

## Ethische Aspekte einer ökologischen Steuerreform

Gösele, Andreas

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Gösele, A. (2000). *Ethische Aspekte einer ökologischen Steuerreform*. Institut für Gesellschaftspolitik an der Hochschule für Philosophie München. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-293948>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

## **Andreas Gösele: Ethische Aspekte einer ökologischen Steuerreform**

*Teile des folgenden Arbeitspapiers wurden in einer überarbeiteten Fassung in den "Stimmen der Zeit" (12, 1997) veröffentlicht. Kritische Kommentare sind hochwillkommen.*

*Andreas Gösele  
Inst. f. Gesellschaftspolitik  
Kaulbachstr. 31a  
D-80539 München  
E-mai: Goesele@hfph.mwn.de*

Seit nun schon mehreren Jahren findet unter anderem in Deutschland eine intensive Diskussion über die Einführung einer Energie- oder CO<sub>2</sub>-Steuer statt. Eine ganze Reihe konkreter Vorschläge liegt inzwischen vor, und fast alle gesellschaftlich relevanten Gruppen haben sich zum Für und Wider einer ökologischen Steuerreform geäußert. Dabei besteht z.B. im Bundestag eine große Einigkeit darüber, daß eine solche Reform auf europäischer Ebene anzustreben ist, Uneinigkeit besteht hauptsächlich über die Frage eines sogenannten nationalen Alleingangs.

Gestritten wird vor allem um die Auswirkungen eines nationalen Alleingangs auf die wirtschaftliche Entwicklung Deutschlands. Während die einen diese durch einen Alleingang nicht gefährdet sehen, im Gegenteil sogar positive Beschäftigungseffekte und längerfristige Wettbewerbsvorteile erwarten, warnen die anderen vor den Belastungen, die der deutschen Wirtschaft dadurch auferlegt würden, und vor dem zu erwartenden Abbau von Beschäftigung in energieintensiven Branchen.

Im Moment hat es den Eindruck, als sei der Vorschlag einer ökologischen Steuerreform ad acta gelegt. In der aktuellen Diskussion um die "große Steuerreform" spielen ökologische Gesichtspunkte keine Rolle, und auch auf europäischer Ebene geht wenig voran. Der folgende Beitrag möchte deshalb daran erinnern, was bei einer Aufschiebung einer ökologischen Steuerreform in die ferne Zukunft auf dem Spiel steht. Er möchte das nicht dadurch tun, daß er unkritisch eine solche Reform als Allheilmittel anpreist, sondern dadurch, daß er die ethischen Fragen betrachtet, die Gegner wie Befürworter im Auge behalten sollten.

Bei den meisten Vorschlägen zu einer ökologischen Steuerreform steht die Einführung einer Energiesteuer im Mittelpunkt. In den folgenden Überlegungen werde ich mich deshalb zunächst auch auf Energiesteuern beschränken, wobei ich aber zwischen Energiesteuern im engeren Sinn (also etwa Steuern auf den Primärenergieverbrauch) und CO<sub>2</sub>-Steuern (also Steuern, die nach dem CO<sub>2</sub>-Potential der Energieträger differenzieren) nicht unterscheiden werde. In einem ersten Kapitel werde ich mit der ethischen Beurteilung des Ziels von Energiesteuer beschäftigen. In einem zweiten Kapitel werde ich dann unter einem ethischem Blickwinkel Energiesteuern als Mittel, dieses Ziel zu erreichen, betrachten. In einem letzten Kapitel werde ich dann fragen, inwieweit sich die Überlegungen auf andere Umweltsteuern übertragen lassen.

## I. Die ethische Pflicht zur Reduktion der Emission von Treibhausgasen

Energiesteuern sollen vor allem zu einer Reduktion der Emission von Treibhausgasen, insbesondere von CO<sub>2</sub> beitragen. Solche Reduktionen werden von vielen für *notwendig* erachtet und es werden auch quantitative Reduktionsforderungen genannt. So hält etwa die Enquete-Kommission "Schutz der Erdatmosphäre" des Deutschen Bundestages "bis 2050 eine weltweite CO<sub>2</sub>-Emissionsreduktion von ca. 50 Prozent" für erforderlich, "woran sich die Industrieländer mit 70 bis 80 Prozent [...] beteiligen müssen, wenn den Entwicklungsländer noch ein Nachholbedarf von etwa 30 Prozent eingeräumt werden soll."<sup>1</sup> Die Autoren der Studie "Zukunftsfähiges Deutschland" halten in diesem Zeitraum in Deutschland eine Reduktion um 80-90% für geboten.<sup>2</sup>

Wie kann man solche Reduktionsforderungen begründen? Gibt es eine Pflicht, diese Forderungen umzusetzen? In den Abschnitten 1) bis 4) werde ich versuchen, ein sorgfältig ausgearbeitetes ethisches Argument dafür vorzulegen, daß eine solche Pflicht in der Tat besteht. Im Abschnitt 5) werde ich mich dann mit möglichen Einwänden auseinandersetzen.

### 1) Unser heutiges Wissen vom Treibhauseffekt (Tatsachenbasis)

Anwendungsorientierte ethische Argumentation geschieht nicht im luftleeren Raum, sondern setzt eine Wahrnehmung der Realität, empirisches und theoretisches Wissen voraus. In äußerster Kürze möchte ich deshalb die *Tatsachenbasis* des folgenden ethischen Arguments zusammenfassen. Dabei stütze ich mich auf den wissenschaftlichen Konsens, wie er im zweiten IPCC Bericht 1995 dargestellt wird.<sup>3</sup>

Unsere heutige Form des Wirtschaftens führt zu einer globalen Anreicherung von Treibhausgasen in der Atmosphäre, die zu einer weltweiten Klimaerwärmung führen wird. Die Wirkungen heutiger Emissionen werden z.T. erst mit einer erheblichen Zeitverzögerung wirksam. Ohne konsequente Durchführung von Maßnahmen zur deutlichen Reduktion der Emission von Treibhausgasen ist mit einem weiteren Anstieg der durchschnittlichen Temperaturen im Zeitraum mehrerer Jahrhunderte zu rechnen (Konsens).

Eine globale Klimaerwärmung könnte unter anderem bewirken

- einen Anstieg des weltweiten Meeresspiegels mit entsprechendem Landverlust, weiterer Versalzung von Grundwasser (mit negativen Auswirkungen auf Trinkwasser und Landwirtschaft), der Zerstörung von küstennahen Ökosystemen (Konsens) und mindestens einer Verdoppelung der weltweit von Sturmfluten

---

<sup>1</sup> Enquete-Kommission "Schutz der Erdatmosphäre" des Deutschen Bundestages, Mehr Zukunft für die Erde: Nachhaltige Energiepolitik für dauerhaften Klimaschutz, Bonn 1995 175, vgl. 103 ff.

<sup>2</sup> BUND; Misereor (Hrsg.), Zukunftsfähiges Deutschland, Basel 1996 58.

<sup>3</sup> IPCC Second Assessment Synthesis of Scientific-Technical Information Relevant to Interpreting Article 2 of the UN Framework Convention on Climate Change 1995; Climate Change 1995, Contribution of Working Group II to the Second Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Cambridge 1995.

Betroffenen (teilweiser Konsens);

- häufigere und schwerere Unwetterkatastrophen (Stürme, Flutkatastrophen, Trockenperioden) (umstritten);
- eine z.T. erhöhte landwirtschaftliche Produktion vor allem in temperierten Zonen, eine verringerte landwirtschaftliche Produktion vor allem in tropischen und subtropischen, insbesondere in semiariden Zonen (teilweiser Konsens); vor allem gefährdet ist die Subsistenzproduktion in Entwicklungsländer - besonders in semiariden und ariden Zonen - wegen ihrer großen Abhängigkeit von natürlichen Bedingungen (Regenfall, natürliche Bewässerung), ihrer geringen Anpassungskapazitäten und der Tatsache, daß Subsistenzproduktion oft auf marginalen Böden stattfindet (Konsens);
- eine größere Gefahr und Intensivierung der Desertifikation im Fall häufigerer Trockenperioden (Konsens);
- eine erhöhte Sterblichkeit in vermehrten und intensiveren Hitzeperioden (Konsens);
- eine weitere potentielle Verbreitung von bestimmten Krankheiten (z.B. Malaria) (Konsens).

Ich habe die möglichen Wirkungen der Treibhausgasemissionen mit Qualifikationen "Konsens", "teilweiser Konsens" und "umstritten" versehen, um die epistemische Situation deutlich zu machen, in der wir uns in Fragen des Klimawandels befinden. Dabei habe ich mich auf die Einschätzung der Zuverlässigkeit der entsprechenden Erwartungen durch die Arbeitsgruppe II des IPCC Reports gestützt.<sup>4</sup> Dieser Report stuft wissenschaftliche Aussagen zum Klimawandel in drei Kategorien ein, je nach dem, ob sie einen hohen, mittleren oder geringen Grad an Zuverlässigkeit besitzen:

Eine hohe Zuverlässigkeit haben Aussagen, über die ein weitestgehender Konsens besteht, da sie durch die Ergebnisse vieler Untersuchungen auch bei unterschiedlichen Methoden bestätigt werden. So gilt etwa die Erwartung der langfristigen Erwärmung aufgrund des Treibhauseffekts in dem Sinne als empirisch und theoretisch gesichert, daß praktisch alle anerkannten Klimamodelle, die zum einen dem heutigen Stand der Klimatheorie entsprechen, und die zum anderen durch eine große Zahl von Messungen verifiziert sind, eine solche Erwärmung prognostizieren.

Eine mittlere Zuverlässigkeit besitzen Aussagen, für die zwar ein faktischer Konsens besteht und die auch durch ein beachtliches Maß an Information bestätigt werden. Aber dieses Maß an Information reicht nicht aus, um andere, weniger plausible Hypothesen vollständig auszuschließen.

Eine niedrige Zuverlässigkeit besitzen Aussagen, über die kein Konsens besteht, etwa weil verschiedene ernst zu nehmende Hypothesen miteinander im Konflikt

---

<sup>4</sup> A.a.O. X, 161, 173, 270, 291 f., 397 f., 429 f., 471 f., 563 f.

stehen, oder auch, weil eine zunächst plausible Hypothese (bis jetzt) nur durch ein sehr geringes Maß an Information bestätigt wird.

Bei diesen Qualifikationen handelt es sich also nicht um Aussagen über objektive Wahrscheinlichkeiten von Zufallsereignissen, sondern um Aussagen über unseren Wissensstand. Im Sinne objektiver Wahrscheinlichkeiten mag z.B. das häufigere Auftreten von Sturmkatastrophen genauso sicher (vielleicht durch den heutigen Zustand der Welt schon determiniert sein) sein wie die als sicher geltende Erwärmung der mittleren Oberflächentemperatur. Aber auch wenn es einige Modelle gibt, die häufigere Sturmkatastrophen als plausibel erscheinen lassen, reicht unser derzeitiger Wissensstand (noch) nicht aus, um diese Hypothese zu bestätigen.

## 2) Die Entscheidungssituation

Bis jetzt habe ich die Tatsachenbasis einer ethischen Entscheidung angesichts des Treibhauseffekts in einer klimawissenschaftlichen Perspektive dargestellt. Ethische Entscheidungen sind aber Entscheidungen *von* Menschen und angesichts einer Verantwortung *für* Menschen.

Die bisher eingenommene naturwissenschaftliche Perspektive ist deshalb nicht ausreichend. Zumindest durch zwei Aspekte ist die Beschreibung der Entscheidungssituation zu ergänzen.

Der Treibhauseffekt und die möglichen Reaktionen darauf sind nicht Ergebnis der Entscheidung eines einzelnen Akteurs, sondern das Resultat vieler Entscheidungen vieler Akteure. Allerdings haben die Entscheidungen der verschiedenen kollektiven und individuellen Akteure sehr unterschiedliches Gewicht. Entscheidungen eines äthiopischen Bauern werden das zukünftige Klima viel weniger beeinflussen als Entscheidungen des Vorstandsvorsitzenden eines multinationalen Konzerns oder Entscheidungen des Präsidenten der Vereinigten Staaten von Amerika. Auch die Entscheidungen des äthiopischen Parlaments werden deutlich weniger Einfluß auf das Weltklima haben, als Entscheidungen des deutschen Parlaments. In einer ethischen Perspektive folgt aus dem unterschiedlichen Gewicht der Entscheidungen auch einen unterschiedlichen Grad der Verantwortung. Schon im Rahmen einer Beschreibung der Entscheidungssituation bleibt festzuhalten, daß es sich *wesentlich um Entscheidungen für andere* handelt.

