

// NO.20-060 | 11/2020

# DISCUSSION PAPER

// MARC FRICK AND VERA HUWE

## Klimapolitik zwischen Markt, Deliberation und Hegemonie – Der Emissionshandel und das Politische

# Klimapolitik zwischen Markt, Deliberation und Hegemonie - Der Emissionshandel und das Politische

Marc Frick und Vera Huwe

13. Oktober 2020

## Zusammenfassung

Das Instrument des Emissionshandelssystems (EHS) wird von Umweltökonom:innen an prominenter Stelle zur Bewältigung der ökologischen Krisen sowohl im wissenschaftlichen Diskurs als auch in der Politikberatung empfohlen. Wir arbeiten drei implizite normative Prämissen des Lehrbuchmodells eines EHS im Kontext von Klimapolitik heraus und problematisieren diese mittels einer breiteren inter- und intradisziplinären Basis. Die Empfehlung reflektiert insbesondere Setzungen bezüglich der metatheoretischen Fragen nach dem Umgang mit Pfadabhängigkeiten, der ethischen Legitimation verschiedener Emissionsquellen sowie den Zielen von Klimapolitik. Werden die Prämissen anders gewählt, muss der EHS in ein umfassenderes Instrumentenbündel eingebunden, differenziert ausgestaltet oder ganz verworfen werden. In einem zweiten Schritt verorten wir die unmittelbare Umsetzung des EHS demokratietheoretisch als aggregativ-liberal, was mit der Prämisse einhergeht, dass alle durch die Dekarbonisierung ausgelösten oder verstärkten gesellschaftlichen Konflikte durch den Marktmechanismus aufgelöst werden können. In Abgrenzung dazu diskutieren wir Ansätze der deliberativen und der radikaldemokratischen Demokratietheorie, welche alternative Perspektiven auf die Möglichkeiten und rationalen Mechanismen der kollektiven Konfliktlösung einnehmen. Basierend auf der jeweiligen Konzeptualisierung des Politischen zeichnen wir nach, wie Klimapolitik gedacht werden kann; konkret welche Rolle ein EHS im politischen Prozess einnehmen kann oder sollte. Die Gegenüberstellung der Paradigmen erlaubt außerdem Rückschlüsse darauf, welche Aspekte des Politischen bei der unmittelbaren Umsetzung eines EHS aus dem Blickfeld geraten und welche Gefahren aus dieser Vernachlässigung erwachsen.

Dieses Papier macht die normativen Prämissen einer zentralen umweltökonomischen Empfehlung für Klimapolitik transparent und eröffnet Möglichkeitsräume zur Rekonzeptualisierung. Darüber hinaus zeigt es das Politische des Ökonomischen sowie die Relevanz informierter Perspektivenvielfalt in Theoriebildung und Politikberatung auf.

**Schlüsselbegriffe** Klimapolitik, Umweltökonomik, Emissionshandel, Politische Theorie, Demokratie, Liberalismus, Deliberation, Hegemonie, Konflikt

**JEL-Klassifikation** A12, A13, D62, D63, Q28

**Danksagung** Wir danken den Teilnehmer:innen der Seminare am ZEW–Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung sowie am Lehrstuhl von Michael Haus für Moderne Politische Theorie an der Universität Heidelberg für die konstruktive Diskussion der in diesem Artikel vorgestellten Argumente. Wir danken besonders Bettina Chlond, Malte Faber, Stephan Stuckmann, Beate Thies und Achim Wambach für hilfreiche Kommentare zu unserem Manuskript.

# 1 Motivation

Durch die Ratifikation des Paris-Abkommens wurde von 195 Ländern klimapolitischer Handlungsbedarf in noch nie da gewesenum Umfang anerkannt. Erstmals versprechen alle unterzeichnenden Länder substantielle Emissionsreduktionen. Auf Grund der beispiellosen Vielschichtigkeit der Herausforderung kann zur Findung von adäquaten Maßnahmen nicht ausschließlich auf Erfahrungswissen zurückgegriffen werden. Lösungswege müssen neu konzipiert und politisch ausbuchstabiert werden. Von der wissenschaftlichen, insbesondere sozialwissenschaftlichen Analyse und Beratung erwarten politisch Agierende und die Bürger:innen mitunter richtungsweisende Erkenntnisse, wie Klimapolitik zur Erreichung eines politisch gesetzten Ziels gestaltet werden soll. In der klimapolitischen Politikberatung und für die öffentliche politische Debatte nehmen insbesondere Ökonom:innen eine wichtige Rolle ein: Ökonom:innen werden vielfach sowohl nach Vorschlägen für mögliche politische Maßnahmen als auch für die Bewertung diskutierter Alternativen angefragt. Als Deutschland 2019 die Klimaziele in den Sektoren, die nicht dem europäischen Emissionshandelssystem (EU-ETS) unterliegen, zu verfehlen drohte, wurden Gutachten zur Prüfung möglicher klimapolitischer Maßnahmen ausschließlich an wirtschaftswissenschaftliche Forschungsinstitute oder Gremien<sup>1</sup> vergeben.<sup>2</sup> Dies verdeutlicht die besondere Stellung ökonomischer Analysen für den politischen Entscheidungsfindungsprozess.

Alle angefragten Gutachter:innen können im Spektrum der neoklassischen Umweltökonomik verortet werden. Innerhalb der umweltökonomischen Beiträge werden insgesamt vier Optionen politischer Maßnahmen für die zu regulierenden Sektoren diskutiert: Der Ausweitung des bisher existierenden Ordnungsrechts werden drei mögliche marktbasierende Instrumente gegenübergestellt. Ungeachtet geringer Differenzen in den jeweiligen Empfehlungen lässt sich feststellen, dass die Gutachten einhellig für die Ausrichtung der Klimapolitik auf umfassende CO<sub>2</sub>-Bepreisung plädieren. Dabei wird für ein marktbasierendes Instrument, welches die Form einer CO<sub>2</sub>-Steuer oder eines (unter gewissen Bedingungen als äquivalent angesehene) Emissionshandelssystem (vgl. Weitzman, 1974, kurz EHS) annehmen kann, als Leitinstrument geworben. Konkret wird unter Hervorhebung der Kosteneffizienz als zentralem Kriterium mittel- bis langfristig einstimmig die Ausweitung des EU-ETS auf die Nicht-ETS-Sektoren als übergeordnetes

---

<sup>1</sup>Die Gutachten wurden vom Mercator Research Institute on Global Commons and Climate Change (MCC, Edenhofer et al., 2019), dem Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Feld et al., 2019) und dem wissenschaftlicher Beirat des Bundeswirtschaftsministeriums (K. Schmidt et al., 2019).

<sup>2</sup>Das europäische Emissionshandelssystem ist seit 2004 das zentrale Instrument der europäischen Klimapolitik und deckt aktuell ca. 45% der europäischen Emissionen aus Industrie, Energieerzeugung ab. Seit 2012 sind außerdem THG-Emissionen des innereuropäischen, genauer des intra-EEA (European Economic Area), Flugverkehrs partiell abgedeckt. Während CO<sub>2</sub>-Emissionen berücksichtigt werden, bleiben Nicht-CO<sub>2</sub>-Emissionen, welche bis zu 2/3 der gesamten Klimawirkung von Flügen ausmachen (Lee et al., 2010), außen vor. Die Emissionen der übrigen Sektoren sind seit 2013 im sogenannten Lastenausgleich (Effort Sharing Decision) mit Reduktionszielen versehen, die durch jeweils länderspezifische klimapolitische Maßnahmen angestrebt werden. Der EU-ETS soll die Emissionen der regulierten Sektoren im Jahr 2020 um 21% gegenüber dem Emissionsniveau von 2005 verringern. Bis 2030 wird eine Reduktion um 43% gegenüber 2005 angestrebt. Für die Sektoren, die nicht dem EU-ETS unterliegen, darunter insbesondere die Sektoren Verkehr und Wärme sowie Abfall- und Landwirtschaft, wurde 2013 mit dem Abkommen zur Lastenteilung die Zielmarken der Reduktion von 10% bzw. 30% gegenüber 2005 Niveau bis 2020 bzw. 2030 formuliert.

klimapolitisches Ziel empfohlen. Diese Maßnahme erhält auch in der jüngsten Umfrage des Ökonomenpanels unter deutschen Ökonom:innen insgesamt die höchste Zustimmung (Blum et al., 2019). Kurzfristig werden je nach Gutachten nur marginal verschiedene marktbasierende Instrumente als übergangslösung vorgeschlagen. Untergeordnet empfehlen manche Gutachter:innen darüber hinaus komplementäre Maßnahmen, wie beispielsweise Infrastrukturinvestitionen für Elektromobilität und den öffentlichen Nahverkehr oder eine Energiesteuerreform. Teilweise wird auch die Pro-Kopf-Rückerstattung der Einnahmen an die Bürger:innen mit dem Ziel, das marktbasierende Instrument sozial gerecht auszugestalten, befürwortet.

