

Die Logik der Klimapolitik (2)

Globale Verteilung der Immissionsrechte: die Pro-Kopf-Regel

Eine weit kompetentere und viel weiter vorausschauende Klimapolitik als die bisherige wäre nur möglich, wenn diese von anderen Akteuren betrieben würde als von herkömmlichen Regierungen, bei denen zwangsläufig kurzfristige Interessen und Interessenkonflikte im Vordergrund ihres Denkens und Handelns stehen. Herkömmliche Politik kann nicht zu plausiblen langfristigen Regeln finden, nach denen auf globaler Ebene klimaunschädliches Verhalten und damit auch klimaunschädliches Wirtschaften durchgesetzt werden könnte. Nur Akteure fachlich spezialisierter, also neokratischer Staatssparten wären hinreichend motiviert, die in der Klimafrage notwendige Kompetenz und Weitsicht zu entwickeln. Nur von der globalen Kooperation solcher spezialisierter Sparten wäre auch die notwendige Koordinierungsleistung zu erwarten, um einer weiteren Verschärfung des menschengemachten Klimaproblems und artverwandter Umweltprobleme vorzubeugen.¹ Anders als herkömmliche Regierungen hätten die Akteure neokratischer Staatssparten spontan die langfristigen Prinzipien im Blick, denen ihr politisches Handeln zu folgen hätte. Für neokratische Klimapolitiker stünde daher von vornherein das langfristige Ziel im Vordergrund, die Belastungen des Klimaschutzes nach nachhaltigen Regeln global zu verteilen. Der Weg zu solch langfristigen Regelungen dagegen - und damit auch die Frage, welche Nation auf diesem Weg welche Lasten zu tragen hat - würde als reines Übergangsproblem betrachtet. Übergangsprobleme sind natürlich nicht nebensächlich, aber sie sind kein Grund, Abstriche von langfristig notwendigen Zielen zu machen. Welchen langfristigen Regeln eine globale Klimapolitik gehorchen müsste, würde sich daher unter neokratischen Bedingungen viel schneller, klarer und politisch verbindlicher abzeichnen als in herkömmlicher Politik.

Bei einer Aufgabe wie der Klimapolitik hilft es wenig, wenn die Staatengemeinschaft, wie es in der Vergangenheit der Fall war, in wiederholtem globalem Kuhhandel für Zeiträume von einigen Jahren Immissionsrechte weltweit zu verteilen versucht. Eine Klimapolitik, die langfristig verlässlich, verbindlich und damit nachhaltig wirken wollte, müsste weit höheren Anforderungen genügen. Für eine solche Politik müssten viel längerfristige Regeln formuliert werden, und diese Regeln müssten in ihrer moralischen Plausibilität über jeden vernünftigen Zweifel erhaben ist. Dies betrifft insbesondere die

¹ Zu diesem Aspekt des Neokratiekonzepts s. auch „Die Logik der Klimapolitik“ in www.reformforum-neopolis.de.

Regel, nach der Rechte zur Immission potentiell klimabelastender Stoffe, die Rechte vor allem zum Ausstoß von Kohlendioxid, weltweit zu verteilen wären.

Es gibt eine - und nur eine - sehr einfache Regel, die genau diese Anforderung erfüllt: die Regel nämlich, dass Immissionsrechte global nach einem Pro-Kopf-Schlüssel zu verteilen sind. Diese Regel ist deswegen moralisch unanfechtbar, weil sie in Fragen der Schadstoffimmission alle Menschen gleich behandelt. Jede hiervon abweichende Regel, jede Regel, die Immissionsrechte nach anderen Kriterien verteilen würde, die also beispielsweise den Bürgern einzelner Staaten auf Dauer höhere Immissionen zubilligen würde als anderen, würde auf spontane moralische Vorbehalte stoßen und damit früher oder später auch auf entsprechend stärkere politische Widerstände. Zumindest auf lange Sicht gesehen wäre daher weltweit nichts anderes politisch durchsetzbar als ein gleiches Immissionsrecht für alle.²

