondere zwei Aspekte diskutiert werden: Die „internationale“ Gerechtigkeit (häufig vor allem mit Bezug auf die „Nord-Süd-Problematik“ bzw. auf das Verhältnis zwischen Industrie-, Entwicklungs- und Schwellenländern) sowie die nationalen Verteilungswirkungen der Klimapolitik.

## 3 Aspekte der Gerechtigkeit beim Emissionshandel

### 3.1 Verfahrens- vs. Ergebnisgerechtigkeit

Wie oben bereits ausgeführt, sollte eine Konzeption von Gerechtigkeit, die auch den Anspruch praktischer Implikationen etwa für die Klimapolitik stellt, sich nicht alleine auf „gerechte Regeln bzw. Verfahren“ beschränken, sondern auch die Frage der „Gerechtigkeit“ des sich daraus ergebenden Ergebnisses berücksichtigen. Für den Emissionshandel bedeutet dies konkret z.B., dass auch die Frage der konkreten Verteilungswirkungen etwa zwischen Industrie- und Entwicklungsländern aus gerechtigkeitstheoretischer Sicht zu beurteilen sind.

### 3.2 Tausch-, Aufteilungs- und Umverteilungsgerechtigkeit

Für die Beurteilung von Emissionshandelssystemen nach dem Kriterium „Gerechtigkeit“ geht es weniger um Tauschgerechtigkeit, da diese durch einheitliche Preise pro Emissionseinheit

gewährleistet ist, sondern primär um Aufteilungs-gerechtigkeit (Aufteilung der Kosten und Nutzen des Emissionshandels) und um Umverteilungs-gerechtigkeit (indem z.B. durch die Anfangsverteilung oder über die Verteilung von Versteigerungserlösen ein Ausgleich der historischen Emissionen oder ein Ausgleich unterschiedlicher Anfangsausstattungen stattfindet). Hierbei stellt sich entsprechend wiederum die Frage nach den Verteilungskriterien und damit auch nach Leistungs-/Bedürfnisgerechtigkeit bzw. nach Egalitarismus/Nonegalitarismus.

### 3.3 Bedürfnis- und Leistungs-gerechtigkeit: Verursachungsgerechtigkeit

Wenn man davon ausgeht, dass die Vermeidung von Schäden durch den Klimawandel als ein wesentlicher Nutzen des Emissionshandels betrachtet werden kann, erscheint die Bedürfnisgerechtigkeit (abhängig von der ökologischen Effektivität) in dieser Hinsicht durchaus gewährleistet zu sein, da gerade die Ärmeren, die sich vor den Folgen des Klimawandels schlechter schützen können, hiervon besonders profitieren. Die Frage der Leistungsgerechtigkeit beim Emissionshandel stellt sich hingegen insbesondere bei der Verteilung der Lasten einerseits (Kosten des Klimaschutzes) und der instrumentenspezifischen Kostenersparnisse andererseits, in diesem Zusammenhang wird dann z.B. die sog. „Verursachungsgerechtigkeit“ diskutiert.

In der aktuellen Diskussion wird diese „Verursachungsgerechtigkeit“ in Bezug auf internationalen Emissionshandel teilweise definiert über den Anteil der Emissionsvermeidungen, die jeweils im eigenen Land erfolgen (z.B. Onigkeit/Anger/Brouns 2009). Demnach wäre „Verursachungsgerechtigkeit“ nur gewährleistet, wenn der überwiegende Teil der Emissionen im jeweils eigenen Land vermieden würde. Aus gerechtigkeits-theoretischer Sicht erscheint dies allerdings nicht als ein sinnvolles Kriterium, weil ja gerade beim Emissionshandel die Verursachungsgerechtigkeit dadurch erreicht wird, dass immer der Verursacher für die Emissionsvermeidung bezahlt: entweder, indem er bei eigener Vermeidung die

Vermeidungskosten direkt selbst trägt, oder aber, indem er über den Zukauf von Zertifikaten die Vermeidungskosten anderer Emittenten finanziert. Darüber hinaus bewirkt jede „Quotenregelung“, die den Anteil der handelbaren Zertifikate beschränkt und Quoten der Vermeidung im eigenen Land vorschreibt, Effizienzverluste. Es werden dann nicht alle Kostenvorteile des Emissionshandels ausgenutzt, was wiederum den Spielraum für gerechtigkeitsfördernde Umverteilungen begrenzt.