Die Prominenz marktbasierter Instrumente erwächst aus dem Zuschnitt der umweltökonomischen Theorie, anhand derer unterschiedliche Politikmaßnahmen erdacht und bewertet werden. Wie der spezifische theoretische Zuschnitt gewählt wird ist dabei unvermeidbar Ausdruck einer normativen Setzung (Sandel, 2013; Weingart und Lentsch, 2008, S. 24).<sup>3</sup> Die normative Setzung als solche zu erkennen und einzuordnen ist notwendig für das Verständnis des theoretischen Raums, in welchem sich die klimapolitische Debatte bewegen kann. Der theoretische Raum konstituiert sich über zentrale normative Prämissen. Dass diese Prämissen einer (umwelt-)ökonomischen Perspektive bislang sowohl in der Literatur als auch im öffentlichen Diskurs selten transparent gemacht werden, wurde bereits an anderer Stelle festgestellt (vgl. Mattauch und Hepburn, 2016; Gräbner und Strunk, 2019).

Dieses Essay arbeitet implizite normative Prämissen für das Instrument des Emissionshandelsystems heraus und kontrastiert diese mit alternativen Positionen. Diese Gegenüberstellung macht die in den Prämissen angelegte Setzung als solche erkennbar. Die Setzung normativer Prämissen wirkt sich auf den Zuschnitt des möglichen Denkraums aus, welcher wiederum determiniert, wie Klimapolitik und die dazu notwendigen Maßnahmen gedacht werden können. Das EHS selbst ist ein aggregatives Instrument. Welche Rolle diesem politischen Instrumenten zukommt, ist abhängig vom angelegten Verständnis des Politischen, in das sie eingebettet werden. Wird das empfohlene Emissionshandelssystem unmittelbar implementiert, verleiht dies einer paradigmatischen Verortung im aggregativ-liberalen Verständnis des Politischen Ausdruck. Um diese Verortung zu verdeutlichen, stellen wir die Grundzüge zweier weiterer theoretischer Ansätze vor, die ihren Denkraum mithilfe anderer Prämissen konstituieren. Dem aggregativ-liberalen Paradigma stellen wir konkret einen deliberativen und einen radikaldemokratischen Ansatz gegenüber und untersuchen die innerhalb der jeweiligen Paradigmen mögliche klimapolitische Einbettung eines aggregativen Instruments. Die durch den Vergleich deutlich werdenden Unterschiede ermöglichen einen kritisch prüfenden Blick auf das jeweils mögliche Verständnis von Klimapolitik. Die Kontrastierung erlaubt außerdem das Aufzeigen potentieller blinder Flecken, die sich ergeben, wenn die ökonomische Empfehlung unmittelbar umgesetzt und nicht in ein explizites Konzept des Politischen eingebettet wird. Mit dieser Analyse möchte dieses Papier dazu beitragen, eine umfassenderen Diskussion dessen, was Klimapolitik sowohl in der ökonomischen Theoriebildung und Beratung als auch im politischen Prozess leisten kann oder

---

<sup>3</sup>Demgegenüber folgen weite Teile der (umwelt-)ökonomischen Forschung einem positivistischen Wissenschaftsverständnis und verstehen die Ökonomik als wertfrei oder doch zumindest in ihrem Ansatz getrennt von normativen Setzungen (für eine umfangreichere Behandlung siehe Broome, 2008).

muss, zu ermöglichen.

Nachfolgend werden in Kapitel 2 die theoretische Konzeption und grundlegende Prinzipien der Funktionsweise eines Emissionshandelssystems dargelegt. Wir behandeln dabei explizit das EHS des umweltökonomischen Lehrbuchs, das in der politischen Beratung, aber auch in Forschung und Lehre Anwendung findet. Es handelt sich hierbei um eine im Schematischen verbleibende Darstellung, welche nicht alle innerhalb des (umwelt-)ökonomischen Spektrums abbildbaren und angewandten Möglichkeiten abdeckt.<sup>4</sup> Dennoch spiegelt das Lehrbuch auch in besonderem Maße wider, was in der Disziplin als „gesichertes Wissen“ gilt (Van Treeck und Urban, 2017, S. 10). In Kapitel 3 arbeitet dieses Essay die im theoretischen Zuschnitt angelegten impliziten normativen Prämissen der Empfehlung eines EHS heraus. In Kapitel 4 erfolgt die Analyse der möglichen Rolle eines EHS in verschiedenen Ansätzen der politischen Theorie. Kapitel 5 erarbeitet den innerhalb der drei Ansätze konzeptualisierbaren Zuschnitt von Klimapolitik sowie die Rolle, die ein EHS darin einnehmen kann. Kapitel 6 diskutiert abschließend die erarbeiteten Perspektiven mit Blick auf realweltliche klimapolitische Herausforderungen.

## 2 Ratio: Das Emissionshandelssystem im Lehrbuch

Marktbasierte Instrumente wie das im Folgenden diskutierte Emissionshandelssystem sind ein zentraler Bestandteil der ökonomischen Beschäftigung mit ökologischen Problemstellungen. Diese gewinnen seit den 1970er-Jahren innerhalb der Ökonomik an Bedeutung (Victor, 1972; Jöst, 1994, S. 9). Eine zentrale Frage ist dabei, wie ein Umgang mit dem Ausstoß von Schadstoffen, die durch wirtschaftliche Produktionsprozesse unweigerlich verursacht werden, gefunden werden kann (Baumgärtner, 2012). In der umweltökonomischen Betrachtung werden Schadstoffemissionen als Externalitäten konzeptualisiert (Pigou, 1920; Nordhaus, 1977). Mit dem Begriff der Externalität werden (nicht-intendierte) negative Wohlfahrtseffekte bezeichnet, welche nicht durch einen Markt abgedeckt werden und deshalb von den Emittenten bei der Wahl ihres Emissionsniveaus nicht berücksichtigt werden. Deren Auswirkungen werden entsprechend preislich nicht abgebildet, was zu einem Emissionsniveau über dem als optimal definierten Niveau führt. In der umweltökonomischen Theorie wird die Emissionsmenge, die das in einer utilitaristischen Abwägung von Kosten und Nutzen der Emissionsvermeidung (Kosten-Nutzen-Analyse) ermittelte soziale Optimum erreicht, als optimal erachtet. Ein zweiter Ansatz, der sich insbesondere im Anschluss an Baumol und Oates (1971) etablierte, orientiert sich hingegen an politisch gesetzten Zielen, konkret der Begrenzung von Schadstoffemissionen auf eine bestimmte Menge, und legt den Fokus auf die Frage, wie vorgegebene Mengenziele mit umweltpolitischen Instrumenten kosteneffizient erreicht werden können (Standardpreisansatz oder Kosten-Wirksamkeits-Analyse, bspw. Jöst, 1994, S. 53). Umweltökonomische Instrumente wie das EHS bedürfen also der ökonomischen Bewertungsmethode von Optimalität nicht zwingend.

---

<sup>4</sup>Insbesondere werden hier in der Literatur vorhandene wohlfahrtsökonomische Ansätze nicht berücksichtigt, die explizit nicht-individualistische ethische Zielfunktionen in ihrer Modellierung berücksichtigen.

Letztlich ist jedes denkbare Mengenziel politisch setzbar (Ekardt, 2016). Für die weitere Analyse gehen wir davon aus, dass das Mengenziel von der Politik gesetzt wird, wobei dies sich jedoch möglicherweise an in ökonomischer Politikberatung artikulierten Empfehlungen orientiert. Im Folgenden werden die theoretischen Grundzüge eines Emissionshandelssystems (auch „cap-and-trade“) erläutert.