Auch die Tatsache der Unsicherheit und der Unwissenheit kann noch genauer beschrieben werden. Die Situation erfordert von uns eine Entscheidung angesichts einer wahrgenommenen *Gefahr*. Und zwar einer Gefahr

- für die (auch ferne) Zukunft, in der Form irreversibler oder nur über lange Zeiträume und unter sehr hohen Kosten reversibler Schäden;
- für die ganze Menschheit;
- für die *gegenwärtige* und für zukünftige Generationen;
- insbesondere auch für Menschen, die (1.) an der Entscheidung (aufgrund des geringen Gewichts ihrer Entscheidungen) praktisch nicht beteiligt sind, die (2.) deutlich weniger zur Entstehung des Problems beigetragen haben, die

(3.) trotzdem in höherem Maße als andere betroffen sind, und die sich (4.) schlechter gegen die Gefahren schützen können.

Gesucht sind also Entscheidungskriterien, die einer solchen Situation gerecht werden.

### 3) Ethische Kriterien

#### a) Verantwortung für zukünftige Generationen

Es besteht eine weitgehende Einigkeit darüber, *daß* eine solche Verantwortung zukünftigen Generationen gegenüber besteht. Zu klären ist allerdings, was diese Verantwortung von uns verlangt.

Berühmt ist die Formulierung der von den Vereinten Nationen ins Leben gerufenen Brundtland-Kommission: "... die Voraussetzungen für eine dauerhafte Entwicklung zu schaffen; einer Entwicklung, die den gegenwärtigen Bedarf zu decken vermag, ohne gleichzeitig späteren Generationen die Möglichkeit zur Deckung des ihren zu verbauen." <sup>5</sup> Bezogen auf Fragen des Klimawandels formuliert die Klimarahmenkonvention in Art. 3.1 (Prinzipien): "Die Vertragsparteien sollten das Klimasystem zum Nutzen der gegenwärtigen und zukünftigen Generationen der Menschheit schützen ..."

Während die zitierten Formulierungen sicher ausreichen, um an die Tatsache der Verantwortung gegenüber zukünftigen Generationen zu erinnern, helfen sie noch wenig, wenn es darum geht, eine ethisch vertretbare Lastenverteilung zwischen den Generationen zu finden.

Wenn Ökonomen Fragen der intergenerationellen Gerechtigkeit zu beantworten suchen, benützen sie meist einen utilitaristischen Rahmen, in dem sie zunächst (im Prinzip) Nutzen (in der Regel nur vom individuellen freiwilligen und unfreiwilligen Konsum abhängig) über verschiedene Individuen einer Generation aufaddieren, dann die Nutzen der gegenwärtigen und aller zukünftigen Generationen summieren, wobei aber die Nutzen künftiger Generationen immer geringer gewichtet, also diskontiert werden. Diese Diskontierung des Nutzens zukünftiger Generationen ist unvereinbar mit dem Prinzip der Unparteilichkeit, das in Modifikationen vielen ethischen Systemen und Ansätzen gemeinsam ist. Insbesondere liegt das Prinzip der Unparteilichkeit auch dem Utilitarismus zugrunde, so daß gerade ein utilitaristischer Ansatz mit der Diskontierung des Nutzen zukünftiger Generationen nicht vereinbar ist.

Einige dem Nachhaltigkeitsparadigma verpflichtete Ökonomen würden die Forderungen intergenerationeller Gerechtigkeit dann als erfüllt ansehen, wenn jede Generation der folgenden zumindest das gleiche durchschnittliche Konsumniveau, den gleichen durchschnittlichen Lebensstandard oder die gleiche Wohlfahrt

---

<sup>5</sup> Weltkommission für Umwelt und Entwicklung, Unsere Gemeinsame Zukunft, Greven 1987 9.

ermöglichen würde. (Wohlfahrt und Lebensstandard sind dabei so verstanden, daß sie weitere Aspekte einschließen als nur den Konsum von Gütern und Dienstleistungen.) Diese Forderung verlangt die Erhaltung des Kapitalstocks, der sich aus dem natürlichen Kapital, dem produzierten und dem menschlichen Kapital (Wissen und Fähigkeiten) zusammensetzt. Unterschiedliche Auffassungen bestehen darüber, inwieweit produziertes Sach- und Humankapital für natürliches Kapital substituiert werden können. Strenge Nachhaltigkeit geht davon aus, daß eine Substitution von natürlichem Kapital nicht (oder nur sehr begrenzt) möglich ist, und würde deshalb die Erhaltung des natürlichen Kapitalstocks verlangen.<sup>6</sup>

Während die zuletzt genannten Konzepte ausreichen, um entschiedene Maßnahmen zum Klimaschutz im Interesse künftiger Generationen zu begründen, sind sie insofern noch unbefriedigend, als sie nicht erlauben, zwei Fragestellungen zu diskutieren, die bei einschneidenden Maßnahmen zum Wohl künftiger Generationen mitbedacht werden sollten. Zum einen lassen sich Fragen der intragenerationalen Gerechtigkeit nicht auf der Basis von gesamtgesellschaftlichen Durchschnittswerten entscheiden, zum andern läßt das Konzept des Lebensstandards, auch wenn es mehr umfassen soll als das Konzept des Konsums, völlig offen, wie die verschiedenen Elemente, die den Lebensstandard ausmachen, zueinander in Beziehung stehen. Auf dieser Basis ist es deshalb z.B. nicht möglich, Fragen der politischen Verfassung systematisch zu berücksichtigen, die aber in der ethischen Diskussion um radikale Maßnahmen zum Klimaschutz eine große Rolle spielen.

In der Form eines *Exkurses* möchte ich deshalb sehr kurz einige Ergebnisse der Rawlschen Theorie der Gerechtigkeit referieren, die m.E. einen geeigneten Rahmen darstellt, um die verschiedenen Fragestellungen systematisch zu verbinden.<sup>7</sup> Ich werde dabei den von Rawls vorgeschlagenen Rahmen der Argumentation, d.h. die Idee der Gerechtigkeit als Fairneß, auch dazu benutzen, um in einigen Punkten über Rawls hinauszugehen.

In seiner Theorie der Gerechtigkeit als Fairneß verbindet Rawls zwei grundlegende Intuitionen moderner Gerechtigkeitsauffassungen: 1. Eine gerechte Lösung für ein anstehendes Problem findet man am besten dadurch, daß alle Betroffenen sich zusammensetzen, verhandeln und nach einer einvernehmlichen Lösung suchen. 2. Reale Verhandlungen führen oft zu keinem gerechten Ergebnis, weil nicht alle Betroffenen repräsentiert sind, weil die Verhandlungspartner ihr sehr unterschiedliches Macht- und Drohpotential in den Verhandlungen einsetzen, und weil die Befangenheit in eigenen Interessen blind macht für berechnete Ansprüche anderer. Reale Verhandlungen finden oft unter *unfairen* Bedingungen statt.

Deshalb schlägt Rawls vor, für die Reflexion über grundlegende Prinzipien der Gerechtigkeit eine künstliche Verhandlungssituation zu *konstruieren*, die die Bedingungen einer fairen Verhandlungssituation erfüllt (daher: "Gerechtigkeit als Fairneß"), und zu fragen, welche Prinzipien in einer solchen Situation beschlossen

---

<sup>6</sup> Vgl. D. W. Pearce, J. J. Warford, *World without End*, Oxford 1993 49, 53; D. W. Pearce, R. K. Turner, *Economics of Natural Resources and the environment*, 1990 43 ff.; R. M. Solow, *On the Intergenerational Allocation of Natural Resources*, in: *Scand. J. Of Economics* 88 (1986) 141-149.

<sup>7</sup> J. Rawls, *Eine Theorie der Gerechtigkeit*, Frankfurt 1971; J. Rawls, *Die Idee des politischen Liberalismus*, Frankfurt 1992.

würden. Fairneß der Verhandlungssituation wäre für Rawls dann gegeben, wenn alle in einer Generation lebenden Mitglieder einer Gesellschaft in ihr vertreten wären, aber ohne ihre Identität, besonderen Eigenheiten und Position in der Gesellschaft zu kennen. Um die faire Diskussion von Fragen der intergenerationellen Gerechtigkeit zu ermöglichen, soll den Verhandlungspartnern auch unbekannt sein, welcher Generation im Zeitablauf sie angehören. Die Verhandlungen finden hinter einem "Schleier des Nichtwissens" statt.

Rawls argumentiert nun, daß in einer so gekennzeichneten Verhandlungssituation (dem *Urzustand*) folgenden zwei Prinzipien der (intragenerationalen) Gerechtigkeit beschlossen würden:

- “1. Jede Person hat ein gleiches Recht auf ein völlig adäquates System gleicher Grundfreiheiten, das mit dem entsprechenden System von Freiheiten für alle vereinbar ist.
2. Gesellschaftliche und ökonomische Ungleichheiten müssen zwei Bedingungen genügen: erstens müssen sie mit Ämtern und Positionen verbunden sein, die allen unter Bedingungen fairer Chancengleichheit offenstehen, und zweitens müssen sie den größten Vorteil für die am wenigsten begünstigten Mitglieder der Gesellschaft bringen.”<sup>8</sup>

Bei den Verhandlungen über ein Prinzip der Gerechtigkeit zwischen Generationen ("Sparprinzip") wird den Verhandlungspartnern eine weitere Bedingung auferlegt: Sie sollen ein Prinzip für ihr Verhalten gegenüber zukünftigen Generationen finden, von dem sie wünschen können, daß alle frühere Generationen sich entsprechend verhalten haben.<sup>9</sup> Das Gut einer Gesellschaft (das Gemeinwohl) ist die wohlgeordnete Gesellschaft, d.h. eine Gesellschaft, die tatsächlich entsprechend der (schon beschlossenen) Prinzipien der Gerechtigkeit geordnet ist.<sup>10</sup> Unter den gegebenen Bedingungen werden die Vertragspartner kein Prinzip wählen, daß langfristig dazu führt, daß spätere Generationen das Gut einer Gesellschaft nicht verwirklichen können, da sie ja selbst einer dieser späteren Generationen angehören könnten. Da jedes Prinzip, das es einer Generation erlaubt, so zu leben, daß die nachfolgende Generation das Gemeinwohl weniger leicht verwirklichen kann, diese langfristige Folge hätte, wird keine solches Prinzip gewählt werden. *Die Pflicht einer jeden Generation ist es also, auch der nächsten Generation zu ermöglichen, das Gut einer wohlgeordneten Gesellschaft zumindest genauso gut zu verwirklichen, wie es ihr selbst möglich war.*

## b) Besondere Verantwortung für die Schwachen und Verletzlichen

Der Exkurs zu Rawls bedeutete unter verschiedenen Rücksichten ein Vorgriff. Unter anderem beinhaltete das zweite Prinzip der Gerechtigkeit eine sehr präzise und anfordernde Fassung des Kriteriums einer besonderen Verantwortung gegenüber

---

<sup>8</sup> Op. cit. 160.

<sup>9</sup> Ebd. 63.

<sup>10</sup> Ebd. 386 ff. Bis hierher geht es mir um eine gedrängte Darstellung der Position Rawls. Die folgenden drei Sätze versuchen eine ansatzweise Bestimmung dessen, was Inhalt eines "Sparprinzips" sein könnte.



den Benachteiligten einer Gesellschaft.

Das Kriterium selbst ist Teil eines weitreichenden Konsenses. Als besondere Verpflichtung den Armen gegenüber gehört es zur ethischen Botschaft vieler religiöser Traditionen und wäre deshalb auch Bestandteil eines zu suchenden Weltethos.<sup>11</sup>

Auch in internationale Vereinbarungen und die Zielformulierungen internationaler Institutionen hat das Kriterium Eingang gefunden. So bestätigt etwa die Präambel der Klimarahmenkonvention die vordringliche Notwendigkeit der Armutsbekämpfung. In Art 3.2 heißt es dann etwa: "Die besonderen Bedürfnisse ... der Entwicklungsländer [...], speziell derjenigen, die besonders verletzlich gegenüber den negativen Effekte des Klimawandels sind, ... sollten ausreichend berücksichtigt werden."