Erreicht werden kann eine Lastenverteilung, die von gleichen Ansprüchen ausgeht aber die unterschiedlichen Emissionen berücksichtigt, vermutlich am ehesten durch ein System mit Versteigerung und Rückvergütung der Versteigerungserlöse (wie es z.B. im sogenannten „Sky trust-Modell“ von Peter Barnes und weiteren ähnlichen Vorschlägen vorgesehen ist, vgl. u.a. Barnes, 2003, Barnes & Haas 2009, Andres 2010). Eine solche Rückvergütung direkt an alle Bürger erscheint aus gerechtigkeits-theoretischer Perspektive gerade auch deshalb angezeigt, weil damit dem Prinzip der gleichen Ansprüche an das „Gemeineigentum“ am besten genügt wird. Die Belastung der Haushalte durch höhere Energiepreise in Folge des Emissionshandels würde dann für diejenigen Haushalte, deren Emissionen genau dem aus dem Cap folgenden Pro-Kopf-Emissionen entsprechen, durch die Rückvergütung ausgeglichen, während Haushalte mit höheren Emissionen belastet, solche mit geringeren Emissionen sogar netto entlastet würden, wodurch die „Verursachungsgerechtigkeit“ gewährleistet wäre.

Auch hier zeigt sich die theoretische Vorzugswürdigkeit eines globalen Emissionshandels, weil dann über die Rückvergütung auch dem Aspekt der internationalen Gerechtigkeit genügt würde. Für ein (vor allem auf Industrieländer) begrenztes Emissionshandelssystem gilt dagegen, dass aus Sicht der „Nord-Süd-Gerechtigkeit“ die Versteigerungserlöse zumindest teilweise für Finanztransfers in die Entwicklungsländer verwendet werden müssten.

Ein anderer Aspekt der Verursachungsgerechtigkeit betrifft die Frage, welche Emissionen bzw. welcher Emittentenkreis vom Emissionshandelssystem erfasst wird. Wünschenswert wäre aus ei-

ner Gerechtigkeitsperspektive, dass möglichst alle Emittenten beteiligt sind, was eher beim Upstream-Ansatz der Fall wäre. An dieser Stelle ergibt sich möglicherweise ein Trade-Off zum Anspruchskriterium der Funktionalität, da in dieser Hinsicht der Downstream-Ansatz gewisse Vorteile aufweist. Ebenfalls ist ein Trade-Off zur ökologischen Effektivität denkbar. Wenn, was realistisch erscheint, nicht hundert Prozent der Emissionen (und damit alle Emittenten) vom Emissionshandel erfasst werden können, wäre es aus Gerechtigkeitserwägungen erstrebenswert, möglichst viele Emittenten zu erfassen. Aus Sicht der ökologischen Effektivität wäre es hingegen erstrebenswert, einen möglichst hohen Anteil der Emissionen zu erfassen (also ggf. vorwiegend wenige Großemittenten). Auch kann es aus Gründen der Effektivität sinnvoll sein, bestimmte Emittenten ganz zu befreien, z.B. weil sie in scharfem internationalen Wettbewerb stehen und Leakage-Effekte befürchtet werden.