Ein EHS ist ein marktbasierendes Politikinstrument, welches zur Regulierung von Emissionen eingesetzt werden kann. In einem EHS wird politisch eine Obergrenze („cap“) festgelegt, die begrenzt, welche Emissionsmenge innerhalb eines bestimmten Zeitraums von den der Regulierung unterliegenden Emittenten ausgestoßen werden darf. Das EHS kann dabei verschiedene Sektoren umfassen. Es werden Zertifikate in Höhe dieser Obergrenze ausgegeben, wobei jedes Zertifikat den Ausstoß einer Einheit Emissionen erlaubt. Auf diese Weise wird das Mengenziel sicher erreicht (sog. ökologische Effektivität). Nach der Zertifikatsallokation können die regulierten Emittenten die Zertifikate untereinander handeln („trade“). Ein Preis für die Zertifikate ergibt sich nur mittelbar als Signal der Knappheit der verfügbaren handelbaren Zertifikate. Vermeidungskosten sind zwischen Emittenten heterogen und dem Staat unbekannt. Unter diesen Bedingungen vermeiden Emittenten Emissionen, solange deren Grenzvermeidungskosten, also die Kosten, die zur Vermeidung einer zusätzlichen Einheit an Emissionen anfallen, unter dem sich auf dem Markt bildenden Preis liegen. Emittenten, deren Grenzvermeidungskosten über dem Marktpreis liegen, werden die entsprechenden Emissionen nicht vermeiden, sondern Zertifikate kaufen und entsprechende Einheiten emittieren. Durch das Preissignal vermeiden also die Emittenten mit den niedrigsten Grenzvermeidungskosten zuerst, während die Emittenten mit den höchsten Grenzvermeidungskosten weiterhin emittieren, was zu insgesamt minimalen Gesamtvermeidungskosten bei gegebener technischer Ausstattung führt (sog. statische Kosteneffizienz). Im Gleichgewicht sind die Grenzvermeidungskosten über Emittenten und Sektoren hinweg ausgeglichen. Ein funktionierendes Emissionshandelssystem setzt darüber hinaus durch den Preis Anreize für die Entwicklung neuer, emissionsärmerer Technologien und beeinflusst somit künftige Vermeidungskosten. Ein Emissionshandelssystem ist dynamisch kosteneffizient, wenn die Gesamtvermeidungskosten intertemporal minimiert werden. Um Emissionen effektiv zu reduzieren, muss die festgelegte Obergrenze unter der Emissionsmenge liegen, die ohne das EHS emittiert worden wäre. Dieses nicht beobachtbare Vergleichsszenario wird häufig als „business-as-usual“ bezeichnet. Dieser Begriff impliziert jedoch eine normative Verengung des denkbaren Normalzustands, sodass die Bezeichnung „kontrafaktisch“ oder „baseline“ adäquater wäre.<sup>5</sup>

Der Politik kommt in diesem theoretischen Rahmenwerk die Rolle zu, das Mengenziel festzulegen (bspw. Sturm und Vogt, 2011, S. 93). Aus der durch das Mengenziel fixierten Emissions-

---

<sup>5</sup>Die Bezeichnung „as usual“ - „wie normal“ - setzt die fossile Ausgestaltung der Welt in der Gegenwart als „normal“ und verkennt somit ihren historisch-räumlich kontingenten Charakter. Die Frage nach einem Normalzustand in der Zukunft wird als lineare Fortschreibung des gegenwärtig beobachteten Zustands konzipiert. Somit drückt der Begriff die normative Einschätzung aus, dass ein Fortbestand des Vorherigen das relevante Vergleichsszenario darstellt. Die Bezeichnung der linearen Trendfortschreibung als „normal“ stellt jedoch eine normative Einschränkung denkbarer Vergleichsszenarien dar. Diese normative Einschränkung schließt somit andere Szenarien wie zum Beispiel das einer ambitionierten Klimapolitik als normal aus.

menge folgt außerdem, dass Emissionsreduktion über das Mengenziel hinaus in den regulierten Sektoren nicht möglich ist. Entsprechende Bestrebungen führen stattdessen lediglich zu einer Verschiebung der Emissionen innerhalb des EHS (sog. Wasserbetteffekt), da die ungenutzten Zertifikate von anderen Marktteilnehmern gekauft und genutzt werden. Basierend auf der dargelegten theoretischen Funktionsweise eines EHS folgt, dass sich Politik auf das Setzen des Mengenziels beschränken und keine weiteren Politikmaßnahmen in den regulierten Sektoren initiieren soll. Ist das Mengenziel einmal gesetzt, alloziert der Markt die zur Verfügung stehende Emissionsmenge effizient unter den Emittenten. Durch die Aggregation produktionsseitiger Vermeidungskosten sowie individueller Präferenzen in Angebot und Nachfrage handelt es sich um ein aggregatives Politikinstrument. Darüber hinaus gewährleistet das EHS trotz hoher, durch die vielfältigen Interdependenzen der Aktivitäten von Individuen und Firmen unter Bedingungen des Unwissens verursachte Komplexität politische Handlungsfähigkeit. Einmal eingeführt erlaubt es die Entpolitisierung des Weges zur Erreichung des Mengenziels, die Entmoralisierung von individuellem Handeln (Edenhofer und Jakob, 2019, S. 66) und spricht überdies den individuellen Präferenzen eine hohe Relevanz zu (Caney und Hepburn, 2011).

Das theoretische Rahmenwerk des EHS kann auf verschiedene durch Schadstoffemissionen verursachte ökologische Probleme angewandt werden. Im Falle von Klimapolitik wird es als Leitinstrument zur Regulierung von Treibhausgasemissionen (THG-Emissionen), darunter CO<sub>2</sub>-Emissionen, diskutiert.

### 3 Implizite normative Prämissen

Nachfolgend arbeiten wir drei implizite normative Prämissen  $N1-N3$  heraus, die mit der Empfehlung eines EHS als Leitinstrument der Klimapolitik einhergehen. Die Prämissen geben dabei eine spezifische Antwort auf drei übergeordnete Fragen, welche im Folgenden als Metakategorien bezeichnet werden. Gegeben der klimapolitischen Anwendung eines EHS auf pfadabhängige THG-Emissionen fragt die Metakategorie  $M1$  nach dem adäquaten Umgang mit fossilen Pfadabhängigkeiten, sogenannten carbon lock-ins, und ist somit anwendungsspezifisch. Die Metakategorie  $M2$  fragt nach dem ethischen Legitimationskriterium unterschiedlicher Emissionsquellen und Metakategorie  $M3$  nach der Zielsetzung von Klimapolitik. Prämissen zwei und drei ergeben sich modellinhärent. Die in der Ratio implizit angelegten spezifischen Antworten  $N1-N3$  stellen dabei eine Setzung und lediglich eine von verschiedenen denkbaren Antworten auf  $M1-M3$  dar. Wir zeigen alternative denkbare Prämissen sowie deren Bedeutung für die empfohlene Ausgestaltung eines EHS, konkret für die Konzeptualisierung der zu regulierenden Emissionsmenge als endogen und dem Verständnis dessen, was als kosteneffizient gelten kann, auf.

#### 3.1 Umgang mit carbon lock-ins

##### Ratio des EHS: Carbon lock-ins marktbasiert adressieren

Die Anwendung des oben erläuterten Theorierahmens auf den spezifischen Kontext der THG-

Emissionen impliziert eine erste Prämisse. Im Falle von THG-Emissionen resultiert das gegenwärtige Emissionsniveau aus einem pfadabhängigen Prozess (Seto et al., 2016). Diese Pfadabhängigkeiten erwachsen aus einer in über zwei Jahrhunderten aufgebauten fossilen Infrastruktur sowie deren Verzahnung mit Institutionen und menschlichem Verhalten (ebd.).<sup>6</sup> Im Kontext von THG-Emissionen werden Pfadabhängigkeiten als carbon lock-in bezeichnet.<sup>7</sup> Basierend auf Seto et al. (2016) werden insbesondere die Dimensionen infrastrukturell-technologischer lock-in, institutioneller lock-in und verhaltensbezogene lock-in unterschieden. Carbon lock-ins lösen einzeln sowie in ihrer Wechselwirkung Beharrungskräfte aus, welche sich gegenseitig verstärken und durch „kontinuitätssichernden Mechanismen“ (Beyer, 2005) den emissionsintensiven Status quo begünstigen. Somit wirken carbon lock-ins auf das Emissionsniveau und müssen im Rahmen von Klimapolitik berücksichtigt werden.

In der Ratio werden Prozesse als neutral konzeptualisiert. Wird das EHS als Leitinstrument zur Regulierung eines pfadabhängigen Prozesses angewandt und neben dem EHS keine weiteren Instrumente als zentral herausgestellt, lässt sich folgende normative Prämisse feststellen:

*N1: Carbon lock-ins sollen über das EHS adressiert werden.*

---

<sup>6</sup>Pfadabhängigkeiten im Allgemeinen wurden in der ökonomischen Literatur teils mit unterschiedlichem Fokus und Bezeichnungen sowohl in evolutorischer, institutioneller, ökologischer, experimenteller Ökonomik und Innovationsökonomik aufgegriffen (nicht-erschöpfender Überblick sowie ideengeschichtliche Einordnung siehe Gigante (2016)).

<sup>7</sup>Lock-in bezeichnet die Begünstigung des Status quo und ist normativ neutral. Im Falle von THG-Emissionen begünstigen Pfadabhängigkeiten ein hohes Emissionsniveau. Die damit verbundenen Risiken führen zu einer negativen normativen Konnotation des Begriffs „lock-in“ im Kontext von THG-Emissionen (Seto et al., 2016).