Die verbreitetste Interpretation der besonderen Pflichten gegenüber den Armen und Benachteiligten dürfte sein, daß diese das Recht auf ein Existenzminimum besitzen. Auch daß dieses Existenzminimum nicht absolut bestimmt werden kann, sondern unter anderem von kulturellen Faktoren und dem allgemeinen Niveau der gesellschaftlichen Entwicklung abhängt, dürfte weitgehend anerkannt sein. Doch es bleibt offen, wie ein solches relatives Existenzminimum bestimmt werden soll, wenn man es nicht von den Schwankungen und der Willkür einer politischen Konjunktur abhängig machen möchte. Für viele praktische Zwecke der ethischen Reflexion ist allerdings der Maßstab eines absoluten Existenzminimums ausreichend. So lange Menschen an Unterernährung oder Krankheiten sterben, die unter geringsten Kosten heilbar oder vermeidbar wären, ist schon dieses Kriterium eindeutig nicht erfüllt!

c) Entscheidung angesichts von Gefahren für andere

Ökonomen neigen dazu, ihr Modell *individueller* rationaler Entscheidungen unter Unsicherheit - das Erwartungsnutzenkonzept - direkt auf kollektive Entscheidungen zu übertragen. Dieses Modell aber ist der hier betrachtete Entscheidungssituation nicht angemessen. Es macht informationelle Voraussetzungen, die hier in keiner Weise erfüllt sind. Z.B. setzt es voraus, daß die Wahrscheinlichkeitsverteilungen der betrachteten zukünftigen Ereignisse, bzw. der Zufallsprozeß, dem sie gehorchen, bekannt sind. Das ist aber bei epistemischer Unsicherheit gerade nicht der Fall. Außerdem werden im Erwartungsnutzenkonzept mögliche Schäden gegen mögliche Nutzen aufgewogen: Das *mag* für ein einzelnes Individuum rational sein, ist aber sicher ethisch hinterfragbar, wenn - wie im Fall einer Entscheidung angesichts großer Gefahren für andere - der mögliche Nutzen hauptsächlich diejenigen betrifft, die die Entscheidung im wesentlichen treffen, die großen möglichen Gefahren aber andere.

Ich möchte deshalb zwei Prinzipien vorschlagen, die die zuletzt angesprochene ethische Einsicht einmal eher individuaethisch, dann bezogen auf kollektive, gesellschaftliche Entscheidungen formulieren:

---

<sup>11</sup> H. Küng, K.J. Kuschel(Hrsg.), Erklärung zum Weltethos, München 1993

1. In einer Situation, in der das eigene Leben nicht in Gefahr ist, ist es nicht erlaubt, um eines eigenen anderweitigen materiellen Vorteils willen andere der Bedrohung des Lebens auszusetzen.

2. Eine Gesellschaft, deren wirtschaftlicher Entwicklungsstand ausreicht, um sich den Prinzipien der Gerechtigkeit entsprechend zu organisieren, hat kein Recht, um weiterer wirtschaftlicher Vorteile willen Menschen oder Menschengruppen in anderen Gesellschaften oder in der eigenen Gesellschaft Gefahren auszusetzen, die entweder das Überleben dieser Menschen in Frage stellen, oder die Verwirklichung der Grundsätze der Gerechtigkeit in diesen Gesellschaften bedrohen.

Beide Prinzipien sind bewußt vorsichtig formuliert. Ich gehe davon aus, daß die Grenzen dessen, was ethisch gerechtfertigt anderen an Gefahren aufgebürdet werden kann, enger zu ziehen sind, als es hier geschieht. Das individuelle ethische Prinzip soll zeigen, daß es sich hier eigentlich um eine Selbstverständlichkeit handelt. Das Prinzip gesellschaftlicher Entscheidungen angesichts großer Gefahren für andere ist zunächst eine ziemlich direkte Konsequenz aus dem individuelle ethischen Prinzip. Es läßt sich aber auch im Rahmen einer Theorie der Gerechtigkeit als Fairneß begründen: Soweit es um die ernste Bedrohung des Überlebens von Menschen der eigenen Generation und Gesellschaft geht, folgt es einfach aus den beiden Prinzipien der Gerechtigkeit. Soweit es um Menschen der eigenen Generation aber fremder Gesellschaften geht, handelt es sich um eine Frage der Gerechtigkeit zwischen Völkern. Um Klarheit über solche Fragen zu gewinnen, schlägt Rawls vor, sich eine Versammlung von Vertretern der verschiedenen Völker unter dem Schleier des Nichtwissens vor (diese Vertreter wissen u.a. nicht, welchem Volk sie angehören), die aber unter Voraussetzung der zwei Prinzipien der Gerechtigkeit als Grundprinzipien einer Gesellschaft nach den Prinzipien der Gerechtigkeit zwischen Völkern suchen.<sup>12</sup> Sowenig im Urzustand ein utilitaristisches Prinzip beschlossen würde, das es erlaubt, Nutzen der einen gegen den Schaden der anderen aufzuwiegen, sowenig würde in eine *fairen* Versammlung der Völker ein Grundsatz beschlossen, der es erlaubt, um des Vorteils eines Volkes willen, andere Völker großen Gefahren für das Überleben oder für die Verwirklichung einer wohlgeordneten Gesellschaft auszusetzen. Soweit schließlich zukünftige Generationen betroffen sind, folgt das Prinzip aus der oben ausgeführten Verallgemeinerungsbedingung.

Zusammen mit dem Prinzip der besonderen Verantwortung für die Schwachen und Verletzlichen könnte das hier dargestellte Prinzip der Entscheidung angesichts von Gefahren für andere als ethische Grundlage für die Forderung der Studie "Zukunftsfähiges Deutschland" dienen, in bezug auf Umweltfragen Risikominimierung zu betreiben: "Die Umsätze von Energie und Stoffen müssen auf ein risikoarmes Niveau abgesenkt werden", d.h. auf ein Niveau unterhalb der Schwelle, unter der Belastungen von Mensch und Umwelt mit einiger Sicherheit ausgeschlossen werden können.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Rawls 1971 415 ff. Die Darstellung in J. Rawls, *The Law of Peoples*, in: S. Shute, S. Hurley (Hrsg.), *On Human Rights*, New York 1993 41\_82, weicht davon leicht ab.

<sup>13</sup> BUND/Misereor 1996 31.

Auch die Klimarahmenkonvention verlangt in Art 3.3 angesichts von "ernsten oder irreversiblen Schäden" kein Risiko einzugehen: "Die Vertragsparteien sollten vorsorgliche Maßnahmen ergreifen, um den Ursachen des Klimawandels vorauszukommen, sie zu verhindern oder zu minimieren [...]. Soweit ernste oder irreversible Schäden drohen, sollte das Fehlen vollkommener wissenschaftlicher Sicherheit nicht als ein Grund dafür benutzt werden, solche Maßnahmen aufzuschieben ..."

#### 4) Reduzieren ja, aber wie weit?

Aus den drei formulierten ethischen Kriterien folgt zusammen mit der Beschreibung der Situation im ersten und zweiten Abschnitt, die ethische Pflicht zur Reduktion treibhausrelevanter Klimagase in einem Maße, das die beschriebenen Gefahren vermeidet.

Bei unserem heutigen Wissenstand verlangt das langfristig eine Stabilisierung der Treibhausgaskonzentrationen und damit ein Emissionsniveau das nicht über die Kapazität der natürlichen Senken hinausgeht: Global sollte die Menschheit also z.B. nicht mehr CO<sub>2</sub> emittieren, als durch die Ozeane und Waldflächen wieder absorbiert werden kann.

Kurz- und mittelfristig ist aber das risikoarme Niveau keine Option mehr. Schon jetzt ist eine weitere Erwärmung sicher, selbst wenn Emissionen sofort auf das langfristig vertretbare Niveau zurückgeführt würden. Eine sofortige Reduzierung in diesem Ausmaß ist außerdem politisch und technisch nicht möglich, und eine zu schnelle Reduzierung ethisch nicht vertretbar, da sie selbst die Gefahr katastrophaler gesellschaftlicher Entwicklungen in sich bergen würde. Sie wäre wohl nur mit erheblichen Zwangsmitteln durchführbar, die das Ziel einer freiheitlichen Gesellschaft (vgl. erstes Prinzip der Gerechtigkeit) in Frage stellen würden.

Es hat sich als eine Art Konsensus unter Klimaforschern und Politikern durchgesetzt, daß ein *Anpassungspfad* an ein langfristiges Gleichgewicht gewählt werden sollte, der den gesamten, kumulierten Temperaturanstieg unter 2°C hält (allerdings gibt es auch andere Stimmen, die als Maximum 1°C angeben), und den Anstieg pro Jahrzehnt unter 0,1°C. Das ist mit der Hoffnung verbunden, daß bei einem Temperaturanstieg in dieser Höhe und Geschwindigkeit die meisten Ökosysteme genügend Zeit zur Anpassung hätten und größere Katastrophen verhinderbar wären. Diese Zahlen sind nun natürlich in gewisser Weise *Konvention*, aber höhere und schnellere Temperaturänderungen wären weit jenseits dessen, was die Menschheit in Jahrtausenden erlebt hat, und deshalb mit größten Unsicherheiten verbunden. Dieses Ziel wäre mittelfristig erreichbar bei (u.a.) einer globalen Reduktion der Emissionen von CO<sub>2</sub> von ca. 50-60% bis ins Jahr 2050.<sup>14</sup>

Nachdem die globalen Reduktionserfordernissen (größenordnungsmäßig) festliegen, stellt sich die Frage nach der regionalen Aufteilung der Reduktionspflichten bzw. der

---

<sup>14</sup> Enquete-Kommission 96-105, 172-175; Pearce/Warford 372-377; IPCC Working Group I 1995 Summary for Policymakers; The Geneva Ministerial Declaration, Second Session of the Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change.

Emissionsrechte zwischen verschiedenen Ländern. Ich werde hier diese Frage nur bezogen auf die Ländergruppen der Industrie- und Entwicklungsländer diskutieren, die besondere Situation der Transformationsländer also außeracht lassen. Die hier dargestellten Prinzipien ließen sich aber mutatis mutandis auch auf Länder dieser Gruppe anwenden.

Es ist eine weit verbreitete Überzeugung, daß die Industrieländer einen größeren Teil der Reduktionspflichten übernehmen sollten. Einigen Entwicklungsländern wird sogar das Recht auf erhöhte Emissionen zugesprochen. Diese Überzeugungen haben nicht nur Eingang in die Präambel und in die Darstellung der Prinzipien der Klimarahmenkonvention gefunden, sondern in ihre tatsächlichen Bestimmungen. Nur Industrieländer (unter ihnen eine Reihe von Transformationsländern) übernehmen darin die Selbstverpflichtung zur - nicht ausreichenden - Reduktion der Emissionen auf den Stand von 1990.

Als Gründe für diese besondere Verantwortung der Industrieländer werden - auch in der Klimarahmenkonvention - folgende Gründe genannt:

- ☞ Industrieländer haben deutlich mehr zu den heutigen Treibhausgaskonzentrationen beigetragen (kumuliert ca. 80%). Entsprechend dem Verursacherprinzip haben sie deshalb auch eine größere Pflicht zu korrigierenden Aktionen.
- ☞ Industrieländer haben eine höhere Leistungs- u. Anpassungsfähigkeit, können sich deshalb Reduktionsmaßnahmen eher leisten, ohne deshalb große ökonomische und soziale Probleme befürchten zu müssen.
- ☞ Entwicklungsländer brauchen wirtschaftliches Wachstum, um allen Bewohnern zumindest das Existenzminimum sichern zu können. Dieses Wachstum wird z.T. ohne höhere Emissionen nicht möglich sein.

Während die hier genannten Gründe sicher in die richtige Richtung weisen, sagen sie wenig darüber, wie die langfristig an den Senken zu orientierende Emissionsmenge unter den verschiedenen Ländern aufgeteilt werden soll. Aus der Konstruktion einer fairen Versammlung der Völker könnte man aber ein internationales Differenzprinzip herleiten.<sup>15</sup> Für Entwicklungsländer ergäbe sich daraus ein *Recht* auf Entwicklung und wachsende Inanspruchnahme globaler Ressourcen bis die Situation der Ärmsten in Entwicklungsländern nicht mehr verbessert werden kann, ohne die Situation der Ärmsten in anderen Ländern so weit zu verschlechtern, daß sie schlechter wird als die Situation der Ärmsten in den Entwicklungsländern.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Rawls lehnt dies ausdrücklich ab (Rawls 1993 74-77). B. Barry, *Theories of Justice*, Berkeley 1989 183-189, 234-241 zeigt aber überzeugend, daß Rawls' Argumente für das Differenzprinzip im Fall einer Gesellschaft auf den Fall einer Versammlung von Völkern unmittelbar übertragbar sind.

<sup>16</sup> Im Rahmen der idealen Theorie kann man davon ausgehen, daß das Recht auf Entwicklung auch tatsächlich für die Verbesserung der Situation der Ärmsten verwendet werden wird. Eine nicht-ideale Theorie muß berücksichtigen, daß das oft nicht der Fall sein wird. Allerdings liegt die interne Verwirklichung der Gerechtigkeit zunächst in der Verantwortung einer Gesellschaft. Wie immer diese Verantwortung wahrgenommen wird, gibt es eine internationale Pflicht, die *Fähigkeit* dazu, soweit sie

Wird diese internationale Differenzprinzip auf die Frage der langfristigen Emissionsrechte angewandt, so gelangt man zu dem Kriterium prima facie gleicher Emissionsrechte pro Kopf der Bevölkerung<sup>17</sup>, wie es etwa in der Studie "Zukunftsfähiges Deutschland" vorgeschlagen wurde. Für Deutschland würde das eine Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen um ca. 90% bedeuten.<sup>18</sup>

## 5) Einwände

Die Forderung weltweit gleicher Emissionsrechte (oder allgemeiner weltweit gleicher Anrechte auf den Gebrauch *globaler* Ressourcen) ist eine der umstrittensten Forderungen der Studie "Zukunftsfähiges Deutschland". Auch wohlmeinende Kritiker halten diese Forderung für ethisch naiv und schlecht begründet.