Das Recht auf Immissionen ist von so grundlegender Bedeutung für Lebensweise und Wohlstandschancen, dass es den Charakter eines Grundrechts hat oder haben sollte. Ein Grundrecht ist es aber auch, nicht durch Immissionen anderer, auch nicht anderer Nationen und früherer Generationen, in Wohlstandschancen und Lebensweise beeinträchtigt zu sein. Klima- und umweltschädigendes Verhalten greift unweigerlich in dieses Grundrecht ein. Daher darf auch, wie dies von Seiten besonders klimaschädigender Staaten wie der USA noch immer geschieht, das Recht auf Immissionen nicht etwa als ein Gewohnheitsrecht behandelt werden. Es kann keinen moralischen Anspruch auf die Fortsetzung gewohnter klimaschädigender Verhaltens geben und auch nicht darauf, dieses Verhalten anders als nach plausiblen globalen Regeln anzupassen. Plausibel aber wäre eine solche Anpassung nur dann, wenn sie auf das Ziel gleicher Immissionsrechte für jeden Erdbürger zusteuerte. Kurz- und mittelfristige Klimapolitik dürfte dementsprechend, wenn sie moralisch plausibel sein wollte, nur noch als Übergang zu eben dieser Regel betrieben werden.

Klimapolitik hatte in der Vergangenheit nie den Anspruch, langfristig plausiblen globalen Regeln zu folgen. Es war und ist ein regellose Ad-hoc-Politik, und gerade deren Regellosigkeit machte es noch den größten Klimasünden der Staatengemeinschaft leicht, das Recht auf Immissionen - und damit auf Klimaschädigung - als ein gewachsenes Gewohnheitsrecht zu betrachten. Politiker dieser Staaten haben darüber hinaus den Zustand der Regellosigkeit genutzt, um ihre eigenen Bürger über die Klimaschädlichkeit gewohnter Lebensweisen fahrlässig zu täuschen, und sie haben es sich selbst dadurch leicht gemacht, überfällige Übergangsprozesse in der Klimapolitik aufzuschieben. Am

² Im Detail wären natürlich Abgrenzungsprobleme zu lösen. Wenn Staaten beispielsweise immissionsintensive Produkte nicht selbst herstellen, aber in großem Umfang importieren, könnte eine kompensierende Korrektur der Pro-Kopf-Quote angebracht sein.

allerwenigsten haben sie natürlich gewagt, die globale Gleichverteilung der Immissionsquoten, eine global einheitliche Pro-Kopf-Regel also, als langfristiges Ziel zu vertreten oder auch nur öffentlich in Erwägung zu ziehen. Ernsthaft zu erwarten wäre dies erst in einem neokratischen Kontext.

Übergangslösungen zur Pro-Kopf-Regel

Das Bekenntnis zu dieser Regel wird lange auf sich warten lassen, und auch wenn die klimapolitische Bewusstseinsentwicklung hierfür allmählich den Boden bereitet, kann der Übergang zu dieser Regel nur sehr langfristig gelingen. Klimaschädigendes Verhalten, das über viele Generationen Technologien und Lebensweisen geprägt hat, ist nicht innerhalb weniger Jahre und nicht einmal innerhalb weniger Jahrzehnte vollständig korrigierbar. Dies wäre technologisch unmöglich, es wäre ökonomisch unzumutbar, und es würde auch die betroffenen Menschen in ihrer mentalen Anpassungsfähigkeit überfordern. So wie die Pro-Kopf-Regel als langfristiges Ziel ein Gebot globaler Fairness ist, so werden es daher auch angemessene Übergangsregeln mit differenzierten Übergangsfristen sein. Die längsten Übergangsfristen werden dabei ausgerechnet jenen Nationen zuzugestehen sein, die in der Vergangenheit zu den größten Klimasurendern geworden sind. Gerade diese Nationen werden die fälligen Übergangsprozesse nicht in ein paar Jahrzehnten bewältigen können, sondern sie werden schon aus technischen Gründen einen Übergangszeitraum von mindestens einem halben Jahrhundert benötigen. Erst danach könnte eine weltweite egalitäre Pro-Kopf-Quote für Immissionen in Kraft treten, die niedrig genug ist, um globale Klimaneutralität zu gewährleisten.