*Exkurs: Die Bedeutung von carbon lock-ins am Beispiel von Infrastruktur*

Die Bedeutung dieser Prämisse lässt sich am Beispiel des sogenannten infrastrukturell-technologischen carbon-lock ins verdeutlichen. Infrastruktur kann auf unterschiedliche Weise für Emissionen relevant sein (vgl. Seto et al., 2016):

- Als kohlenstoffemittierende Infrastruktur (carbon-emitting infrastructure), wie im Fall von Kraftwerken, Fahrzeugen, Flugzeugen und industrieller Infrastruktur,
- als emissionsstützende Infrastruktur (carbon-emissions-supporting infrastructure), wie beispielsweise Pipelines, Raffinerien oder Tankstellen,
- und als energienachfragende Infrastruktur (energy-demanding infrastructure), welche unter anderem Gebäude, Straßennetze und die Stadtgestaltung umfasst.

Lange Lebenszyklen physischer Infrastruktur, hohe Investitionskosten und Skaleneffekte führen angebotsseitig tendenziell zu einem langfristigen Erhalt einer einmal gebauten Infrastruktur. Insbesondere große Infrastrukturprojekte sind jedoch nicht marginal für die Emissionsentwicklung (Dietz und Hepburn, 2013). Nachfrageseitig werden infrastrukturelle carbon lock-ins auf zwei Weisen wirksam.

1. Bestehende Infrastruktur bildet eine Verhaltensarchitektur innerhalb derer Menschen Entscheidungen treffen. Die Wahl einer Verhaltensarchitektur ist dabei unvermeidlich (Sunstein, 2015). Da Menschen jedoch nicht akontextual entscheiden, sondern häufig dem gesetzten Default folgen (Kahneman, 2003), beeinflusst Infrastruktur über Defaulteffekte Emissionen direkt. Trägt wie im Falle stark habitualisierten Mobilitätsverhaltens der Default zur Bildung von Gewohnheiten beiträgt, sind Effekte langanhaltend.
2. In der langen Frist kann Infrastruktur auch Präferenzen für emissionsrelevantes Verhalten und somit indirekt die Emissionen selbst beeinflussen (Bowles, 1998; Mattauch und Hepburn, 2016). Erste empirische Untersuchungen zeigen dies im Kontext von Verkehrsmittelwahl (Cao et al., 2009; Weinberger und Goetzke, 2010; Weinberger und Goetzke, 2011). Mattauch und Hepburn (2016, S. 7) verweisen darüber hinaus auch auf anekdotische Evidenz für den Energiesektor.

Diese lock-ins wirken in erster Linie, jedoch nicht ausschließlich in Sektoren, in denen das individuelle Verhalten direkt Emissionen verursacht. Beispiele hierfür sind die Sektoren Verkehr oder Ernährung. Am Beispiel der Infrastruktur zeigt sich also, wie carbon lock-ins die Nutzung fossiler Energieträger und folglich das derzeitige Emissionsniveau perpetuieren können. Hier manifestieren sich „kontinuitätssichernden Mechanismen“ u.a. in der Ausgestaltung von Investitions- bzw. Infrastrukturpolitik (z.B. Zu- oder Rückbau von Kohlekraftwerken oder Flughäfen, Straßeninfrastruktur und energieeffiziente Stadtplanung) sowie im Design von Marktstrukturen und Regularien, die bislang auf fossile Energieträger zugeschnitten sind (u.a. Verkehrs- und Bauverordnungen, Energienetze, vgl. Mattauch et al., 2019; Petschow et al., 2018, S. 160).

*N1* stellt die Antwort auf die Frage nach dem Umgang mit Pfadabhängigkeiten dar. Wie bereits zu Beginn des Abschnitts einschränkend bemerkt wurde, ist diese Prämisse nicht modellinhärent, sondern resultiert aus dem Kontext der Anwendung des EHS auf pfadabhängige THG-Emissionen. Im Folgenden wird diese Position mit einer alternativen Sichtweise kontrastiert.

### **Kontrastierende Perspektive: carbon lock-ins explizit adressieren**

Eine rein marktbasierende Umgestaltung wird von verschiedenen Autor:innen, auch innerhalb des umweltökonomischen Spektrums, als wenig erfolgsversprechend in Bezug auf eine ausreichende Emissionsreduktion eingeschätzt. So weist beispielsweise Matthes (2010) darauf hin, dass großangelegte Veränderungen der Infrastruktur im europäischen Kontext in einem hoch regulierten Umfeld, in welches fossile Pfadabhängigkeiten eingeschrieben sind, erfolgen müssen. Dies mache entgegen dem dezentralen Ansatz von marktbasierenden Instrumenten explizite Planung mit großen Vorlaufzeiten erforderlich. Bei bestehenden carbon lock-ins ist außerdem die Realisierung der dynamischen Kosteneffizienz des EHS unwahrscheinlich, da diese den Einsatz möglicher neu entwickelter emissionsärmerer Technologien begrenzen und die Weiterentwicklung bereits bestehender Technologien hemmen. So führt beispielsweise die Inbetriebnahme neuer Kohlekraftwerke dazu, dass bei ähnlicher Energienachfrage über einen langen Zeitraum kein Bedarf für den Ausbau von Windkraftwerken oder die Verbesserung der zugrundeliegenden Technik besteht.

Auf Grund der beispiellosen Größenordnung der in internationalen Abkommen beschlossenen Emissionsreduktionsziele beeinträchtigen carbon lock-ins die politische Realisierbarkeit eines ausreichend ambitionierten Mengenziels. Grundsätzlich ist zwar theoretisch mit einem EHS jedes Emissionsniveau als Mengenziel wählbar, dennoch muss dieses auch politisch verabschiedet werden können. Wird durch carbon lock-ins ein hohes Emissionsniveau bereits vorgezeichnet, erscheint in zustimmungspflichtigen demokratischen Verfahren die Verabschiedung eines stringenten Mengenziels wenig(er) wahrscheinlich. Vor diesem Hintergrund plädieren verschiedene Autor:innen für eine explizite Adressierung der Kontinuitätssichernden Mechanismen durch politisch Agierende (u.a. Faber et al., 2003; Matthes, 2010; Sims et al., 2014; Seto et al., 2016; Mattauch et al., 2019). Ivanova et al. (2020) erarbeiten umfassende Maßnahmen, welche zur Überwindung jeweils infrastrukturell-technologischer, institutioneller sowie verhaltensbezogener lock-ins verbunden mit gewissen Emissionen aus den Sektoren Ernährung, Verkehr und Wohnen beitragen können, darunter Infrastrukturaus-, um- und -rückbau, Abbau klimaschädlicher Subventionen, Veränderung des Defaults hin zu klimafreundlichen Optionen sowie die Entkopplung gewisser Verhaltensweisen von spezifischen sozialen Identitäten. Als weitere Instrumente stehen beispielsweise strategische Innovationsförderung bzw. Investitionslenkung als Instrumente zur Verfügung (u.a. Mazzucato, 2017; Hepburn et al., 2018).<sup>8</sup>

Ausgehend von einem Blickwinkel der Pfadabhängigkeiten wird erkennbar, dass die durch das

---

<sup>8</sup>Auf Grund der Unvermeidlichkeit der Verhaltensarchitektur prägt jedoch nicht nur die Entscheidung, Kontinuitätssichernde Mechanismen und Strukturen zu verändern eine Verhaltensarchitektur, sondern auch die Entscheidung, diese nicht umzugestalten. Dies entspricht implizit der politischen Entscheidung für eine den Status quo-stützende Verhaltensarchitektur.

EHS regulierte Emissionsmenge intertemporal endogen ist. Werden bestehende carbon lock-ins durch entsprechende Instrumente reduziert bzw. neue carbon lock-ins vermieden, kann die künftig zu regulierende Emissionsmenge gegenüber dem kontrafaktischen Szenario reduziert werden. Das Differential muss nicht dekarbonisiert werden. Realpolitisch ist dies besonders relevant, weil die Organisationsstruktur bestehender Emissionshandelssysteme mehrjährige Handelsperioden vorsieht, vor deren Beginn jeweils ein neues Reduktionsziel gesetzt wird. Eine Einhegung der Emissionsbasis durch den Abbau von Pfadabhängigkeiten ermöglicht das Setzen eines stringenteren Mengenziels in der nächsten Handelsperiode und wird somit nicht durch den Wasserbetteffekt ausgehebelt. Die Adressierung von carbon lock-ins beeinflusst indirekt auch die Allokation, die als kosteneffizient gelten kann. Grundlage für die Bestimmung von Kosteneffizienz ist die verbleibende Emissionsbasis. Werden gewisse Aktivitäten mit hohen Vermeidungskosten durch den Abbau von carbon lock-ins reduziert oder ex ante vermieden, werden diese für die kosteneffiziente Allokation irrelevant. Potentiell sind sogar insgesamt niedrigere Vermeidungskosten möglich als ohne explizite Adressierung der carbon lock-ins.