### 3.4 Egalitarismus vs. Nonegalitarismus: Grundsatz gleicher Pro-Kopf-Ansprüche

Insbesondere im Fall der für die Klimaproblematik relevanten Frage des Zugangs zu natürlichen Ressourcen spielt sowohl historisch wie aktuell die Vorstellung grundsätzlich gleicher Ansprüche eine herausragende Rolle: Natürliche Ressourcen, wie z.B. auch die Atmosphäre, gehören demnach allen Menschen gleichermaßen. Diese eher intuitive Position wird häufig auch dadurch begründet, dass die gegenteilige Ansicht, wonach einzelne einen privilegierten Zugang zu solchen Ressourcen haben sollten, eben nur schwer begründbar erscheint (siehe z.B. Kraus/Ott 2009, 34). Jedenfalls ging selbst John Locke, der als Begründer der bis heute verbreiteten liberalen Eigentumstheorie gilt und der Privateigentum mit der Vermischung natürlicher Ressourcen mit individueller Arbeitsleistung begründet hat, wie selbstverständlich davon aus, dass die Naturressourcen zunächst allen Menschen gleichermaßen gegeben sind (mehrere Stellen bei Locke, z.B.: „Es ist völlig klar, dass Gott, wie König David

sagt, (...) ‚die Erde den Menschenkindern gegeben hat, also der Menschheit insgesamt‘, Locke 1986, 115).

Es erscheint vor diesem Hintergrund also plausibel, bei der Aufteilung von Emissionsrechten zunächst von gleichen Ansprüchen pro Kopf auszugehen.<sup>3</sup> Diese Sichtweise entspricht z.B. auch dem prominenten „Contraction & Convergence-Konzept“), das, obwohl keineswegs unstrittig, zahlreiche politische Befürworter sowohl in der EU als auch in einigen Entwicklungsländern hat (s. Kraus/Ott 2009). Auch der WBGU betont in seinem Sondergutachten (2009), dass für globale Gemein(schafts)güter ein „Gleichheitsprinzip“ gilt, welches ein „unterschiedsloses Recht Einzelner“ auf die Nutzung dieser Güter beinhaltet. Obwohl rechtlich noch nicht verankert, wird dieses Gleichheitsprinzip bereits von vielen Staaten anerkannt und befindet sich in Übereinstimmung sowohl mit der UN-Resolution 43/53 von 1989 als auch der Klimarahmenkonvention (Präambel UNFCCC 1992, vgl. WBGU 2009, 22).

Da es sich bei den globalen Umwelt-Gemeingütern (wie der Atmosphäre, aber z.B. auch Trinkwasser) im Rawls'schen Sinne eher um solche „Grundgüter“ handelt, für die auch nach Rawls der Gleichheitsgrundsatz strikt gilt, kommt nach Ansicht des WBGU hierbei das Rawls'sche Differenzprinzip auch nicht zur Anwendung (vgl. WBGU 2009, 22). Hier wäre allerdings auch eine andere Argumentation denkbar, wonach eine größere Inanspruchnahme der Atmosphäre als Auffangmedium für Emissionen in Analogie zu Rawls Differenzprinzip dann gerechtfertigt wäre, wenn davon auch die am schlechtesten gestellten Gesellschaftsmitglieder profitieren würden (wenn also z.B. konkret eine die größeren Emissionsmengen verursachende höhere Produktion auch den Lebensstandard derjenigen verbessern würde, die weniger emittieren). Da dies im Einzelfall empirisch nur schwer überprüfbar sein dürfte, spricht jedoch vieles dafür, gerade im Falle des Emissionshandels zunächst grundsätzlich von gleichen Pro-Kopf-Ansprüchen auszugehen. Das Rawls'sche Differenzprinzip kann dann im Rahmen eines Emissionshandelssystems dadurch zur Geltung kommen, dass die „produktiveren“ den weniger produktiven Emissionsrechte abkaufen, womit

sichergestellt wäre, dass letztere auch tatsächlich profitieren.

Aus dieser grundsätzlichen Orientierung am Gleichheitsgrundsatz folgt jedoch kein unmittelbarer Anspruch auf gleiche Pro-Kopf-Emissionen, weil bei der Verteilung der im Rahmen eines gegebenen Klimaziels noch verbleibenden Emissionsrechte z.B. auch historische Ungleichverteilungen (namentlich also die in der Vergangenheit deutlich höheren Emissionen in den Industrieländern) berücksichtigt werden müssten.