Ich habe versucht zu zeigen, daß sich eine solche Gleichverteilung aus der Idee der Gerechtigkeit als Fairneß ableiten läßt. Im folgenden möchte ich mich mit einigen möglichen Einwänden auseinandersetzen.

a) Ein Einwand könnte es sein, darauf hinzuweisen, daß die geforderten Reduktionen dann nicht zumutbar sind, wenn dadurch die Fähigkeit der Industrieländer selbst, eine wohlgeordnete Gesellschaft zu verwirklichen, in Frage gestellt würde. Würde dieser Fall auftreten, wäre das eine moralische Katastrophe. Der Einwand würde dann die Errichtung und Stabilisierung einer weltweiten Zwei-Klassen-Gesellschaft moralisch rechtfertigen. Allerdings gibt es keinen Grund anzunehmen, daß die in diesem Einwand formulierte Bedingung erfüllt ist. Dabei ist zu berücksichtigen, daß den Industrieländern ausdrücklich eine sehr großzügige Anpassungszeit zugebilligt wird. Die auf diesem Anpassungspfad liegenden Ziele sind technologisch unter ökonomisch vertretbaren Kosten machbar und verlangen nicht den Einsatz von Mitteln, die die freiheitliche Ordnung der Gesellschaften bedrohen würden. Darauf wird im Zusammenhang mit der Diskussion einer Energiesteuer noch einmal zurückzukommen sein.

b) Gerhard Voss vom (industrienahen) Institut der deutschen Wirtschaft hat gegenüber der Forderung einer Gleichverteilung den Begriff der "Besitzstandsgerechtigkeit" ins Spiel gebracht.<sup>19</sup> Wenn damit gemeint sein sollte, daß einfach aus der Tatsache der bis jetzt deutlich höheren Emissionen der Industrieländer ein Recht auf auch langfristig höhere Emissionen folge, dann fällt es schwer zu sehen, wie eine solches Recht begründet werden sollte, zumal da ja Anpassungsprobleme durch lange Anpassungszeiten berücksichtigt sind. Mit

---

von der internationalen Kooperation abhängt, sicherzustellen.

<sup>17</sup> Um Anreize zu Bevölkerungswachstum zu vermeiden sollte man dabei projizierte Bevölkerungszahlen verwenden.

<sup>18</sup> Um sich darüber klar zu werden, daß in Industrieländer in den nächsten Jahren beachtliche Maßnahmen zur Reduktion von Treibhausgasen notwendig sind, kommt es nicht auf eine genaue Prozentzahl an. Auch wenn man von der skandalösen Prämisse ausgeht, daß den meisten Entwicklungsländern langfristig weniger als ein Drittel an pro Kopf Emissionen der starken Industrieländer zusteht - von ihnen also eine Reduktion ihres ohnehin niedrigen und unter dem global verträglichen liegenden Emissionsniveaus verlangt wird, - wäre für starke Industrieländer bis 2050 eine Reduktion von ca. 80% notwendig. Enquete-Kommission 174 f., 103-105.

<sup>19</sup> G. Voss, Gibt es stoffliche Gerechtigkeit?, in: Politische Ökologie, 40 (1995) 6.

Sicherheit könnte so etwas nicht Ergebnis einer fairen Versammlung der Völker hinter dem Schleier des Nichtwissens sein.

Aufgrund des hohen Gefährdungspotential der heutigen Emissionen sind diese in jedem Fall ein objektives, wenn nicht auch ein subjektives Unrecht. Aus Unrecht sind aber keine Rechte ableitbar. Die Intuition der Besitzstandsgerechtigkeit ist der Intuition des Verursacherprinzips genau entgegengesetzt: Wer bisher mehr verschmutzt hat, soll daraus ein Recht ableiten können, weiter mehr zu verschmutzen, statt einer Pflicht, mehr zur Problemlösung beizutragen.

c) Berechtigt ist die Forderung, auf dem Anpassungspfad Effizienzvorteile wahrzunehmen. Es spricht einiges dafür, daß kurz- und mittelfristig in vielen Bereichen Reduktionen in Entwicklungsländern unter geringeren Kosten möglich sind, als in Industrieländern. Deshalb wäre es vorteilhaft mittelfristige globale Reduktionsziele auch durch Emissionsreduktionen in Entwicklungsländern zu erreichen. Allerdings dürfen dabei die Ansprüche der Gerechtigkeit nicht außer Kraft gesetzt werden: Zumindest sind die Kosten von aus Effizienzgründen in Entwicklungsländern vorgezogenen Reduktionen voll von Industrieländern zu übernehmen<sup>20</sup>, und langfristig dürfen sich daraus weder höhere Kosten noch höhere Reduktionserfordernisse für die Entwicklungsländer ergeben.

Ein überzeugender Vorschlag, Effizienzgewinne ohne Verletzung der Prinzipien der Gerechtigkeit zu realisieren, ist die Zuteilung von datierten handelbaren Emissionsrechten auf der Basis gleicher pro Kopf Rechte.

d) Könnten auf der Basis des Differenzprinzips langfristige ungleiche pro Kopf Emissionsrechte gerechtfertigt werden? Dazu müßte begründet werden, warum es für die ärmsten der Entwicklungsländer ein Vorteil sollte, *langfristig* niedrigere Emissionsrechte zu besitzen, und zwar *nachdem* Effizienzvorteile auf dem Anpassungspfad ausgenutzt wurden. Es ist kaum auszudenken, worin diese Vorteile bestehen sollten: Sobald die niedrigeren Emissionsgrenzen zu binden beginnen, legen sie einer Volkswirtschaft echte Kosten auf, die langfristig nicht mehr unter den Kosten in Industrieländern liegen, sondern wegen der niedrigeren Grenze darüber.

Diese höheren Kosten könnten nur unter sehr unwahrscheinlichen Bedingungen ausgeglichen werden. Auch langfristig müßten die heutigen Industrieländer deutlich innovativer sein als heutige Entwicklungsländer, was entweder durch eine (uneingestandene) Überzeugung von der technischen Überlegenheit der in den Industrieländer lebenden Menschen erklärt werden könnte, oder (wahrscheinlicher) durch das langfristige Weiterbestehen der jetzigen gewaltigen Unterschiede in den Lebensverhältnissen, was das Argument zirkulär machen würde.

e) Ganz ähnliches gilt für ein Argument, das von Voss in die Diskussion gebracht wurde. Dieser behauptet, "eine ökologische 'Effizienzrevolution'" könne "nur auf dem Boden der 'Leistungsgerechtigkeit' wirklich gedeihen", offensichtlich weil nur diese die notwendigen Innovationen und technischen Entwicklungen ermöglicht. Wie man

---

<sup>20</sup> Das klingt radikal, ist es aber in keiner Weise: Wenn die Entwicklungsländer keinen wirklichen Vorteil aus den vorgezogenen Emissionsreduktionen haben, dann fließen die Effizienzgewinne allein den Industrieländern zu.

von hier zu ökologischen Vorteilen langfristig ungleicher Emissionsrechte gelangen will, ist schleierhaft: Offensichtlich würde das voraussetzen, daß auch bei einer Angleichung der Lebensverhältnisse und materiellen Anreize (höhere Emissionsrechte sind in dem betrachteten Argument mit höheren Leistungsanreizen verbunden) die Menschen in den heutigen Industrieländern denen in den heutigen Entwicklungsländern technisch überlegen sein werden.

f) Ein bedenkenswerter Einwand gegen gleiche pro Kopf Emissionsrechte ist das Vorliegen sehr unterschiedlicher klimatischer und geographische Gegebenheiten. Sollten diese Unterschiede nicht berücksichtigt werden? Könnte das nicht zu höheren Emissionsrechten in klimatisch und geographisch benachteiligten Zonen führen, wo höherer Energieverbrauch notwendig ist, um ähnliche Lebensbedingungen zu schaffen? Die Frage hängt eng mit einer Diskussion zusammen, die über das Differenzprinzip Rawls geführt wird. Sollen die unterschiedlichen Lebensverhältnisse, die in diesem Prinzip betrachtet werden, anhand des tatsächlich erreichten (ordinal "gemessenen") Nutzens (wie in der gängigen Rawlsinterpretation der Ökonomen), anhand der zur Verfügung stehenden grundlegenden Basisgüter (der Vorschlag Rawls) oder anhand der Möglichkeiten, die einem Individuum aufgrund seiner Ausstattung offen stehen (der Vorschlag A. Sens). Der entscheidende Vorteil der Berücksichtigung von Basisgütern ist es, daß die anderen beiden Vorschläge Kenntnisse verlange, die uns i.d.R. nicht zur Verfügung stehen. Es gibt allerdings Ausnahmen, wo der höhere Bedarf an Basisgütern eindeutig zu Tage tritt, etwa bei schweren Behinderungen. Ganz ähnlich wäre es vielleicht gerechtfertigt, vom Prinzip gleicher Emissionsrechte abzuweichen, wenn ein höherer Bedarf offensichtlich wird. Das wird aber wohl erst dann möglich sein, wenn die Lebensverhältnisse wesentlich mehr angeglichen sind als heute, so daß zunächst vom Prinzip gleicher Emissionsrechte auszugehen sein wird. Es ist natürlich nicht vorauszusetzen, daß so begründete Abweichungen vom Prinzip gleicher Emissionsrechte zum Vorteil der Industrienationen sein werden. (Wahrscheinlich würde die *heutige* Unterscheidung von Industrie- und Entwicklungsländern dabei überhaupt keine Rolle spielen.)

g) Grundsätzlich sind zwei Strategien des Umgangs mit Umweltproblemen möglich. Die Strategie der Vorsorge versucht, durch Reduktionen des Umweltverbrauchs das Auftreten der Probleme im voraus zu verhindern. Eine Strategie der Nachsorge versucht, dann wenn Probleme auftreten, für diese Lösungen zu finden. Aufgrund der ohnehin schon zu erwartenden weiteren Klimaerwärmung und aufgrund der langen Anpassungszeiten werden nachsorgende Maßnahmen unverzichtbar sein. Trotzdem ist die Forderung nach einer langfristigen Reduktion der Emission von Treibhausgasen implizit ein Plädoyer für das Vorsorgeprinzip. Wäre angesichts der Unsicherheiten eine nachsorgende Politik nicht billiger und darum effizienter?

Im Grunde habe ich die Gründe, die eine vorsorgende Politik notwendig machen, schon angeführt: Es geht dabei einmal um die potentielle Irreversibilität großer Schäden, die nachsorgend zu behandeln dann eben gerade nicht billiger sein wird. Zum andern ist hier auf die Kriterien einer Entscheidung bei Gefahren für Leib und Leben anderer zu verweisen. Etwas plakativ gesagt: Tote können wir nicht wieder auferwecken.

Auch ein Blick auf die politischen Realitäten zeigt, daß eine nachsorgende Politik bei schweren Klimaschäden illusionär ist. Die Konsequenzen eines Anstiegs des Meeresspiegels um 1 m würde die Anpassungskapazitäten Bangladeshs bei weitem übersteigen. 17% Landverlust, die Migration von über 13% der Bevölkerung (32 Millionen unter Voraussetzung eines niedrigen Bevölkerungswachstums), die Betroffenheit bislang sicherer Regionen von Sturmfluten, um nur einiges zu nennen, zeigen die Größenordnung der zu erwartenden Schäden, die das Setzen auf nachsorgende Politik als Illusion erscheinen lassen. Auch bei bestem Willen wird auch die internationale Gemeinschaft nur sehr begrenzt Hilfe leisten können: Diese Hilfe wird an vielen Stellen der Welt nötig sein und für viele Probleme (wie etwa Migrationen im erwähnten Ausmaß) gibt es gar keine adäquate politischen Lösungsstrategien, sondern allenfalls Strategien der teilweisen Linderung des damit verbundenen menschlichen Leids.

h) Wenn von gerechter Verteilung die Rede ist, sind liberale Kritiker mit einem Einwurf schnell zur Hand. Diese erfordere eine Umverteilungsinstanz, die vorauszusetzen einmal unrealistisch sei, zum anderen aber auch ethisch problematisch, da sie einen Eingriff in die menschlichen Freiheitsrechte bedeute.