An dieser Stelle ist es wichtig festzustellen, dass die explizite Adressierung von carbon lock-ins und die Befürwortung eines EHS sich nicht notwendigerweise ausschließen. Jedoch ist die explizite Adressierung von carbon lock-ins nicht theorieimmanent gegeben, da Prozesse in der Theorie als neutral und nicht als pfadabhängig betrachtet werden. Werden carbon lock-ins als Herausforderung für effektive Klimapolitik identifiziert, müssen diese auch in der Theoriebildung und Politikberatung als zentral adressiert werden. Insbesondere müssen vom Emissionshandel unabhängige Maßnahmen, die auf die Überwindung der carbon lock-ins abzielen, Eingang in ökonomische Empfehlungen finden. In den eingangs besprochenen Gutachten werden carbon lock-ins jedoch lediglich indirekt, als komplementär empfohlene Maßnahmen adressiert. Diese kommen nur nachgelagert zur Sprache und werden nicht als zentrale klimapolitische Maßnahmen artikuliert (Edenhofer et al., 2019; Feld et al., 2019). Die ausgesprochenen Empfehlungen umfassen dabei außerdem lediglich den Aufbau neuer Infrastruktur, insbesondere für Elektromobilität und den öffentlichen Nahverkehr, nicht jedoch den Abbau bestehender, klimaschädlicher lock-ins. So findet beispielsweise weder der Rückbau fossiler Subventionen noch fossiler Infrastruktur Erwähnung.

### **3.2 Legitimationskriterium für Emissionen**

In einem zweiten Schritt wird die in der Ratio des EHS angelegte Legitimationsgrundlage für Emissionen untersucht und ethisch eingeordnet.

#### **Ratio des EHS: Legitimation durch Vermeidungskosten**

Um Kosteneffizienz zu erreichen, sollen im EHS explizit die emissionsverursachenden Aktivitäten mit den höchsten Vermeidungskosten verbleiben. Durch die Setzung der Kosteneffizienz als maßgebendes Kriterium resultiert also, dass ausschließlich die Höhe der Vermeidungskosten bestimmt, welche emissionsverursachenden Aktivitäten nach Einführung des EHS verbleiben. Auch die Integration neuer Emittenten in ein bestehendes EHS folgt der gleichen Logik. Ei-

ne Unterscheidung der emissionsverursachenden Aktivitäten nach qualitativen Kriterien findet nicht statt.<sup>9</sup> Dies impliziert im Umkehrschluss folgende normative Prämisse:

*N2: Alle emissionsverursachenden Aktivitäten sind ethisch gleichermaßen legitim.*

Auf übergeordneter Ebene beantwortet *N2* also die Frage nach der ethischen Legitimität verschiedener Emissionsquellen.

### **Kontrastierende Perspektive: Legitimation durch Beitrag zum menschlichen Wohlergehen**

Im Gegensatz dazu argumentiert insbesondere der Klimaethiker Henry Shue, dass ein Ansatz, der Emissionen einzig in Bezug auf ihre Vermeidungskosten unterscheidet, nur zulässig erscheint, sofern es sich um Emissionen vergleichbarer Relevanz für das menschliche Wohlergehen handelt (Shue, 1993; Shue, 2014). Sind die Bedürfnisse, deren Befriedigung Emissionen verursachen nicht vergleichbar, gelte es - insbesondere in Anbetracht knapper verbleibender THG-Budgets - qualitativ zwischen jenen zu unterscheiden, die essentiell für ein menschenwürdiges Leben sind und jenen, die dieses Kriterium nicht in gleichem Maße erfüllen.<sup>10</sup> Shue vertritt also die klimaethische Position, dass Emissionen durch ihren Beitrag zum menschlichen Wohlergehen legitimiert werden sollten. Wissend, dass jede qualitative Bewertung umstritten ist, argumentiert er, dass der Diskurs darüber aus Gerechtigkeitsperspektive jedoch zwingend erforderlich sei (Shue, 1993, in: Gardiner et al., 2010, S. 210). Außerdem sei es prinzipiell unmöglich, keine normative Bewertung vorzunehmen. Erfolgt keine explizite Bewertung im Sinne einer (Vor-)Auswahl der gewünschten Emittenten wie im Falle des EHS, so entspricht dies der normativen Einschätzung aller Emissionen als gleichermaßen relevant. Somit werden Bedürfnisse und die im Zuge ihrer Befriedigung verursachten Emissionen hinsichtlich ihrer Relevanz „homogenisiert“ (Shue, 1993).<sup>11</sup> Dazu Shue:

„To suggest simply that it is a good thing to calculate cost-effectiveness across all sources of all GHGs is to suggest that we ignore the fact that some sources are essential and even urgent for the fulfillment of vital needs and other sources are inessential or even frivolous. What if, as surely in fact the case, some of the sources that it would cost least to eliminate are essential

---

<sup>9</sup>Werden statt Vermeidungskosten die gesamten induzierten Wohlfahrtsverluste (welfare costs) berücksichtigt, werden Emissionen analog konsequentialistisch durch die Höhe der induzierten Wohlfahrtskosten legitimiert. Emissionen mit den geringsten Wohlfahrtskosten sollen verbleiben. So könnten beispielsweise weniger essentielle Emissionen geringere Wohlfahrtskosten als essentielle Basisemissionen aufweisen. In diesem Fall sollten analog die weniger essentiellen Emissionen verbleiben, während die essentiellen Emissionen dekarbonisiert oder vermieden werden. Eine nicht-konsequentialistische ethische Unterscheidung zwischen verschiedenen Emissionsquellen findet jedoch auch hier nicht statt.

<sup>10</sup>Die Unterscheidung in essentielle insbesondere Subsistenzemissionen und nicht-essentielle Emissionen, manchmal als Luxusemissionen bezeichnet, geht auf Agarwal, Narain et al. (1991) zurück. Die meisten Autor:innen, darunter Shue, erachten die Unterscheidung nicht als dichotom (Shue, 1993, in: Gardiner et al., 2010, S.161).

<sup>11</sup>In der Realität werden Aktivitäten nicht nur homogenisiert, sondern emissionsintensive Aktivitäten de facto subventioniert und somit gefördert. Weltweit betragen die Subventionen für fossile Energieträger 6,5% des globalen BIPs (Dietz et al., 2018). In Deutschland bestehen substantielle Subventionen für fossile Energieträger, fossile Infrastrukturen sowie für emissionsintensives Verhalten, z.B. Pendlerpauschale, Dienstwagensubvention, Kerosin-Nichtbesteuerung, keine Mehrwertsteuer auf internationale Flüge (für einen Überblick siehe Köder et al., 2017), welche die Subventionen für erneuerbare Energien um etwa den Faktor 2 übersteigen (DNA, 2020).

and reflect needs that are urgent to satisfy, while some of the sources that it would cost most to eliminate are inessential and reflect frivolous whims?“ (Shue, 1993, in: Gardiner et al., 2010, S. 211).

Shue nimmt also den Standpunkt ein, dass Emissionen gemäß ihrer Relevanz für menschliches Wohlergehen klassifiziert werden können und mithilfe dieser Klassifizierung legitimiert werden sollen. In Anbetracht des geringen verbleibenden THG-Budgets sollten dann Emissionen, die zu grundlegenden Bedürfnissen beitragen, gegenüber nicht-essentiellen Emissionen priorisiert werden. Eine andere Klassifizierung von Bedürfnissen entwickeln die ökologischen Ökonomen Faber und Manstetten (2009). Sie unterscheiden zwischen elementaren Bedürfnissen, imaginären Bedürfnissen und Bedürfnissen der Teilhabe und Anerkennung.<sup>12</sup>