### 3.5 Intergenerationelle Gerechtigkeit

Im Zusammenhang mit dem Emissionshandel stellt sich die Frage der intergenerationellen Gerechtigkeit insbesondere als eine Frage der ökologischen Zielsetzung, also der festzulegenden Emissionsgesamtmenge, des sog. „Cap“. Grundsätzlich kann dieses „gerecht“ oder „ungerecht“ sowohl gegenüber künftigen wie auch gegenüber der gegenwärtigen Generation sein. Letzteres wäre dann der Fall, wenn das „Cap“ zu „streng“ angesetzt würde, der heutigen Generation also zu große Anstrengungen aufgebürdet würden. Nach allen vorliegenden Erkenntnissen der Klimaforschung scheint dies gegenwärtig allerdings eher ein theoretisches Problem zu sein, da empirisch mehr als starke Indizien dafür sprechen, dass in der heutigen Klimapolitik eher zu wenig als zu viel Anstrengungen unternommen werden (so ist beispielsweise selbst das viel diskutierte „2-Grad-Ziel“ nach Ansicht vieler Klimaforscher einerseits relativ „schwach“, da selbst bei dieser begrenzten Temperaturerhöhung bereits vielfältige negative Folgen für künftige Generationen befürchtet werden, andererseits ist bei der gegenwärtigen Klimapolitik selbst die Erreichung dieses „schwachen“ Ziels keinesfalls gewährleistet, sondern seinerseits durchaus fragwürdig). Es erscheint insofern eine plausible Ausgangsthese, dass der Emissionshandel die intergenerationelle Gerechtigkeit fördert, indem er als Mengenlösung die Einhaltung des Cap gewährleistet (im Gegensatz zu Preislösungen wie Steuern).

Ein zusätzlicher Aspekt ergibt sich, wenn man neben den langfristigen Klimawirkungen auch die (im engeren Sinne) ökonomischen intergenera-

tionellen Wirkungen betrachtet. Intergenerationelle „Ungerechtigkeiten“ können auch durch die Überschuldung heutiger Staaten und die damit verbundene Verschiebung finanzieller Lasten in die Zukunft entstehen. Durch die Effizienzvorteile und die damit verbundene Kostenersparnis des Emissionshandels gegenüber ordnungsrechtlichen Instrumenten der Klimapolitik ergibt sich auch in diesem Zusammenhang eine gerechtigkeitsfördernde Wirkung im Sinne intergenerationaler Gerechtigkeit.

### 3.6 Intragenerationelle Gerechtigkeit

#### 3.6.1 Internationale Gerechtigkeit

Zur Lösung der „Nord-Süd-Gerechtigkeitsfrage“ im Rahmen des Emissionshandels wäre (wie auch aus Effizienzgründen) aus theoretischer Sicht vermutlich ein globaler Emissionshandel optimal, da dieser unmittelbar Finanztransfers von den Industrie- in die Entwicklungsländer zur Folge hätte und über die Erstvergabe der Lizenzen auch die „Ungerechtigkeit“ der historisch ungleichen Emissionen ausgeglichen werden könnte.

Trotz aller Vorteilhaftigkeit erscheint ein weltweites System handelbarer Emissionsrechte aber gerade nach Kopenhagen in absehbarer Zeit nicht realisierbar, was nicht zuletzt an den schwierigen Detailfragen der konkreten Ausgestaltung eines solchen Systems liegt (dies zeigt beispielhaft die Diskussion um das „Contraction & Convergence-Konzept“ vs. „Greenhouse Development Rights“, vgl. Kraus und Ott (2009)). Vor dem Hintergrund der historischen Emissionen erfordert internationale Gerechtigkeit für isolierte bzw. verbundene Emissionshandelssysteme in Industrieländern erhebliche Emissionsreduktionen. Eine zusätzliche Beförderung der „Nord-Süd-Gerechtigkeit“ kann erreicht werden, wenn mit dem Emissionshandel verbundene Einnahmen (z.B. Versteigerungserlöse) in die Entwicklungsländer fließen bzw. gezielt in besonders vom Klimawandel betroffene Länder zur Finanzierung von Klimaanpassungsmaßnahmen.