Grundsätzlich ist im Zusammenhang mit der Frage nach der Pflicht zur Reduktion von Treibhausgasemissionen darauf zu verweisen, daß es sich hier nicht um eine Frage der Umverteilung handelt. Es geht zunächst um eine ethische Pflicht zur Selbstbeschränkung oder um ein Recht auf Wachstum. Ethische Pflichten bestehen aber auch dann, wenn sie nicht von einer übergeordneten Instanz (mit Zwangsmitteln) durchgesetzt werden.

Es geht aber auch in einem viel banaleren Sinn nicht um Umverteilung irgendeiner Ressource. Emissionen werden nicht verteilt, sondern sind Nebenprodukt von Produktion und Konsum. In diesem Sinn wird die "Ressource" "Aufnahmekapazität des Ökosystems für Treibhausgase" nicht *verteilt*, sondern *in Anspruch genommen*. Diese Inanspruchnahme völkerrechtlich zu regeln (in der Form von Emissionsrecht, bzw. von Reduktionszielen), ist keine Illusion. In den Verhandlungen um die Weiterentwicklung der Klimarahmenkonvention geht es gerade um solche völkerrechtlich verbindliche langfristige Reduktionsziele. Damit stellt sich aber die Frage nach Prinzipien einer gerechten Zuteilung von Emissionen im real stattfindenden Verhandlungsprozeß.



## II. Ethische Aspekte einer Energiesteuer

Der erste Teil meiner Ausführungen diente dazu, eine ethische Pflicht zu erheblichen Reduktion in der Emission von Treibhausgasen, insbesondere auch von CO<sub>2</sub> zu begründen. Die Energiesteuer ist eines der Instrumente, die vorgeschlagen wurden, um dieses Ziel zu erreichen. Bei der Mittelwahl treten ethische Fragestellungen etwas Hintergrund. Als erstes ist zu fragen, ob vorgeschlagene Instrumente geeignet sind, die anzustrebenden Ziele zu erreichen. Dieser eher *pragmatischen* Fragestellung möchte ich mich zunächst kurz zuwenden. Die übrigen Abschnitten wenden sich dann wieder explizit ethischen Fragen zu, die sich bezogen auf eine Energiesteuer stellen.

### 1) Mittelwahl Energiesteuer

Unter einer Energiesteuer verstehe ich im Folgenden ein Maßnahmenbündel, das in verschiedenen Ausgestaltungen eine Besteuerung des Energieverbrauchs vorsieht und gleichzeitig Festlegungen über die Einnahmenverwendung enthält. Dabei nehme ich an, daß eine solche Energiesteuer aufkommensneutral gestaltet sein wird, d.h. das Steueraufkommen wird in voller Höhe an die Bürger zurückgegeben. Entsprechend der tatsächlich vorliegenden Vorschläge soll das hauptsächlich über eine Entlastung der Steuer- bzw. Abgabenbelastung des Faktors Arbeit geschehen. Es sei hier auch gleich betont, daß eine Energiesteuer Teil eines Instrumentenmixes sein wird, also nicht einziges Mittel zur Erreichung der Reduktionserfordernisse.

Im gegenwärtigen Streit um die Einführung einer Energiesteuer geht es zu einem großen Teil um die Einschätzung der zu erwartenden Folgen. Diese Diskussion ist von größter Wichtigkeit, jedoch nicht eigentliches Thema dieses Aufsatzes. Ich werde deshalb die Fragen der Auswirkung einer Energiesteuer so behandeln, daß ich für die folgende ethische Diskussion einfach voraussetzen werde, daß eine ökologische Steuerreform bei entsprechender Ausgestaltung ein geeignetes Mittel ist, die Ziele zu erreichen, für die sie bestimmt ist. Insbesondere könnte mit einer solchen Reform der Verbrauch an fossilen Energieträgern deutlich gesenkt (ein Beitrag zur CO<sub>2</sub> Reduktion) und der Einsatz von menschlicher Arbeit im Produktionsprozeß verstärkt werden (ein Beitrag zur Lösung des Problems der Arbeitslosigkeit), ohne daß dabei das primär fiskalische Ziel von Steuern gefährdet würde.<sup>21</sup>

Zur Erreichung der Reduktionsziele (wie auch anderer umweltpolitischer Ziele) steht eine ganze Reihe von alternativen Instrumenten zur Verfügung:

- ⌘ ordnungsrechtliche Instrumente (Gebote, Verbote, Strafen)
- ⌘ marktnahe Instrumente (Ökosteuern, Lizenzen)

---

<sup>21</sup> Diese Annahmen sind nicht unumstritten, sie entsprechen aber dem, was man in einer neoklassischen Modellwelt als Wirkungen einer ökologischen Steuerreform erwarten sollte. Auch bislang vorliegende makroökonomischen Studien weisen - trotz sehr unterschiedlicher Voraussetzungen und Methoden - in dieselbe Richtung. Vgl. z.B. Enquete-Kommission, a.a.O. 716; S. Bach et al., Wirtschaftliche Auswirkungen einer ökologischen Steuerreform, Berlin 1995, H. Oeppling, Ökologische Steuerreform, Wiesbaden 1995.

- ⌘ Selbstverpflichtungen der Industrie
- ⌘ Verhaltensänderung aus Einsicht (Konsumenten, Produzenten)
- ⌘ Überzeugungsarbeit

Die letzten beiden Instrumente werden sicher unverzichtbar sein und bleiben, da ohne eine weit verbreitete Einsicht in die Notwendigkeit und Wünschbarkeit der geforderten Veränderungen in einer demokratischen Gesellschaft die hohen Reduktionsziele unerreichbar bleiben werden. Allerdings werden sie kaum ausreichen. Individuelle Verhaltensänderung aus Einsicht bezogen auf kollektive Ziele sind mit einem grundsätzlichen Problem der Anreizstruktur verbunden. Da die Kosten der Verhaltensänderungen zum großen Teil von den individuellen Entscheidern zu tragen sind, die Vorteile aber über die ganze Gesellschaft oder gar die ganze Welt dissipiert werden, lädt eine solche Situation dazu ein, einen wesentlich kleineren Beitrag zu dem gemeinschaftlichen Ziel zu leisten, als einem dieses Ziel eigentlich wert ist. Deshalb wird das faktisch sowieso immer beschränkte Maß an Einsicht (es werden nie alle Bürger von der Notwendigkeit der Veränderungen überzeugt sein, tatsächliches Handeln entspricht selten vollkommen den eigenen moralischen Überzeugungen) ohne kollektive Regelungen nicht auskommen. Überzeugungsarbeit zielt auf Einsicht und ist deshalb denselben Grenzen unterworfen.

Selbstverpflichtungen der Industrie sind als umweltpolitisches Instrument kaum ernst zu nehmen. Sie sind ganz offensichtlich Reaktion auf die Drohung einschneidender Instrumente und haben geradezu die Funktion, die politisch formulierten Reduktionsziele zu unterlaufen. Das zeigt sich deutlich im Fall der Selbstverpflichtung der deutschen Industrie, eine Reduktion der "spezifischen" CO<sub>2</sub>-Emissionen, also der Emissionen pro Wertschöpfungseinheit, um 20% vom Niveau des Jahres 1987 bis 2005 zu erreichen. Die Bundesregierung verspricht dafür, auf weitere ordnungsrechtliche oder ökofiskalische Maßnahmen gegenüber den beteiligten Industrien. Diese (inzwischen leicht verbesserte) Selbstverpflichtung liegt deutlich unter dem Ziel der Bundesregierung, die im gleichen Zeitraum eine Reduktion der tatsächlichen Emissionen um 25% vorsieht.<sup>22</sup> Bei einem durchschnittlichen Wirtschaftswachstum von 2% würde die Erfüllung der Selbstverpflichtung mit einem Anstieg der tatsächlichen Emissionen um über 14% vereinbar sein! Die gleichzeitige Drohung der Abwanderung bei Einführung einer (aufkommensneutralen!) Energiesteuer, macht nur Sinn, wenn mit Drohung und Selbstverpflichtung höhere Reduktionen vermieden werden sollen. Man wird also diese Selbstverpflichtung kaum als Ausdruck der Einsicht in die Notwendigkeit der Reduktion von CO<sub>2</sub> deuten können.

Selbstverpflichtungen sind aber trotzdem nicht ganz wirkungslos, da sie unternehmensintern wie -extern ein Unternehmensimage aufbauen können, dem zu entsprechen, sich aus Marketingsgründen oder aus Gründen der Unternehmenskultur (corporate identity) lohnen kann.

Der Einsatz ordnungsrechtlicher oder marktnaher Instrumente der Beeinflussung individuellen Handelns ist also unverzichtbar. Dabei ist es für Ökonomen geradezu

---

<sup>22</sup> H.-O. Henkel, L. Hoffmann, Mehr Verlierer als Gewinner? Ein Streitgespräch, in: Greenpeace e.V. (Hrsg.), Der Preis der Energie, München 1995 42-51; S. Bach et al., a.a.O. 24; Wuppertal-Bulletin 3 1996.

selbstverständlich, daß mit dem Einsatz von marktnahen Instrumenten entweder gleiche Reduktionsziele mit geringeren Kosten oder bei gleichen Kosten höhere Reduktionsziele erreichbar sind als mit dem Einsatz ordnungsrechtlicher Mittel. Darüber hinaus ist es die Überzeugung liberaler Ökonomen, daß marktnahe Instrumente weniger in die Freiheitssphäre der Bürger eingreifen.

Offensichtlich ist es aber Ökonomen noch nicht gelungen, Nichtökonomem von dem prinzipiellen, qualitativen und nicht nur graduellen Unterschied zwischen ordnungsrechtlichen und sogenannten marktnahen Instrumenten zu überzeugen. Deshalb möchte ich in einem zweiten Exkurs die unterschiedliche Funktionsweise von marktnahen und ordnungsrechtlichen Instrumenten am Beispiel von CO<sub>2</sub>-Reduktionszielen erläutern.

Nehmen wir an, es wäre das Ziel staatlicher Politik die CO<sub>2</sub>-Emissionen auf ein bestimmtes vorgegebenes Niveau zu senken. Nun ist dieses Niveau nicht das Ergebnis einiger weniger Entscheidungen einer kleinen Gruppe von Akteuren, sondern im Gegenteil das Ergebnis ein Unzahl von Entscheidungen einer sehr großen Zahl von Akteuren. Soll das vorgegebene Reduktionsziel erreicht werden, muß ein sehr großer Teil dieser Entscheidungen beeinflusst werden. Ordnungsrechtliche Instrumente müssen zunächst diese zu beeinflussenden Entscheidungen identifizieren und erlassen dann Vorschriften für alle ausgewählten Entscheidungen. Beim vorliegenden Ziel einer deutlichen Reduktion von CO<sub>2</sub>-Emissionen werden das sehr viele Entscheidungen sein, für die jeweils spezifische Vorschriften erlassen werden müssen. Diese Vorschriften müssen einmal das Ausmaß der insgesamt angezielten Reduktion, dann die technischen Reduktionspotentiale und zuletzt die ökonomische und soziale Zumutbarkeit von einzelnen Maßnahmengruppen zur Reduktion von CO<sub>2</sub>-Emissionen berücksichtigen. Beispiele für solche Vorschriften wären Vorgaben für die Zulassung für Privatautos abhängig von den spezifischen Emissionen, Vorgaben für die Wärmedämmung in Haushalten, Vorgaben für die CO<sub>2</sub>-Emissionen in bestimmten Industriebereichen, um nur ein paar wenige zu nennen. Drei Dinge sollten hier deutlich werden: Der Staat muß wenn er mit ordnungsrechtlichen Maßnahmen sein Reduktionsziel erreichen möchte, in eine gewaltige Anzahl von Einzelentscheidungen direkt eingreifen, indem er Vorschriften für diese Entscheidungen erläßt, das Einhalten dieser Vorschriften kontrolliert und das nicht Einhalten sanktioniert. Abgesehen von dem hohen administrativen Aufwand, ist es dieser Aspekt ordnungsrechtlicher Maßnahmen, der liberale Ökonomen befürchten läßt, daß auf diese Weise zu sehr in die Freiheitsrechte der Bürger eingegriffen wird. Zweitens muß der Staat ja für die verschiedenen Entscheidungsbereiche sehr spezifische Vorschriften erlassen, was eine Unmenge von Informationen z.B. über die technische Machbarkeit bestimmter Reduktionen und ihrer Kosten voraussetzt. Dabei wird er im Einzelfall dem Druck der Lobbies der jeweils Betroffenen ausgesetzt sein wird, die einen großen Anreiz zur Fehlinformation haben werden. Ökonomen befürchten, daß in dieser Konstellation der Staat beim besten Willen nicht vermeiden kann, unzählige Fehlentscheidungen zu treffen (statische Ineffizienz). Letztlich handelt es sich hier um nichts anderes als um die Informationsprobleme einer zentralen Planungswirtschaft. Drittens haben die einzelnen Akteure keinen Anreiz über die gegebenen Vorschriften hinauszugehen, sie werden nur die gerade gegebenen Vorschriften erfüllen (dynamische Ineffizienz).