Der denkbare Lösungsweg über die Setzung eines hinreichend stringenten Mengenzieles auf unzulässig homogenisierte Emissionsquellen erscheint jedoch nicht nur ethisch illegitim, sondern hat auch polit-ökonomische Konsequenzen. Werden Aktivitäten, die Basisbedürfnisse befriedigen, auf Grund des EHS teurer oder von den Produzenten nicht mehr bereitgestellt, sind nachteilige Verteilungswirkungen möglich sowie politischer Widerstand gegen die zukünftige Erhöhung des Ambitionsniveaus wahrscheinlicher. Werden hingegen substantielle Unterschiede in der Relevanz der Emissionen hinsichtlich qualitativer Kriterien anerkannt, ergeben sich daraus zwei mögliche Implikationen für die abgeleitete Politikempfehlung: In einer starken Interpretation Shues sollten Instrumente, die Emissionen unzulässigerweise homogenisieren, abgelehnt werden. Ein EHS wäre gegeben *N2* zwar kosteneffizient, jedoch ethisch illegitim. Eine zweite Interpretation öffnet den Blick für mögliche ethische Differenzierungen zwischen Emissionsquellen. Ein EHS erscheint ethisch legitim, wenn Emissionen nicht unzulässig homogenisiert werden. Wird diese Interpretation angelegt, erscheint es zwingend, Aktivitäten bzw. Emissionsquellen in einem ersten Schritt zu „ent-homogenisieren“ und das EHS dann lediglich auf Emissionen anzuwenden, die hinsichtlich ihrer Relevanz als gleichermaßen essentiell eingestuft werden. In der Relevanz unterschieden werden könnte beispielsweise durch die Verknüpfung eines EHS mit einer auf (zu bestimmenden) qualitativen Kriterien basierenden Vorauswahl der gesellschaftlich gewünschten Emittenten. Während die als essentiell(er) eingestuften Aktivitäten dem EHS zur kosteneffizienten Dekarbonisierung übergeben werden, würden gleichzeitig gesellschaftlich als nicht prioritär eingestufte Aktivitäten rückgebaut. Da diese Emissionen ethisch als weniger legitim eingestuft, werden sie aus der zu regulierenden Emissionsmenge ausgeschlossen. Auch an dieser Stelle wird die Endogenität der verbleibenden Emissionsmenge erkennbar. Wenn gewisse Aktivitäten auf Grund geringer gesellschaftlicher Relevanz nicht zugelassen werden, müssen diese später nicht dekarbonisiert werden und in der Konsequenz wird die Höhe ihrer Vermeidungskosten für die kosteneffiziente Allokation irrelevant.

In der Literatur liegen verschiedene, nach Relevanz differenzierende Politikvorschläge vor. Die Idee eines qualitativen Unterschieds ist beispielsweise implizit in der Position des „selective

---

<sup>12</sup>Die letzte Klasse verweist dabei auf die Tatsache, dass sich gewisse Bedürfnisse explizit aus den zwischenmenschlichen Interaktionen des Zusammenlebens ergeben. Hier wird deutlich, dass die Sphäre der Gemeinschaft bei der Untersuchung von Bedürfnissen mithilfe von über die atomistische Betrachtungsweise des methodologischen Individualismus hinausgehenden Ansätzen in den Blick genommen werden muss.

degrowth“ reflektiert. Um das weitere Wachstum wünschenswerter bzw. emissionsarmer Aktivitäten innerhalb planetarer Grenzen zu ermöglichen, müssten andere, insbesondere emissionsintensive Sektoren schrumpfen (Latouche, 2009; Van den Bergh, 2011; Kallis, 2011). Ohne ein vergleichbar starkes ethisches Bewertungskriterium explizit vorzugeben, wird dabei die Notwendigkeit eines öffentlichen Diskurses über die Vorauswahl von wirtschaftlicher Aktivität bzw. Emissionen betont (Kallis, 2011). Auch die von Jakob et al. (2020) vorgeschlagene „sustainability transition perspective“ zentriert menschliche Bedürfnisse im Design von Politikmaßnahmen und betont die Notwendigkeit des öffentlichen Diskurses zur Feststellung, „which goods constitute luxuries and which basic needs“ (Jakob et al., 2020, S. 14). Die Autoren stellen die Möglichkeit in den Raum, Politikmaßnahmen mit Blick auf die Relevanz der Emissionen differenziert auszugestalten, ohne dass dies zwingend eine Rationierung der als weniger essentiell eingestuften Emissionen zur Folge haben muss. Eine Position der ökologischen Regulierung befürwortet hingegen, dass Emittenten bzw. Produkte, die nicht zum Gemeinwohl beitragen und deren nachhaltiger Umbau nicht oder kaum möglich ist, grundsätzlich rückgebaut werden (u.a. Schmelzer und Passadakis, 2011; Schmelzer und Vetter, 2019). Auch hier soll die Auswahl der verbleibenden Emittenten explizit in einem demokratischen Prozess erfolgen und wäre somit demokratisch legitimiert.

### 3.3 Ziele von Klimapolitik

#### Ratio des EHS: Präferenzenerfüllungsansatz unter Knappheitsbedingungen

Die dritte normative Prämisse betrifft die Frage der Zielsetzung von Klimapolitik. Der EHS ist gekennzeichnet durch seine (theoretische) hohe ökologische Treffsicherheit.<sup>13</sup> Die kosteneffiziente Erreichung des Mengenziels ist explizit das einzige Ziel der klimapolitischen Maßnahme. Andere gesellschaftspolitischen Ziele werden nicht postuliert. Diese fokussierte Zielsetzung kann durch den spezifischen Zuschnitt der allgemeineren umweltökonomischen Theorie erklärt werden. Zentral für deren theoretischen Zuschnitt sind zwei Komponenten:

1. der Präferenzenerfüllungsansatz als Konzeption gesellschaftlichen Wohlergehens sowie
2. die Definition von Ökonomik als der Lehre des Umgangs mit knappen Ressourcen.

Im Präferenzenerfüllungsansatz ist die Erfüllung individueller Präferenzen das einzige Ziel. Die Präferenzen selbst werden als exogen konzipiert und daher nicht bewertet. Ein darüber hin-

---

<sup>13</sup>In Systemen partieller sektoraler sowie regionaler Abdeckung können sowohl Emissionsverlagerung in nicht-regulierte Länder oder Sektoren (carbon leakage) als auch die Anrechnung nicht-zusätzlicher Emissionsgutschriften (im EU-ETS möglich durch den Clean Development Mechanism, CDM) dazu führen, dass das Mengenziel effektiv überschritten wird. Somit ist das Postulat der ökologischen Effektivität in der Realität fraglich. Erste empirische Evidenz legt nahe, dass carbon leakage im EU-ETS nicht in substantiellem Maß stattgefunden hat (Muûls et al., 2016, für einen Überblick)). Im Falle des CDM wurde die Zusätzlichkeit des Großteils der Projekt als höchst unwahrscheinlich eingestuft (Cames et al., 2016), selbst bei optimierten Programmen (Haya et al., 2020). Emissionsanrechnungen gehen darüber hinaus mit einer Vielzahl Kritikpunkte ethischer und praktischer Natur einher, darunter die Frage nach der Verantwortung für Vermeidung, die umstrittenen Effekte auf (weiter gefasste) Umweltqualität, die Verschärfung von Landkonflikten, das Risiko von Doppelzählungen sowie die Nicht-Skalierbarkeit der Maßnahmen in der langen Frist (Bows und Anderson, 2007).

ausgehendes gesellschaftliches Ziel wird nicht angelegt.<sup>14</sup> Die begrenzte Aufnahmekapazität der Atmosphäre für Treibhausgase macht klimapolitisches Handeln erforderlich. Ausgangspunkt umweltökonomischer Überlegung ist eine imaginierte Situation der Knappheit wie beispielsweise der zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel (aber auch der Aufnahmekapazität der Atmosphäre selbst), woraus der kosteneffiziente Umgang mit den gegebenen Ressourcen als einzige kollektive normative Vorgabe abgeleitet wird. Bei einem effizienten Einsatz der Mittel ist entweder mit gegebenen Mitteln maximaler Klimaschutz oder die Erreichung eines Reduktionsziels mit minimalem Mitteleinsatz realisierbar. Klimapolitisches Handeln soll folglich möglichst effizient erfolgen. Die Ratio des EHS gründet sich somit implizit theorieimmanent auf folgender normativen Prämisse:

*N3: Die kosteneffiziente Reduktion der THG-Emissionen ist das ausschließliche Ziel von Klimapolitik.*

Wofür die verbleibenden Emissionen aufgewendet werden, bleibt Ausdruck aggregierter individueller Präferenzen.

### **Kontrastierende Perspektiven: Transformation gesellschaftlicher Verhältnisse**

In der Wohlfahrtstheorie werden grundsätzlich drei verschiedene Konzeptionen gesellschaftlichen Wohlergehens unterschieden:

1. Wünsche- oder Präferenzenerfüllung (u.a. Parfit, 1984; Griffin, 1986; Crisp, 2020),
2. die maximale Erreichung substantieller Ziele (wie z.B. Glück) oder
3. die Steigerung objektiver Werte.