Zu den konkreten Maßnahmen einer Übergangsphase wird es gehören, dass innerstaatlich die Steuern auf klimaschädliche Immissionen langsam, aber kontinuierlich angehoben werden, um die Anreize zu klimaschonendem Verhalten und zur Einführung klimaschonender Technologien zu verstärken. Auf zwischenstaatlicher Ebene könnte in der langen Zeit des Übergangs ein globaler Handel mit Immissionsrechten etabliert werden. Dies dürfte kein Handel sein, mit dem finanzkräftige Staaten sich von Verpflichtungen zur Immissionseindämmung zeitweilig freikaufen, sondern es sollte ein rein intertemporaler Tausch gegenwärtiger gegen zukünftige Immissionsquoten sein. Staaten beispielsweise, die ihre Immissionsquoten zeitweilig nicht ausschöpfen und daher über Quotenreserven verfügen, könnten diese Reserven an Staaten übertragen, die zur selben Zeit mit dem auferlegten Tempo der Immissionsminderung in Bedrängnis kommen. Im Gegenzug müssten letztere Staaten zukünftige Immissionsrechte an erstere hergeben, ihnen also Immissionsreserven für spätere Zeiten zukommen lassen. Solche Tauschprozesse könnten wesentlich dazu beitragen, klimapolitische Interessenkonflikte in Zeiten des Übergangs zu entschärfen.

Schon derartige Übergangslösungen allerdings erfordern einen zeitlichen Verantwortungshorizont, an dem es den Organen der herkömmlichen Demokratie fehlt, und auch sie sind daher ohne vorherige neokratische Reformen der politischen Ordnung schwer vorstellbar.

Klimapolitik und Bevölkerungspolitik

Das menschengemachte Schadenspotential für Klima und Umwelt hängt von der Bevölkerungsgröße ab. Je größer die Bevölkerung, desto stärker die Gefährdung für Klima und Umwelt. Dies gilt auch und vor allem für die Weltbevölkerung. Je niedriger diese ist, desto höher kann die globale Pro-Kopf-Quote für Immissionen sein, je größer sie ist, desto restriktiver muss die Klimapolitik bei der Festsetzung dieser Quote vorgehen. Klimapolitik steht daher in einem engen Wirkungszusammenhang mit der Bevölkerungspolitik. Bei der Entwicklung des Neokratiekonzepts wurde daher anfänglich vorgeschlagen, die politischen Zuständigkeiten für Bevölkerungspolitik und für langfristige Umweltpolitik, von der die Klimapolitik ja ein Teil ist, in einer gemeinsamen Staatssparte zusammenzufassen.³ Dies ist nur eines von vielen möglichen, aber es wäre zumindest vorübergehend ein sinnvolles institutionelles Merkmal einer neokratischen Staatsordnung.

Es ist aber bekanntlich noch immer alles andere als selbstverständlich, dass Staaten bevölkerungspolitisch aktiv sind und zielgerichtet handeln. Noch immer ist die Auffassung verbreitet, die Bevölkerungszahl sei letztlich als eine quasi naturgegebene Größe hinzunehmen. Diese Auffassung wurzelt in der Überzeugung, dass der Staat, zumal ein demokratischer, auf das regenerative Verhalten seiner Bürger aus moralischen Gründen nicht einwirken sollte, selbst wenn er könnte.