Betrachten wir jetzt die Einführung einer CO<sub>2</sub>-Steuer mit dem Ziel dieselben Reduktionen zu erreichen. Es gibt eine relativ kleine Gruppe Steuerpflichtiger (Inhaber von Herstellungs- und Förderbetrieben, Importeuren und Händlern von Primär- bzw. Sekundärenergieträgern), die direkt von staatlichen Maßnahmen (hier der Erhebung einer neuen Steuer) und evtl. von staatlichen Zwangsmaßnahmen (bei Steuerhinterziehung) betroffen wären. Der administrative Aufwand (und seine Kosten) wäre also vergleichsweise sehr gering.<sup>23</sup> Auf alle anderen Entscheidungsträger wirkt die CO<sub>2</sub>-Steuer nur noch indirekt, über die aus der Steuer resultierende Veränderung des Preisgefüges. Da ökonomische Entscheidungen sowieso immer unter dem Einfluß und der Restriktion eines bestehenden und sich ständig ändernden Preisgefüges stehen, ist es unsinnig, hier von Zwangsmitteln gegenüber allen von der Änderung des Preisgefüges Betroffenen zu sprechen. Ein Preisgefüge, das unter anderem von Energiesteuern und niedrigeren Lohnnebenkosten bestimmt wird, ist in keiner Weise freiheitsbescheidender als ein Preisgefüge, das unter anderem von höheren Lohnnebenkosten und keiner Energiesteuer beeinflusst wird. Das neue Preisgefüge wird in der gesamten Wirtschaft zu verändertem Verhalten führen. Entscheidungsträger werden aus Eigeninteresse technische, organisatorische Maßnahmen ergreifen, ihr Nachfrageverhalten verändern, um zur Reduktion des Verbrauchs von CO<sub>2</sub>-relevanten Energieträgern beizutragen. Dabei werden sie selbst die alternativen technischen und organisatorischen Möglichkeiten und die Belastungen, die aus Änderungen des Nachfrageverhaltens resultieren, gegeneinander und gegen die höheren Preise energieintensiver Produkte abwägen. Der Staat ist also von dieser Aufgabe und ihren informationellen Anforderungen entbunden. Ökonomen gehen davon aus, daß die Entscheidungen, die von den direkt Betroffenen getroffen werden, kostengünstiger sein werden, als die vom Staat getroffenen (statische Effizienz). Das veränderte Preisgefüge führt außerdem zu einem andauernden höheren Anreiz zu Maßnahmen, die die Energieeffizienz erhöhen und wird deshalb auch die technologische Entwicklung mehr in diese Richtung umlenken (dynamische Effizienz).

Mit ganz ähnlichen Argumenten läßt sich begründen warum eine Zertifikatslösung, d.h. die Zuteilung von handelbaren Emissionslizenzen einer Steuerlösung zumindest theoretisch überlegen wäre. Zum einen kann in einer Zertifikatslösung die Reduktionsmenge direkter gesteuert werden, da Emissionslizenzen die aggregierten Emissionen festlegen und Preise aus dem Marktgeschehen bestimmt sein lassen. In einer Steuerlösung werden Preise "festgelegt"<sup>24</sup> die Mengen ergeben sich aus dem Markt. Bei Mengenzielen (wie einem Emissionsreduktionsziel) sind Zertifikate also zielgenauer. Außerdem legt eine Energiesteuer die Struktur der Belastungen (wenigstens in der kurzen Frist) fest, während handelbare Lizenzen es ermöglichen, (wie schon am Beispiel internationaler Lizenzen ausgeführt) sektorale Unterschiede in den Kosten der Energieeinsparung auszunützen.

---

<sup>23</sup> Die Rückerstattung der Einnahmen über eine Reduktion z.B. der Arbeitgeber- und Arbeitnehmeranteile der Sozialabgaben wird von den Betroffenen weniger als eine Zwangsmaßnahme als eine Befreiung wahrgenommen werden. Auch hier ist der administrative Aufwand minimal, da es sich hier nur um die Verringerung der Höhe schon bestehender Abgaben handelt.

<sup>24</sup> In Wirklichkeit werden sogar nur Preisaufläge festgelegt, die Endpreise sind wiederum Resultat des Marktgeschehens.

Trotzdem sprechen pragmatische Gründe eher für die Einführung einer Energiesteuer. Praktisch realisierbare Vorschläge einer Energiesteuer sind wesentlich besser ausgearbeitet und ihre möglichen Wirkungen wurden systematisch untersucht. Sie sind faktisch in der politischer (und nicht nur wissenschaftlichen) Diskussion (es gibt entsprechende Gesetzes-Vorhaben auf nationaler wie europäischer Ebene). Mit Umweltabgaben gibt es mehr Erfahrungen als mit Lizenzen und die Erfahrungen mit letzteren sprechen nicht eindeutig für ihre Überlegenheit in der Praxis. Umweltsteuern sind Nichtökonomien leichter verständlich zu machen als Emissionsrechte, da sie intuitiv eher dem Verursacherprinzip zu entsprechen scheinen. Der administrative Aufwand einer Zertifikatslösung dürfte größer sein als im Fall von Energiesteuern. Und zuletzt geht es zunächst hauptsächlich darum, Schritte in die richtige Richtung endlich einzuschlagen, und weniger darum von vornherein das optimale Instrument dafür einzusetzen. Das Bessere ist auch hier der Feind des Guten.

2) Werden durch eine Energiesteuer andere ethisch vorgegebene Ziele verletzt?

a) Auswirkungen auf die weltweite Einkommensverteilung

Eine erfolgreiche Energiesteuer wird ceteris paribus sinkende Weltpreise für Energierohstoffe nach sich ziehen. Es ist sehr wahrscheinlich, daß dieser Effekt stärker ausfallen wird, als man das in der neoklassischen Modellwelt erwarten würde, da die Produzenten zu einem großen Teil keine langfristige Profitmaximierung betreiben, sondern das Ziel der kurzfristigen Deckung von Staatsausgaben, d.h. ein Einnahmziel. Das könnte sogar zu dem widersinnigen Effekt führen, daß aufgrund fallender Preise von Energierohstoffen deren weltweiter Verbrauch steigen wird. In jedem Fall aber bedeutet das, daß ein Teil der durch die Energiesteuer erzielten Einnahmen durch Einkommensverluste der Produzentenländer gedeckt wird: eine Form der Bereicherung des Nordens auf Kosten des Südens.<sup>25</sup>

Allerdings ist es notwendig, im Blick auf Entwicklungsländer zu unterscheiden zwischen Importeuren von Energierohstoffen, zu denen die meisten der ärmsten Entwicklungsländer gehören, und die von den sinkenden Preisen profitieren werden, und den Exporteuren, die dadurch benachteiligt werden.

Was die letztere Gruppe angeht, ist zunächst zu betonen, daß es kein Recht auf eine gegebene Einkommensverteilung gibt. Diese ändert sich ständig und ist von einer Vielzahl von Faktoren beeinflusst, neben Naturereignissen von vielen privaten, kollektiven, und politischen Entscheidungen. Ein Recht auf eine gegebene Einkommensverteilung gibt es natürlich dann noch weniger, wenn diese z.T. Folge einer ethisch nicht vertretbaren Situation, also von Unrecht ist.

Auch bei der Gruppe der Exporteure sollte man deshalb unterscheiden, zwischen

---

<sup>25</sup> Massarrat, M., Auf Kosten Dritter?, in: Politische Ökologie 42 (1995) 40\_42; Massarrat, M., Warum Rohstoffpreise sinken, in: Peripherie 54 (1994) 79\_100

Ländern, die "Entwicklungsländer" zu nennen kaum mehr gerechtfertigt ist, wie den Vereinigten Arabischen Emiraten, Kuwait, Qatar, Brunei und Bahrain. Diese Länder gehören zu den reichsten Ländern der Welt, denen die Anpassungskosten an eine Welt mit stabilen Treibhausgaskonzentrationen nicht weniger zumutbar sind als den Industrieländern. Wie den Industrieländern sind aber natürlich auch ihnen Anpassungsfristen zuzubilligen, die aber bei dem in allen Vorschlägen vorgesehen langsamen Einstieg in die Energiesteuern sowieso gegeben sein wird.

Anders ist die Situation einer kleinen Zahl der ärmsten Entwicklungsländer, die in hohem Maße von Exporten von Energierohstoffen abhängig sind. Dazu gehören Länder wie Angola und Nigeria, die zu über 96% von Einnahmen aus fossilen Brennstoffen abhängen, aber auch Kongo, Ägypten, Kamerun und Zaire. Die Einkommenssituation der Armen dieser Länder ist prekär, sie sind in hohem Maße verletzlich, durch Einkommensminderungen ist ihr Überleben in Frage gestellt. Nach den oben entwickelten Kriterien zur internationalen Gerechtigkeit, ist es eine internationale Pflicht, diese Länder für ihre Verluste zu kompensieren.

Auch die Klimarahmenkonvention verlangt eine besondere Berücksichtigung von Entwicklungsländern, "deren Ökonomien in hohem Maße von Einkommen aus der Produktion, Verarbeitung oder dem Export von fossilen Brennstoffen und dazugehörigen energieintensiven Produkten abhängig sind ..." Leider wird zwischen den reichen und den armen Exportländern in der Klimarahmenkonvention nicht unterschieden, Ausdruck wohl der starken Verhandlungsposition der reichen erdölexportierenden Länder.

Das Problem der Auswirkungen einer erfolgreichen Energiesteuer auf die internationale Einkommensverteilung, wird von Befürwortern einer solchen Steuer viel zu wenig berücksichtigt. Meistens wird es nicht einmal erwähnt. Eine Ausnahme bildet, wohl unter dem Einfluß Misereors, die Studie Zukunftsfähiges Deutschland, wo das Problem klar gesehen wird. Aber auch die hier gegebene Antwort ist unzureichend: Die Autoren der Studie scheinen zumindest kurz- bis mittelfristig solche Einkommenseinbußen für vertretbar zu halten, wegen der langfristig positiven Aspekte auch (und gerade) für die Entwicklungsländer. Die im ersten Teil dieser Arbeit dargestellten ethischen Prinzipien aber erlauben keine Verteilung der Lasten einer ökologischen Umsteuerung, die die ärmsten der Armen in ihrem Überleben gefährdet.

Das soll kein Plädoyer gegen die Einführung einer Energiesteuer sein. In einer Anfangsphase, bei einem Einstieg in eine Energiesteuer in nur einigen wenigen Industrieländern, sind nur marginale, vernachlässigbare Preiswirkungen zu erwarten. Deshalb ist ein aufkommensneutraler Alleingang als Einstieg wohl gerechtfertigt, ja notwendig. Aber auch bei einem solchen Alleingang und in der Anfangsphase wird es notwendig sein, die Entwicklung zu beobachten und evtl. korrigierend einzugreifen. Damit das kein leeres Desideratum bleibt, wäre das auch institutionell abzusichern. Leider ist das in keinem der vorliegenden Vorschläge vorgesehen.

Ohne eine internationale Regelung und das Ergreifen von geeigneten Maßnahmen in vielen Ländern, sind die angezielten Reduktionen sicher nicht zu erreichen. Dann aber sind die Einkommenseffekte des induzierten Preisverfalls nicht mehr

vernachlässigbar. Die Notwendigkeit der Kompensation ist dann unabdingbar. Die beste Lösung wären wohl die schon erwähnten international handelbaren Emissionslizenzen auf Basis von gleichen pro Kopf Emissionsrechten, die es ermöglichen würden, die hier betrachteten Forderungen der Gerechtigkeit und Effizienzgewinne in einem zu verwirklichen.

Abschließend sollte noch betont werden, daß das hier behandelte Problem kein spezifisches Problem einer Energiesteuer ist, sondern aller Maßnahmen, die die angezielten Reduktionen über die Beeinflussung der Nachfrage erreichen möchten.

## b) Gerechte nationale Einkommensverteilung

Eines der bekannten Kriterien der Steuergerechtigkeit ist das Prinzip der Leistungsfähigkeit. Aus diesem Prinzip wird unter anderem abgeleitet, daß Steuern progressiv sein sollten. Energiesteuern sind ohne Kompensation wahrscheinlich leicht regressiv, da der Anteil der Kosten für Energie an den Konsumausgaben mit wachsendem Einkommen sinkt. Das Prinzip der Leistungsfähigkeit verlangt hier also eine Korrektur.

Auch das Differenzprinzip verlangt eine solche Korrektur. Ist nämlich das Reduktionsziel so erreichbar, daß die Situation der am meisten benachteiligten Bevölkerungsgruppe verbessert wird, ohne die restlichen Prinzipien der Gerechtigkeit zu verletzen, dann nicht erlaubt die Situation dieser Bevölkerungsgruppe zu verschlechtern.