### 3.6.2 Gerechtigkeit innerhalb eines (verknüpften) Emissionshandels-systems

Neben der für die Frage der intragenerationellen Gerechtigkeit wichtigen „Nord-Süd-Problematik“ stellt sich ebenfalls die Frage nach Gerechtigkeit innerhalb eines Landes bzw. zwischen den beim Linking beteiligten Ländern. Zunächst wirkt vermutlich auch intragenerationell die Kostenersparnis gerechtigkeitsfördernd, indem nationale wie internationale Umverteilungsspielräume entstehen.

Besondere Probleme beim Linking können sich daraus ergeben, dass die Zertifikatepreise in einem Land mit geringen Grenzvermeidungskosten durch die Nachfrage aus Ländern mit höheren Grenzvermeidungskosten im Vergleich zur „Autarkie“-Situation steigen. Aufgrund regressiver Wirkung damit verbundener steigender Energiepreise können dadurch nationale Probleme der sozialen Gerechtigkeit entstehen (abhängig aber davon, wie die mit dem Emissionshandel verbundenen Kostenvorteile national verteilt werden. Insgesamt profitiert beim Emissionshandel ja auch das Land mit den geringeren Grenzvermeidungskosten!). Möglich wäre auch hierbei ein entsprechender Ausgleich, wenn die Zertifikate versteigert und die Versteigerungserlöse zur Rückvergütung an die Bürger verwendet würden – Mitnahmeeffekte könnten so vermieden werden und den ggf. höheren Preisen ständen dann auch höhere Versteigerungserlöse und damit höhere Rückvergütungen gegenüber.

## 4 Zusammenfassung

Probleme der (sozialen) Gerechtigkeit bzw. Verteilungsprobleme sind komplex und bedürfen jeweils spezifischer Politikinstrumente. Der Emissionshandel ist nicht primär ein Instrument für Gerechtigkeit, sondern vor allem für effektiven und effizienten Klimaschutz. Sowohl durch die Effektivität als auch durch die Kosteneffizienz eröffnet der Emissionshandel aber (zusätzliche) Spielräume zur Erreichung von (mehr) inter- wie intragenerationeller Gerechtigkeit. Die im Rahmen künftiger Klimapolitik zu beantwortende Frage

lautet also vor allem, wie ein Emissionshandels-system bzw. die Verknüpfung von verschiedenen Handelssystemen gestaltet werden muss, um einerseits diese „Gerechtigkeitsspielräume“ bestmöglich auszuschöpfen, andererseits aber keine (zusätzlichen) „Ungerechtigkeiten“ an anderer Stelle zu erzeugen.

Auch wenn es schwierig (bis unmöglich) erscheint, hierzu eindeutige „objektive“ Kriterien zu entwickeln, konnten in den vorstehenden Überlegungen doch zumindest einige Aspekte von Gerechtigkeit identifiziert werden, die für die Beurteilung des Emissionshandels als wesentlich erscheinen. So konnten gewichtige Argumente dafür angeführt werden, grundsätzlich zunächst von gleichen Pro-Kopf-Ansprüchen aller Menschen an die Atmosphäre als „Gemeingut“ auszugehen. Der Emissionshandel kann dann als ein Instrument betrachtet werden, das durch klare Nutzungsregeln Übernutzungsprobleme des Gemeineigentums verhindert, oder, anders ausgedrückt: das den Unterschied ausmacht zwischen Gemeineigentum und freiem, unreguliertem Zugang („open access“), für den die „tragische“ Übernutzungsproblematik im Sinne Hardins gilt (siehe dazu ausführlich Lerch 1996, 2009). Von diesem Ausgangspunkt der gleichen Pro-Kopf-Ansprüche aus sind dann konkrete Zuteilungsmechanismen zu entwickeln, die einerseits z.B. auch unterschiedliche Verantwortlichkeiten (etwa aufgrund historisch stark unterschiedlicher Emissionen) berücksichtigen, andererseits aber auch keine problematischen bevölkerungspolitischen Anreize setzen.