Unter Theorien objektiver Werte lassen sich bedürfnisorientierte (Max-Neef et al., 1992) und fähigkeitsorientierte Ansätze (Sen, 1985; Sen, 2009; Nussbaum, 1999; Nussbaum, 2011) subsumieren.<sup>15</sup> Indem sie einen Minimalstandard für ein gelingendes menschenwürdiges Leben anlegen, geben sie keine konkreten subjektiven Werte vor, sondern ermöglichen aufbauend auf diesem Minimalstandard pluralistische Selbstverwirklichung. Mattauch und Hepburn (2016) fassen die alternativen normativen Standpunkte vereinfacht wie folgt zusammen: „give citizens what they want, maximise their well-being, or maximise their capabilities“ (S. 9). Der Zielhorizont der Klimapolitik ergibt sich aus der angelegten Konzeption gesellschaftlichen Wohlergehens. Das Anlegen anderen wohlfahrtstheoretischer Konzeptionen führt zu breiteren Zielhorizonten. Ansätze objektiver Werte legen den Fokus auf die Verwirklichung von Werten, die als unzureichend realisiert eingeschätzt werden. Wenn das festgestellte Defizit mit Ursachen oder Auswirkungen der ökologischen Krisen in Zusammenhang steht, gilt es, diese Werte als Ziele erster Ordnung in

---

<sup>14</sup>Der umweltökonomische Ansatz kann weitere Restriktionen, insbesondere Verteilungsfragen, berücksichtigen. Für jede weitere Restriktion muss eine zusätzliche Nebenbedingung für das gesamtgesellschaftliche Optimierungsproblem eingeführt werden. Jede dieser möglichen Nebenbedingungen stellt dabei eine zusätzliche Setzung dar.

<sup>15</sup>Eine umfassende Übersicht der Grundpositionen findet sich in Petschow et al. (2018), eine kritische Einordnung in Mattauch und Hepburn (2016, S. 17ff) und Mattauch et al. (2016, S. 9f).

die klimapolitische Zielfunktion zu integrieren. Über die Vielzahl an möglichen Zielen besteht in der Literatur nicht zwingend Konsens (für einen Überblick D’Alisa et al., 2014). Angesichts der Tatsache, dass ökonomisch schlechter gestellte Gruppen sowohl global als auch innerhalb eines Landes unterproportional emittieren, von den Effekten und Ko-Effekten der ökologischen Krisen aber überproportional betroffen sind (vgl. Gough, 2013), rücken jedoch insbesondere soziale Gerechtigkeit sowie die Ermöglichung eines „guten Lebens für alle“ ins Blickfeld (u.a. Schmelzer und Passadakis, 2011; Latouche, 2015b; Latouche, 2015a). An die Theorie objektiver Werte angelehnte Ansätze streben somit in Anbetracht der unzureichend realisierten Werte eine umfassende(re) Transformation der gesellschaftlichen Verhältnisse an. Aus der breiteren Zielsetzung folgt nicht direkt eine Positionierung gegenüber dem Instrument des Emissionshandels an sich: Manche befürworten marktbasierende Instrumente als Teil eines Policy Mix (u.a. Kallis und Martinez-Alier, 2010; Kallis, 2011), betonen jedoch auch die Komplexität des Design und der effektiven Implementierung sowie die erforderlichen sozio-politischen Bedingungen, andere stehen dem Instrument skeptisch bis ablehnend gegenüber (Schmelzer und Vetter, 2019).

Während manche der Gutachten die Notwendigkeit der sozial gerechten Ausgestaltung des EHS herausheben (Edenhofer et al., 2019; Feld et al., 2019), wird dies nicht theorieimmanent sondern instrumentell über die Sicherung gesellschaftlicher Akzeptanz der klimapolitischen Maßnahme begründet. Die Frage der sozialen Gerechtigkeit wird also lediglich hinsichtlich der Ausgestaltung des bereits auf Grundlage von Kosteneffizienz ausgewählten Instruments gestellt. Soziale Gerechtigkeit wird nicht als prioritäres klimapolitisches Ziel, dessen Verfehlung eine erfolgreiche Adressierung der ökologischen Krisen verhindert, postuliert. Andernfalls müsste die Auswahl zwischen möglichen Maßnahmen selbst unter dieser Vorgabe stattfinden.

### 3.4 Zwischenergebnis

Wir haben festgestellt, dass die Empfehlung eines EHS als Leitinstrument im Kontext der Regulierung von THG-Emissionen auf drei normativen Prämissen aufbaut.

*N1: Carbon lock-ins sollen über das EHS adressiert werden.*

*N2: Alle emissionsverursachenden Aktivitäten sind ethisch gleichermaßen legitim.*

*N3: Die kosteneffiziente Reduktion der THG-Emissionen ist das ausschließliche Ziel von Klimapolitik.*

Wenn *N1-N3* akzeptiert werden, dann muss geschlussfolgert werden.<sup>16</sup>

*Konklusio:* Die Politik soll ausschließlich das Mengenziel setzen. Die effiziente Allokation der verbleibenden THG-Emissionen unter allen zugelassenen Emittenten erfolgt über den Marktmechanismus.

Durch den Kontrast mit anderen Antworten auf die den Prämissen zugrundeliegende Metakategorien wurde aufgezeigt, dass diese Prämissen für die Empfehlung eines EHS nicht zwingend

---

<sup>16</sup>für einen transparenten Umgang mit impliziten normativen Setzungen sollten diese als Wenn-Dann-Konstruktion formuliert werden (vgl. Pissarskoi, 2019).

sind. Werden die Metakategorien *M1-M3* anders beantwortet, führt dies je nach spezifischer Antwort dazu, dass der Emissionshandel in ein umfassenderes Bündel von Politikinstrumenten eingebunden, differenziert ausgestaltet oder ganz verworfen werden muss. Die Analyse der Metakategorien *M1* und *M2* hat zudem die regulierte Emissionsmenge als endogen und somit als über das EHS hinaus politisch steuerbar herausgestellt. Folglich herrscht keine Dichotomie zwischen dem EHS und der sog. Ordnungspolitik. Der EHS als marktbasierendes Instrument kann ordnungspolitisch durch Begrenzung der zu regulierenden Emissionsmenge, beispielsweise durch den Rückbau gesellschaftlich weniger relevanter Emissionen sowie durch die Adressierung von carbon lock-ins, eingebettet werden. Aus diesem Verständnis erwachsen auch Implikationen für die Konzeptualisierung von Kosteneffizienz. Wird die Endogenität der Emissionsmenge anerkannt, ist ein anderes Verständnis dessen, was als kosteneffizient gelten kann, möglich.

Die Empfehlung von Marktmechanismen zur Lösung ökologischer Problemstellungen ist im Kern die Empfehlung eines aggregativen Instruments: Die optimale Allokation resultiert aus der Aggregation von Präferenzen und Vermeidungskosten in Angebot und Nachfrage. Diese ökonomische Empfehlung wird dann den politisch Entscheidenden übergeben. Entscheidend für das Verständnis von Klimapolitik ist nun, welche Rolle dem empfohlenen aggregativen Instrument im politischen Prozess zukommt.

## 4 Von der ökonomischen Empfehlung zur politischen Implementierung

Das Ziel des EHS als politische Maßnahme ist es, den Ausstoß von Treibhausgasen (auf das gesetzte Mengenziel) zu begrenzen. Das EHS ist also ein Verfahren zur Zielerreichung. Klimapolitik wird hier verstanden als Bereitstellung von und Entscheidung zwischen verschiedenen Verfahren zur Zielerreichung. In der politischen Theorie werden Verfahren auf der *ontischen* Ebene verortet. Davon wird die *ontologische* Ebene unterschieden. Während sich die ontische Ebene mit dem empirischen Gebiet der *Politik*, also mit den vielfältigen konkreten, empirisch beschreibbaren Praktiken und Instrumenten befasst, geht es auf der ontologischen Ebene um die philosophische Frage nach dem *Politischen*, also um die Frage nach dem Wesenskern von Gesellschaft (Mouffe, 2007; Walter, 2016, S. 516). Chantal Mouffe fasst die Unterscheidung wie folgt zusammen:

„So läßt sich einerseits der politischen Wissenschaft das empirische Gebiet der ‘Politik’ zuordnen. Die politische Theorie hingegen ist die Domäne der Philosophen, die nicht nach den Fakten der ‘Politik’ fragen, sondern nach dem Wesen des ‘Politischen’. Wollten wir diese Unterscheidung philosophisch auf den Begriff bringen, könnten wir in Anlehnung an Heidegger sagen, ‘Politik’ beziehe sich auf die ‘ontische’ Ebene, während das ‘Politische’ auf der ‘ontologischen’ angesiedelt sei. Das bedeutet, daß es auf der ontischen Ebene um die vielfältigen Praktiken der Politik im konventionellen Sinne geht, während die ontologische die Art und Weise betrifft, in der die Gesellschaft eingerichtet ist.“ (Mouffe, 2007, S. 15).

Mithilfe dieser Unterscheidung lässt sich über die prominente umweltökonomische Fragestellung nach der Wahl des bevorzugten Instrumentes hinausgehen. Das angelegte Verständnis des Politischen determiniert, was als Problem erkannt werden kann, welche Lösungen für dieses Problem konzeptualisierbar sind und welche Politiken daher als adäquat erscheinen (können).