Die meisten Vorschläge versuchen auch, diese Forderung zu berücksichtigen. Der DIW/Greenpeace Vorschlag sieht dafür einen Öko-Bonus vor, der Förderkreis ökologische Steuerreform (FöS) eine gleichmäßige Reduktion von Arbeitgeber- und Arbeitnehmeranteil.<sup>26</sup>

Ein Öko-Bonus würde bedeuten, daß ein Teil der Einnahmen aus der Energiesteuer als ein pro Kopf Betrag an alle Bundesbürger zurückgegeben würde. Ein Öko-Bonus würde auf diese Weise sicher stellen, daß auch die Ärmsten wirklich erreicht werden. Das ist beim FöS-Vorschlag nicht sichergestellt: Die Wirkung auf Sozialhilfeempfänger wäre allenfalls indirekt, bzw. es wird einfach vorausgesetzt, daß die Sozialpolitik die neue Preisstruktur über die Anpassung des Warenkorbes ausgleichen würde. Aber das kann natürlich nicht einfach vorausgesetzt werden, sondern muß ausdrücklich gefordert werden.

Gegen einen Öko-Bonus spricht der administrative Aufwand, da dieser Öko-Bonus eine Koordination von Steuer- und Transfersystem verlangen würde, wie sie zur Zeit nicht vorhanden ist. Allerdings ist diese mangelnde Koordination gerade eines der Probleme unseres heutigen Steuer- und Transfersystem, eine Vereinheitlichung wäre Teil einer von vielen Seiten unter den Stichworten "Bürgergeld", "Grundeinkommen" oder "negative Einkommenssteuer" vorgeschlagenen Reform. Eine solche Reform würde zu einer Verringerung des administrativen Aufwands

---

<sup>26</sup> S. Bach et al., a.a.O. 72 ff., 196 ff.; A. Görres, H. Ehringhaus, E. U. V. Weizsäcker, Der Weg zur ökologischen Steuerreform, München 1994 38 ff.

führen, der Öko-Bonus wäre dann nur einfach Teil eines Grundeinkommens.

### c) Ökosteuer und Freiheit

Manche Kritiker einer ökologischen Steuerreform sehen dadurch die freiheitliche Gesellschaft und die Demokratie gefährdet. Ökosteuern wären danach ein Schritt in Richtung Planwirtschaft.

Dieser Vorwurf ist kaum nachvollziehbar. Wie in der Gegenüberstellung von ordnungsrechtlichen und marktnahen Instrumenten schon gezeigt wurde, setzen die letzteren gerade auf die private, freie Initiative und Kreativität und sind auf Wettbewerb angewiesen. Im Gegensatz zur Planwirtschaft versuchen sie die Informationsvorteile einer dezentralen Wirtschaft auszunützen.

Im Grunde geht es bei einer ökologischen Steuerreform nur darum, die Grundidee einer sozialen Marktwirtschaft auch auf die wichtigsten ökologischen Ziele auszuweiten. Wie die soziale Marktwirtschaft dem freien Markt einen Rahmen vorgibt, der erst ermöglicht, daß in der Marktwirtschaft auch soziale Ziele verwirklicht werden können, so wollen Ökosteuern die Rahmenordnung so ergänzen, daß auch die ökologischen Ziele erreicht werden können.

Im Grunde nehmen die letzten zwei Argumente den Einwand schon zu wichtig. Alle Marktwirtschaften kennen Steuern, es ist nicht einzusehen, warum eine unterschiedliche Steuerstruktur, solange sie nicht darauf hinausläuft bestimmte ethisch erlaubte Aktivitäten praktisch zu verhindern ("Erdrosselungssteuern"), unfreier sein soll als eine andere.

### d) Mit Steuern steuern?

Dem letzten Argument würden diejenigen widersprechen, die es als nicht erlaubt ansehen, Steuern als Lenkungsmittel einzusetzen.

Faktisch haben aber alle Steuern immer Anreizwirkungen, d.h. alle Steuern steuern. Darum geht es eigentlich nur um die intelligente Nutzung dieser Anreizwirkungen so, daß grundlegende gesellschaftliche Ziele (hier Recht auf Arbeit, Kooperation im verpflichtenden globalen Ziel der Verhinderung der Gefahren des Treibhauseffekts) gefördert, nicht konterkariert werden

Noch grundlegender sind wir alle immer in sehr großem Maße Verhaltensanreizen ausgesetzt, die zur Erreichung privater Ziele bewußt eingesetzt werden. Es ist völlig unverständlich, warum es erlaubt sein soll, andere in Verhalten zu beeinflussen um privater Ziele willen, nicht aber, um grundlegende ethische Ziele zu erreichen.

Man sollte auch keine Wesensmetaphysik von Steuern betreiben, wie sie sich etwa in dem Argument ausdrückt, Steuern seien für die Erzielung von Staatseinnahmen da, und dürften deshalb nicht zur Lenkung eingesetzt werden. Steuern sind ein Mittel, ein Instrument, das klug eingesetzt werden soll angesichts einer Mehrzahl von



staatlichen Zielen.

e) Recht auf Arbeit:

Obwohl z.B. die katholische Soziallehre ein Recht auf Arbeit kennt, gehört es zu den Grundsätzen liberalen Denkens, daß es ein solches Recht nicht geben kann. In der Tat ist eine Marktwirtschaft ohne ein gewisses Maß an Arbeitslosigkeit, oder in jedem Fall der Möglichkeit von Arbeitslosigkeit nicht denkbar. Sucharbeitslosigkeit und Arbeitslosigkeit aufgrund strukturellen Wandels z.B. sind in Marktwirtschaften unvermeidbar.

Auf der Grundlage der Rawlsschen Theorie der Gerechtigkeit, läßt sich aber ein Formulierung des Rechts auf Arbeit finden, die auch in Marktwirtschaften verwirklicht und zu fordern ist. Jeder Mensch hat demnach ein Recht auf die Möglichkeit ein ausreichendes Einkommen auf eine Weise zu erzielen, die mit Selbstachtung und sozialer Anerkennung verbunden ist.

Ich gehe davon aus, daß diese Forderung heute in der Bundesrepublik Deutschland nicht erfüllt ist. So wie Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe zur Zeit geregelt sind, ist es zumindest fragwürdig, ob sie ein im Sinne des Differenzprinzips ausreichendes Einkommen ermöglichen. Sicher aber sind sie in einem solchen Maß mit sozialer Diskriminierung verbunden, daß Selbstachtung und soziale Anerkennung nicht mehr gewährleistet sind.

Da von einer Energiesteuer (auch bei einem "Alleingang") eher positive Beschäftigungseffekte ausgehen werden, wäre sie ein Beitrag gegen die weit verbreitete Verletzung des Rechts auf Arbeit. Allerdings würde dabei eine Art "Triage" Problem auftreten, weil ja die Beschäftigten, die durch eine Energiesteuer ihre Arbeit verlieren werden, nicht identisch sein werden mit jenen, die nun zusätzliche Beschäftigung finden. Unrecht ist niemandem zuzumuten, und so verweist dieses Problem auf die Notwendigkeit einer "großen Reform". Angesichts der Beschäftigungsprobleme moderner Industriegesellschaften sind entschiedene Maßnahmen notwendig, die das Recht auf Arbeit sichert. Teil einer solchen großen Reform, wären die hier betrachtete ökologisch-soziale Steuerreform, eine Neuorganisation des Transfersystems, eine neue Verteilung von Arbeit und eine Neubewertung von Nicht-Erwerbsarbeit, verbunden mit neuen sozialen Formen der Organisation dieser Nicht-Erwerbsarbeit. Das Ziel der Sicherung des Rechts auf Arbeit ist nicht weniger verpflichtend als das hier betrachtete der Abwendung großer Klimagefahren. Es wäre deshalb sehr bedauerlich, wenn die gesellschaftliche Diskussion dieser Fragen zu einem Gegeneinander führen würde, wo die einen um der Umwelt willen soziale Fragen, die anderen um sozialer Fragen willen Umweltprobleme zurückstellen wollen. Noch dringlicher würde ein Miteinander, wenn sich widererwarten herausstellen sollte, daß eine ökologische Steuerreform zu einer geringeren Beschäftigung führt.

f) Besondere sektorale und regionale Belastungen

Je nach Energieintensität und abhängig von unausgenutzten Einsparpotentialen werden die verschiedenen Produktionssektoren von einer Energiesteuer unterschiedlich betroffen sein. Da die sektorale Verteilung regional nicht einheitlich ist, werden die sektoralen Unterschiede zu regionale Unterschieden führen. Nach der Studie des DIW würden bei der untersuchten aufkommensneutralen Ausgestaltung einer Energiesteuer vier Sektoren deutlich negativ, elf Sektoren leicht negativ, dreizehn Sektoren leicht positiv und zwei Sektoren deutlich positiv beeinflusst.

Es ist zu erwarten, daß in den besonders negativ betroffenen Sektoren Produktionsstätten verlegt, Betriebe geschlossen und deshalb Arbeitsplätze verloren gehen werden.

Die sektoral unterschiedlichen Belastungen sind einerseits angestrebt. Sie bilden einen Teil der Lenkungswirkung einer Energiesteuer, die eben auch zu einer umweltfreundlicheren wirtschaftlichen Struktur führen soll. Die unterschiedlichen Belastungen voll auszugleichen wäre deshalb widersinnig.

Außerdem gibt es, wie schon in anderem Zusammenhang erwähnt, kein Recht auf eine bestimmte Position in der Einkommensverteilung. Technischer Wandel, Nachfrageänderungen, politische Maßnahmen auch in anderen Ländern, Entscheidungen von großen, multinationalen Konzernen usw. bringen immer auch Veränderungen in der Einkommensverteilung mit sich. Wenn man das nicht wollte, müßte man zurück in eine statische und hierarchische Ständegesellschaft. Die aus einer Energiesteuer resultierende Veränderung der Einkommensstruktur wäre eine Nebenwirkung einer weltweiten Kooperation mit dem Ziel, Millionen von Menschen vor großen Gefahren für das Überleben zu schützen. Es ist nicht einzusehen, warum das hier verwerflich, Einkommensänderungen aufgrund neuer Unternehmensstrategien aber unproblematisch sein sollten.

Andererseits bleibt sicher eine faire Verteilung der Lasten, soweit sie das eigentliche Ziel der Energiesteuer nicht in Frage stellt, anzustreben. Gesichtspunkte der sozialen Gerechtigkeit sind zu berücksichtigen. Grenzen der Zumutbarkeit sind in einer Konzeption der Gerechtigkeit als Fairneß dann erreicht, wenn etwa die resultierenden Spannungen die freiheitliche Gesellschaft und die Demokratie bedrohen würden, oder wenn - einen Punkt, den wir schon diskutiert haben - die aufgrund einer Energiesteuer Entlassenen in eine soziale Randlage geraten, die mit dem Differenzprinzip nicht mehr vereinbar ist.

Verlagerungen von Produktionsstätten sind dann sogar kontraproduktiv, wenn sie zwar zu geringeren Emissionen bei uns, aber höheren Emissionen anderswo führen.

Deshalb sollte eine außenwirtschaftliche Absicherung angestrebt werden. Beste Lösung dafür wäre natürlich eine europaweite Einführung verbunden mit internationalen Reduktionsverpflichtungen. Solange das nicht erreicht wird, sollten Formen des Grenzausgleichs versucht werden. Es muß keineswegs vorausgesetzt werden, daß alle solche Formen des Grenzausgleichs mit europäischem Recht und

den GATT Vereinbarungen unvereinbar sind.<sup>27</sup>

Anpassungsleistungen sowohl für die einzelnen Sektoren, wie für die betroffenen Beschäftigten sollten erbringbar sein. Vorzeitige Kapitalvernichtung sollte minimiert werden. Das ist bei der anzusetzenden Höhe der Steuern, wie für den zeitlichen Ablauf zu berücksichtigen, und spricht für die allgemein vorgesehene graduelle Einführung.

Anpassungsleistungen sind zu unterstützen. Ein Vorschlag des FöS dazu ist eine sektoral gestaffelte Zurückgabe der Einnahmen, gebunden an die Energieeffizienz fördernde und strukturanpassende unternehmerische Maßnahmen. Hierher gehören auch Umschulungsmaßnahmen und Sozialpläne.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> M. Wasmeier, Steuerlicher Grenzausgleich, in: Politische Ökologie, 13 ( 1995) 42\_43

<sup>28</sup> Zum Problem der sektoralen Arbeitslosigkeit ist auf die Ausführungen oben zu verweisen.

### III. Übertragung auf andere Formen der Besteuerung von Naturverbrauch

Während die Diskussion um die Einführung von Energie- oder CO<sub>2</sub>-Steuern schon am weitesten fortgeschritten ist, gibt es eine ganze Reihe von weiteren Vorschlägen zur ökologischen Umgestaltung des Steuersystems.