Ebenfalls konnte gezeigt werden, dass aus Gerechtigkeitserwägungen viel dafür spricht, Emissionsrechte (sowohl in isolierten als auch in verlinkten Emissionshandelssystemen) nicht kostenlos auszugeben, sondern vielmehr zu versteigern, um über die Rückvergütung der Versteigerungserlöse die gerechte Verteilung von Lasten und Nutzen des Emissionshandels gewährleisten zu können. Hier ergibt sich möglicherweise ein Trade-Off zum Ziel der politischen Durchsetzbarkeit, da in dieser Hinsicht ein System des Grandfathering wohl nach wie vor bessere Realisierungschancen besitzt.

## Literatur

- Andres, F. (2010): Nach der Klimakonferenz von Kopenhagen. Zeitschrift für Sozialökonomie 47, 62-65.
- Anger, N., Braun, M., Duckat, R., Santarius, T., Schmid, S. & R. Schüle (2005): Die Einführung von Emissionshandelssystemen als sozial-ökologischer Transformationsprozess. Makroökonomische Wirkungen des Emissionshandels. Jet-Set Hintergrundpapier 1/05, Wuppertal.
- Akerlof, G. A. (2002): Behavioral Macroeconomics and Macroeconomic Behavior, American Economic Review 92, 411-433.
- Barnes, P. (2003): Who owns the sky? Washington (Island Press).
- Barnes, P. & J. Haas (2009): Die Atmosphäre als Gemeingut – Zukunft des Europäischen Emissionshandels, in: Helfrich, S. (Hrsg.): Wem gehört die Welt? Zur Wiederentdeckung der Gemeingüter, München (Oekom-Verlag), 229-236.
- de Haan, G., Kamp, G., Lerch, A., Martignon, L. Müller-Christ, G. & H.G. Nutzinger (2008): Nachhaltigkeit und Gerechtigkeit. Grundlagen und Schulpraktische Konsequenzen. Berlin Heidelberg (Springer).
- Frankfurt, H. (2000): Gleichheit und Achtung. In: Krebs 2000, S. 38-49.
- Helm, C. & U.E. Simonis (2001): Distributive Justice in International Environmental Policy: Axiomatic Foundation and Exemplary Formulation. Environmental Values 10: 5-18.
- Helmstädter, E. (1997): Über die Gerechtigkeit gerechter Regeln. In: Held, M. (Hg.): Normative Grundfragen der Ökonomik. Folgen für die Theoriebildung. Frankfurt New York (Campus), S. 41-57.
- Kahneman, D., Knetsch, J. L. & R. Thaler, R. (1986): Fairness as a Constraint on Profit Seeking: Entitlements in the Market, American Economic Review 75, 728-741.
- Kemfert, C. (2001): International Kyoto Mechanisms and equity. Oldenburg Discussion Paper V221-01.
- Kraus, K. & K. Ott (2009): Wie fair ist fair genug? Zwei Klimakonzepte im Vergleich. In: Böll-Thema, Magazin der Heinrich Böll Stiftung, Ausgabe 2/2009, Klimawandel und Gerechtigkeit, S. 33-35.
- Krebs, A. (Hg.) (2000): Gleichheit oder Gerechtigkeit. Texte der neuen Egalitarismuskritik. Frankfurt a.M. (Suhrkamp).
- Krebs, A. (2000a): Einleitung: Die neue Egalitarismuskritik im Überblick. In: Krebs, A. (Hg.) (2000), S. 7-37.
- Lerch, A. (1996): Die Tragödie des Gemeineigentums – Zur Fragwürdigkeit eines berühmten Paradigmas. Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 41: 255-270.
- Lerch, A. (2003): Individualismus, Ökonomik und Naturerhalt. Zu den normativen Grundlagen der Ökologischen Ökonomik. Marburg (Metropolis).
- Lerch, A. (2009): Die Tragödie mit der „Tragedy of the Commons“. In: Helfrich, S. (Hrsg.): Wem gehört die Welt? Zur Wiederentdeckung der Gemeingüter. München (Oekom-Verlag), 85-95.
- Lerch, A. & H.G. Nutzinger (2004): Effizienz und Gerechtigkeit in der Ökologischen Ökonomie. In: Döring, R. & M. Rühls (Hg.): Ökonomische Rationalität und praktische Vernunft – Gerechtigkeit, Ökologische Ökonomie und Naturschutz. Festschrift für Ulrich Hampicke. Würzburg (Königshausen & Neumann), S. 37-69.
- Locke, J. (1986): Bürgerliche Gesellschaft und Staatsgewalt. Sozialphilosophische Schriften. Berlin (Verlag das europäische Buch).
- Marx, K. (1972): Kritik des Gothaer Programms (Randglossen zum Programm der deutschen Arbeiterpartei). In: Marx, K. & F. Engels: Werke, Bd. 19, 3. Aufl. Berlin. Erstveröffentl. (posthum) 1891.
- Nozick, R. (1974): Anarchie, Staat, Utopia. München (Moderne Verlags Gesellschaft). Engl. Original: Anarchy, State, and Utopia, New York.
- Onigkeit, J., Anger, N. & B. Brouns (2009): Fairness Aspects of linking the European emissions trading scheme under a long-term stabilization scenario for CO<sub>2</sub> concentration, Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change 14, 477-494.
- Ott, K. & R. Döring (2004): Theorie und Praxis starker Nachhaltigkeit. Marburg (Metropolis).
- Rawls, J. (1979): Eine Theorie der Gerechtigkeit. Frankfurt a.M. (Suhrkamp Taschenbuch).
- Sen, A. (1980): Equality of what? The Tanner Lectures on Human Values. Cambridge (Cambridge University Press).
- Steinvorth, U. (1999): Gleiche Freiheit. Politische Philosophie und Verteilungsgerechtigkeit. Berlin (Akademie Verlag).
- Unnerstall, H. (1999): Rechte zukünftiger Generationen. Würzburg (Königshausen & Neumann).
- WBGU (2009): Kassensturz für den Weltklimavertrag – Der Budgetansatz. Sondergutachten, Berlin 2009.
- Weikard, H.-P. (1999): Wahlfreiheit für zukünftige Generationen. Neue Grundlagen für eine Ressourcenökonomik. Marburg (Metropolis).