Nach dieser Auffassung hätte die erlaubte Immissionsmenge eines einzelnen Staates bei wachsender Bevölkerung automatisch mitzuwachsen. Mit der Verschärfung der Umwelt- und insbesondere der Klimaproblematik wird eine solche passive Haltung in Sachen Bevölkerungspolitik aber moralisch immer fragwürdiger, und sie verliert damit auf lange Sicht auch politisch an Überzeugungskraft. Auch politisch wird es daher immer unabweisbarer, dass Staaten ihre bevölkerungspolitischen Möglichkeiten entschlossen erkunden und - zum Wohle der eigenen Bürger wie der Bürger anderer Staaten - ebenso entschlossen ausschöpfen.

Jeder Einzelne trägt mit seinem regenerativen Verhalten, seiner privaten Entscheidung für oder gegen die Zeugung von Kindern, zum Ausufern, Schrumpfen oder zur Stabilisierung der Bevölkerungszahl bei. Dies sind zwar höchst private individuelle Entschei-

³ S. hierzu B. Wehner, *Die Katastrophen der Demokratie. Über die notwendige Neuordnung der politischen Verfahren*, Darmstadt 1991, S. 102ff. (Eine Kurzfassung ist in www.reformforum-neopolis.de verfügbar.)

dungen, aber für deren Auswirkungen auf Klima und Umwelt besteht eine kollektive Verantwortung, und diese ist ein klassischer Fall staatlicher, also politischer Zuständigkeit. Staaten bzw. Staatssparten, die ihre bevölkerungspolitischen Steuerungsmöglichkeiten ungenutzt lassen, verschärfen damit das Weltklimaproblem, es sei denn, deren Bevölkerungsentwicklung nähme selbsttätig den moralisch gebotenen Verlauf. Solche Staaten schmälern, wenn ihre Bevölkerung weiter wächst, auf lange Sicht die Pro-Kopf-Immissionsquoten ihrer eigenen Bürger, sie schmälern die Pro-Kopf-Quoten anderer Nationen, und sie schmälern insbesondere die Pro-Kopf-Quoten künftiger Generationen. Vor allem Staaten mit wachsender Bevölkerung stehen daher in der moralischen Verantwortung, zum Wohle anderer Staaten und zum Wohle künftiger Generationen bevölkerungspolitisch zu handeln.⁴ Täten sie dies nicht, verlören sie damit den moralischen Anspruch an die Staatengemeinschaft, dass ihre Immissionsquote an das ungebremste Wachstum ihrer Bevölkerung angepasst wird. Die Staatengemeinschaft wäre moralisch legitimiert, bei der Bemessung von Immissionsquoten das ungezügelte Bevölkerungswachstum unberücksichtigt zu lassen, und zwar unabhängig davon, welche temporären Auswirkungen auf Wohlstandschancen und Lebensweise der betroffenen Bürger sich ergeben würden.⁵

Auch bei solchen Sanktionen gegen unerwünschte Bevölkerungsentwicklungen sollte es aber Übergangsregelungen geben, und auch hierbei könnte der Tausch gegenwärtiger gegen künftige Immissionsquoten einzelnen Staaten helfen, vorübergehende Probleme zu bewältigen. Das langfristige Prinzip aber, dass zumindest kein Staatsvolk mehr wachsen sollte, ohne seine Pro-Kopf-Immissionen dementsprechend rascher als andere Staaten zu verringern, ist davon nicht berührt. Dieses Prinzip ist auf lange Sicht moralisch nicht weniger schlüssig als die global einheitliche Pro-Kopf-Regel für Immissionen selbst.

01 – 2008

www.reformforum-neopolis.de

⁴ Zur den Möglichkeiten einer aktiven Bevölkerungspolitik s. auch „Die Logik der Bevölkerungspolitik“ in www.reformforum-neopolis.de.

⁵ Als Sonderfall wären allenfalls migrationsbedingte Bevölkerungszuwächse zu behandeln.