1) Zwei Vorschläge habe ich, nur um die Ausführungen möglichst klar und kurz zu halten, bisher nicht erwähnt, obwohl auf sie die vorgetragenen Überlegungen (bei Berücksichtigung der spezifischen Detailfragen) fast direkt übertragbar sind. Das gilt zum einen für die Forderung einer Erhöhung der Mineralölsteuer, die auch bei vielen ausgearbeiteten Vorschlägen als Ergänzung vorgeschlagen wird. Eine solche Erhöhung wird notwendig sein wegen der großen Bedeutung des Individual- und LKW-Verkehrs für CO<sub>2</sub> Emissionen (und sonstige umweltschädliche Emissionen!). Die CO<sub>2</sub> Emissionen aus dem Verkehr steigen anteilmäßig und absolut. Nach dem Energiesektor mit einem Anteil von 79%, trägt der Verkehr mit ca. 19% zu den CO<sub>2</sub> Emissionen bei. Gerade im Verkehrssektor werden hohe Einsparpotentiale erwartet. Eine Energiesteuer allein wird aber einen nur zu geringen Effekt auf den Mineralölpreis haben.<sup>29</sup>

Außerdem wird auch eine Durchforstung des Subventionssystems auf umweltschädliche Subventionen notwendig sein. Es wäre natürlich widersinnig, zum einen eine Energiesteuer einzuführen, und zum anderen z.T. beträchtliche Subventionen für besonders CO<sub>2</sub>-schädliche Sektoren aufrecht zu erhalten.

2) Für eine ganze Reihe weiterer Problem- und Schadstoffe wurden spezifische Umweltsteuern vorgeschlagen. Beispiele wären Steuern auf Düngemittel, Herbizide, Fungizide und Pestizide.

Pragmatische Überlegungen sprechen allerdings dafür, den Kreis solcher weiteren Umweltsteuern nicht zu sehr auszuweiten. Z.T. ist das Ordnungsrecht das angemessenere Instrument. Das gilt immer dann, wenn Stoffemissionen ganz, auf ein gesundheitlich verträgliches oder ein technisch mögliches Maß reduziert werden sollen, oder wenn die Zahl der betroffenen Entscheidungsträger relativ klein ist.<sup>30</sup>

Wenn zuviele auf jeweils einzelne Stoffe oder Stoffgruppen bezogene Steuern eingeführt werden, leidet die Übersichtlichkeit und Klarheit des Steuersystems. Die Unübersichtlichkeit des deutschen Steuersystems wird von vielen Beobachtern aber schon jetzt als groß betrachtet, so daß man mit weiteren Schritten in dieser Richtung vorsichtig sein sollte.

Wie das im Fall einer Energiesteuer auch gemacht wurde und wird, ist bei jeder neuen Umweltsteuer sorgfältig zu untersuchen, ob damit die angestrebten Ziele auch erreicht werden.

Umweltverschmutzungen sind nicht immer eine Frage des Überlebens und deshalb

---

<sup>29</sup> Enquete-Kommission a.a.O. 82, 121 ff.; Görres et al. a.a.O. 36.

<sup>30</sup> Vgl. Görres et al., a.a.O. 56.

eine wirkliche Bedrohung. Produktion ist praktisch immer, Konsum meist mit Umweltverschmutzung verbunden. Deshalb gibt es keine allgemeine ethische Pflicht jede Form der Umweltverschmutzung zu vermeiden. Bei manchen der sogenannten Problemstoffe geht es deshalb auch um unterschiedliche Präferenzen bezogen auf die akzeptierten Umweltbelastungen. In solche Fällen sind Reduktionen nicht einfach ethisch geboten. Sollten trotzdem Maßnahmen ergriffen werden, die den Einsatz staatlicher Zwangsmittel einschließen, sind deshalb wesentlich höhere Anforderungen an Kompensationszahlungen und den vorauszusetzenden Konsens zu stellen. Reduktionen des Verbrauchs anderer Problemstoffe ist aber natürlich dort verpflichtend wo ähnliche, wenn auch evtl. regionale Gefahrenpotentiale für Leben und Gesundheit anderer vorliegen.

3) Unter anderem von Wuppertal Institut wurde eine Steuer auf den allgemeinen Materialverbrauch vorgeschlagen.<sup>31</sup> Eine solche Steuer hätte zum Ziel, nicht nur den spezifischen Verbrauch bestimmter Problemstoffe, sondern ganz allgemein die menschlichen Eingriffe in das Ökosystem zu minimieren. Idealerweise würden dabei nicht nur Materialentnahmen, die in das endgültige Produkt eingehen, sondern auch Materialverschiebungen berücksichtigt.

Entscheidendes Argument wäre ein Perspektivwechsel, der im Blick auf die begrenzte Tragekapazität des Ökosystems die Möglichkeit ins Auge faßt, daß nicht bestimmte Emissionen, sondern allgemein der menschliche Naturverbrauch, die menschliche Ökonomie als solche zu groß werden gegenüber dem ihnen zugrundeliegenden Ökosystem. Der Treibhauseffekt und das Ozonloch wären dafür nur die ersten *Symptome*, denen, auch dann wenn die Menschheit Lösungen für sie finden würde, andere folgen werden, wenn das physische Wachstum der menschlichen Ökonomie nicht überhaupt begrenzt wird. Gibt es nicht eine ethische Pflicht, angesichts dieser Möglichkeit die Größe der menschlichen Ökonomie einzuschränken, bevor und ohne daß weitere Symptome das erzwingen? Im Bild gesprochen: Sollten wir nicht versuchen, auf Sicht statt nach Geräusch zu fahren?

Wie aber sollte man die erlaubte Größe bestimmen? Beim Treibhauseffekt handelt es sich um eine *bekannte, gegebene Gefahr*. Das Wachstum der menschlichen Ökonomie jetzt allgemein zu stoppen, hieße dagegen, nur auf Verdacht wegen möglicher *unbekannten Gefahren* uns selbst und anderen unter dem Einsatz auch staatlicher Zwangsmittel wesentliche Beschränkungen aufzuerlegen. Das Ideal eines "möglichst geringen Einsatzes der Natur" bleibt nichtsagend, solange nicht klar bestimmt wird, was "möglichst gering" heißt, sei es, daß eine bestimmte Größe begründet vorgeschlagen wird, sei es daß Regeln dafür vorgeschlagen werden, wie die Kosten der Reduktion des Natureinsatzes (in der Form von eingeschränktem Konsum) gegen die Vorteile abgewogen werden sollen. Auch sei hier noch einmal daran erinnert, daß es keine allgemeine Pflicht zur Verhinderung von Umweltverschmutzungen geben kann.

Ein eng damit zusammenhängendes Argument dafür, einfach den gesamten unspezifischen Materialverbrauch zu beschränken und deshalb zu besteuern, ist die

---

<sup>31</sup> Vgl. Görres et al., a.a.O. 54.

Tatsache, daß unabhängig von der Zusammensetzung höherer Verbrauch immer auch mit höherer Umweltverschmutzung verbunden ist. In kleinen Mengen vorgenommenen Bodenbewegungen oder Wasserentnahmen (ohne weitere spezifische Verschmutzungen) mögen völlig unproblematisch sein, in sehr großem Ausmaß vorgenommen könne auch sie ganze Ökosysteme zerstören. Allerdings wird dieses Argument oft so vorgetragen, als spiele die Zusammensetzung von Materialbewegungen und Verbrauch nur eine sekundäre Rolle. Aber ganz offensichtlich spielt die Art des Materialverbrauchs eine große Rolle, man vergleiche nur Abraumhalden bei Uranabbau und Materialbewegung bei Aushebung einer Baugrube. Das bedeutet aber, daß je nach Zusammensetzung des Materialverbrauchs sehr unterschiedliche Größen des gesamten Materialverbrauchs tragfähig sein werden.

Die letzten Überlegungen würden dafür sprechen, bei den Steuersätzen den spezifischen Schadstoffgehalt von Materialentnahmen zu berücksichtigen.<sup>32</sup> Aus steuertechnischen Gründen dürfte das aber das Aus für eine allgemeine Materialsteuer bedeuten, da es faktisch auf eine Vielzahl von Einzelsteuern für eine große Menge von Einzelstoffen hinauslaufen würde. Eine der (praktischen) Vorteile einer allgemeinen Materialsteuer sollte aber gerade ihre Einfachheit sein. Die Schädlichkeit von Einzelstoffen, ihr Gefahrenpotential ist oft nur sehr schwer einschätzbar, und wird z.T. überhaupt erst nach dem Auftreten erster Schädigungen bekannt. Dazu tragen unter anderm auch indirekte Wirkungen und die Möglichkeiten reiner Mengeneffekte bei. Auch hier könnte man also aus einem Vorsichtsprinzip heraus für allgemeine Mengenbeschränkungen argumentieren. Wiederum handelt es sich aber um eine unbekannte, nur mögliche Gefahr. Unabhängig von der begrenzten Tragfähigkeit des Ökosystems gibt es im übrigen auch kein Argument dafür, daß alle Materialentnahmen ab einer gewissen Größe *notwendig* gefährlich sind.

Als weiteres Argument für eine allgemeine Materialsteuer wurde vorgetragen, daß die Potentiale der Materialproduktivität nicht ausgenutzt würden, weil Materialverbrauch zu billig sei. Während es sicher korrekt ist, daß solche Potentiale bei weitem nicht ausgenutzt sind, ist das aber nur ein Argument, wenn davor schon klar ist, daß diese Potentiale (und nicht weiter Potentiale der Kapitals- und Arbeitsproduktivität) ausgenutzt werden *sollen*. Materialverbrauch ist nur *zu* billig, wenn entsprechende negative externe Effekte zu internalisieren wären.

Während die bisherigen Argumente für eine allgemeine Materialsteuer eine Notwendigkeit oder Pflicht einer Reduktion des allgemeinen Materialverbrauchs entweder zu begründen versucht haben oder vorausgesetzt haben, läßt sich eine solche Materialsteuer auch schon dann begründen, wenn eine solche Reduktion *wünschenswerter* ist, als ein weiterer Abbau der Beschäftigung, was man angesichts der *möglichen* Gefahren eines weiteren Anwachsens und dem großen Problem der Arbeitslosigkeit kaum bezweifeln können. Ein solches Argument setzt natürlich wieder voraus, daß eine allgemeine Materialsteuer erreicht, für was sie bestimmt ist (Reduktion des Materialverbrauchs, Ausweitung der Beschäftigung). Da der Staat

---

<sup>32</sup> In der Form zusätzlicher Regelungen für bekannte Schadstoffe möchten auch Vertreter einer allgemeinen Materialsteuer spezifische Belastungen berücksichtigen. Sie gehen aber davon aus, daß bei einer allgemeinen Materialreduktion deren Notwendigkeit geringer würde.

sowieso Steuern erhebt und damit Lenkungswirkungen ausübt, kann und sollte er das so tun, daß es seinen Zielen - den Zielen seiner Bürger entspricht. Es ist zu erwarten, daß langfristig eine Energiesteuer zu (erwünschten!) Anpassungsreaktionen führen wird, die die Steuereinnahmen aus dem Energieverbrauch deutlich sinken lassen werden. Hier könnte ergänzend eine allgemeine Materialsteuer einsetzen, die ohne Zweifel über lange Zeit eine verlässliche Steuerbasis bilden wird.

Auch wenn es kaum einem Zweifel unterliegen kann, daß es Grenzen der Tragfähigkeit des globalen Ökosystems gibt, wird derzeit noch keine Einigkeit darüber zu erzielen sein, wo diese Grenzen liegen, ja allein nur, wie die Größe des menschlichen ökonomischen Systems zu bestimmen wären<sup>33</sup>. Eine Pflicht zur Reduktion des allgemeinen Materialverbrauchs unter das gegenwärtige Niveau läßt sich deshalb meines Erachtens noch nicht begründen. Eine solche Pflicht ist aber keineswegs Voraussetzung für die Einführung einer solchen Steuer. Da Steuern sowieso erhoben werden müssen, würde auch ein mehrheitlicher Konsens darüber, daß solche Beschränkungen aufgrund der unbekannteren möglichen Gefährdungen wünschenswert sind, für die Einführung einer solchen Steuer sprechen. Aber auch ein solcher Konsens ist heute wohl noch nicht erreicht.

---

<sup>33</sup> Vorgeschlagen wurde als Maßstab der menschliche Anteil am Verbrauch der insgesamt auf der Erde durch die Photosynthese netto eingefangenen Energie. Menschen verbrauchen zur Zeit 25% des gesamten Nettoprodukts, 40% des terrestrischen (d.h. unter Ausschluß der maritimen Quelle von Energie aus Photosynthese). H. E. Daly, J. B. Cobb, For the Common Good, Boston 1993 143 ff.