## Anmerkungen

- 1 Schon Aristoteles unterschied zwischen Tausch- und Verteilungsgerechtigkeit, die Differenzierung wurde z.B. auch von Adam Smith übernommen und ist in der ökonomischen Literatur gängig.
- 2 Der Satz stammt aus Marx' Kritik des Gothaer Programms, Marx 1972 (Erstveröffentlichung 1891).
- 3 Das „zunächst“ soll andeuten, dass hierbei möglicherweise eine „Stichtagsregelung“ hinzukommen muss, um für die Zukunft nicht problematische bevölkerungspolitische Anreize zu setzen. Zu Überlegungen zu einem umfassenden „Klimapakt“ zwischen Industrie- und Entwicklungsländern, der auch den Aspekt der Bevölkerungspolitik umfasst, siehe Lerch/Nutzinger 2004.

## Albert Einstein (1879-1955) über den Sinn des Lebens

„Meine Ideale, die mir voran leuchteten, waren Güte, Schönheit und Wahrheit. ... Die baulen Ziele menschlichen Strebens: Besitz, äußerer Erfolg, Luxus, erschienen mir seit meinen jungen Jahren verächtlich. ... Das mir verhasste Militär – diesen Schandfleck der Zivilisation sollte man so schnell wie möglich zum Verschwinden bringen. ... Ich bin fest davon durchdrungen, dass keine Reichtümer der Welt die Menschheit weiterbringen können. ... Das Geld zieht nur den Eigennutz an und verführt stets unwiderstehlich zum Missbrauch. Kann sich jemand Moses, Jesus oder Gandhi bewaffnet mit Carnegies Geldsack vorstellen?“

aus: Mein Weltbild (1934), Frankfurt/M. 1972, S. 8-11.