Wie schon festgestellt wurde bewegt sich das EHS als Verfahren selbst auf der ontischen Ebene der Politik. Konkret stellt sich also die Frage, wie auf politischer Ebene mit der Empfehlung des aggregativen Instruments operiert wird. Wir greifen unter einer Vielzahl konkurrierender Ansätze der politischen Theorie drei Theorien heraus, welche sich in ihrer Konzeptualisierung des politischen Prozesses auf der ontologischen Ebene insbesondere anhand der Antwort auf die Frage, wie gesellschaftliche Antagonismen aufgelöst werden können (oder sollen), unterscheiden. Das *aggregativ-liberale* Paradigma versucht gesellschaftsinhärente Konflikte durch Aggregation wie beispielsweise im Markt aufzuheben. In Abgrenzung dazu postuliert das *deliberative* Paradigma einen kommunikativen, auf Konsensfindung ausgelegten Prozess unter gleichberechtigten Bürger:innen als rationalen Auflösungsmechanismus. Darüber hinaus geht die *radikaldemokratische* Theorie, welche die Möglichkeit der rationalen Transzendierung aller gesellschaftlichen Konflikte bestreitet. Sind Antagonismen untilgbar ist jedoch die vorherrschende Ordnung immer hegemonial und macht in der Folge die Bereitstellung von mit einer pluralistischen Demokratie kompatiblen Konfliktformen zur prioritären Aufgabe demokratischer Politik. Divergenzen im Verständnis des Politischen führen wiederum zu unterschiedlichen Auffassungen darüber, was Politik in dem von uns betrachteten Fall von Klimapolitik leisten kann oder muss. Davon hängt wiederum ab, wie Klimapolitik gestaltet und wer daran wie beteiligt wird. Auch erlaubt es der Blick auf unterschiedliche Konzeptionen des Politischen, die Rolle der Empfehlung eines EHS als zentralen Baustein der Klimapolitik einer kritischen Prüfung zu unterziehen. Nachdem im Folgenden zunächst die Grundrisse der drei Paradigmen dargestellt werden, folgt im letzten Teil eine Rückbindung dieser Perspektiven an eine mögliche Konzeptualisierung von Klimapolitik mit besonderem Fokus auf die Frage, welche Rolle ein EHS im jeweiligen Verständnis des Politischen einnehmen kann.

## 4.1 Das aggregativ-liberale Paradigma

Aus der bloßen Empfehlung des Instrumentes EHS folgt keine Verortung innerhalb eines spezifischen Verständnisses des Politischen. Die Verortung des Instruments auf der ontologischen Ebene erfolgt vielmehr durch die Art und Weise, wie und in welcher Ausgestaltung die Empfehlung politisch implementiert wird. Wird das aggregative Instrument unmittelbar und ohne weitere Einbettung in politische Prozesse umgesetzt, fußt dies implizit auf dem aggregativ-liberalen Verständnis des Politischen. Dieses postuliert, wie bereits in Prämisse *N3* reflektiert, gesellschaftliches Wohlergehen als maximale Präferenz Erfüllung.

Der Präferenz Erfüllungsansatz ist Ausdruck von zwei theoretischen Ausgangspunkten: Erstens wird das Individuum als einziger Bezugspunkt zur Erklärung gesellschaftlicher Phänomene gesetzt (methodologischer Individualismus). Zweitens wird Rationalität instrumentell als Zweck-

rationalität konzipiert. In diesem Verständnis ist es rational, wenn Individuen so handeln, dass ihre (potentiell weit gefassten) eigenen Interessen maximal erfüllt werden.<sup>17</sup> Die Aufgabe von Politik kann es aufgrund der Tatsache, dass individuelle Interessen selbst nicht bewertet werden, nur die Frage sein, ob politische Maßnahmen einen zweckrationalen Einsatz von Ressourcen ermöglichen. Das damit einhergehende Postulat der individuellen Wahlfreiheit als erklärtes Ziel stellt auch hier eine normative Setzung dar. Aus dem Verständnis aller Ziele als gesellschaftlich gleichermaßen legitim - wie auch in der ethischen Gleichgewichtung aller Emissionen unabhängig ihrer Quelle (Prämisse *N2*) und somit implizit aller Aktivitäten oder Ziele reflektiert - resultiert, dass die Aufgabe des Politischen darin liegt, die Gesellschaft so zu gestalten, dass ein Rahmen zur Zielerreichung geschaffen wird, der eine gesamtgesellschaftlich zweckrationale Verteilung der knappen Mittel ermöglicht. Ein solcher Rahmen kann durch den Markt bereitgestellt werden, da dieser widerstreitende individuelle Interessen in Angebot und Nachfrage aggregiert und im Gleichgewicht eine optimale Allokation findet, die die gesamtgesellschaftlich maximalen Präferenz Erfüllung sicherstellt.

Wir halten fest: Wird der Präferenz erfüllungsansatz angelegt, resultiert auf ontischer Ebene die Wahl eines funktionalen Marktmechanismus als rational. Wird also die umweltökonomische Empfehlung des aggregativen Instruments EHS unmittelbar und ohne weitere Einbettung in politische Prozesse umgesetzt, so wird auf der ontologischen Ebene das Politische implizit als Ausgleich vorherrschender, gegebenenfalls widerstreitender individueller Interessen durch Aggregation konzeptualisiert. Die Rolle von Politik folgt somit der auf der ontischen Ebene im Instrument festgelegten Aufgabe der Setzung des Mengenziels. Darüber hinaus gibt es theoretisch keine Empfehlung für die Gestaltung des politischen Prozesses.

---

<sup>17</sup>Auch wenn Präferenzen, die sich nicht ausschließlich auf dem Individuum zurechenbare Entitäten wie eigenes Konsumniveau beziehen, angelegt werden, sind diese immer noch "eigene", also selbstbezogene Präferenzen (wir verwenden Interessen und Präferenzen hier synonym). In der Ökonomik wurden verschiedene alternative Konzeptualisierungen entwickelt, die über die rein selbstbezogenen Präferenzen des homo oeconomicus hinauszugehen suchen. Beispielshaft werden hier basierend auf Davis (2010) der prominente Social Preferences Ansatz sowie der Social Identity Ansatz herausgegriffen (für eine ausführlichere Betrachtung sowie weitere ökonomische Ansätze siehe Davis, 2010). Der Social Preferences Ansatz integriert soziale, also andere Individuen einschließende Präferenzen wie Altruismus, reziproke Fairness oder Ungleichheitsaversion in die individuelle Präferenzen abbildende Nutzenfunktion. Der Social Identity Ansatz inkludiert stattdessen ein Maß für das Selbstbild, welches Aufschluss über die Abweichungen des eigenen Verhaltens von den Verhaltenserwartungen spezifischer sozialer Gruppen, welchem das Individuum angehört, als weiteres Argument in die Nutzenfunktion. Somit werden die Erwartungen und das Verhalten anderer im individuellen Entscheidungsverhalten berücksichtigt. Beiden Ansätze ist gemein, dass sie die Nutzenfunktion, welche die dem Individuen eigenen Präferenzen abbildet, mittels sozialer Komponenten modifizieren. In beiden Fällen sind diese nun nicht mehr rein selbstbezogenen Präferenzen aber immer noch die dem Individuum eigenen Präferenzen: „(...) preferences, whatever their nature, are still their own.“ (Davis, 2010, S. 69). Folglich wird Sozialität in den subjektiven Präferenzen, also innerhalb des Individuums, verortet und somit internalisiert. Die Konzeption einer rationalen Entscheidung als Optimierung der eigenen Präferenzen bleibt bestehen. Es handelt sich also vielmehr um eine Rekonzeptualisierung dessen, was eine rationale Entscheidung:in optimiert, während eine atomistische Konzeption des individuellen Entscheidungsverhalten bzw. des Individuums fortbesteht. Demgegenüber könnten ausgehend von einer nicht-atomistischen Konzeption des Individuums Präferenzen als sozial konstruiert und sozial geteilt verstanden werden. Individualität wäre dann als sozial eingebettet konstruiert.

## 4.2 Das deliberative Paradigma bei Jürgen Habermas

In Abgrenzung zum bisher beschriebenen aggregativ-liberalen Verständnis des Politischen entstand die sogenannte deliberative Theorie, welche seit den 1980-Jahren an Einfluss gewann. Zu den prominentesten Vertretern dieser Theorie zählt der Philosoph Jürgen Habermas (Landwehr, 2012, S. 357). Gegen den aggregativ liberalen Ansatz formuliert er eine Kritik an der Verengung der Perspektive auf Fragen der effizienten Allokation und der Konzipierung der Bürger:innen als bloße Konsument:innen mit stabilen exogenen Präferenzen. Dazu Habermas:

„Die Sprache des Marktes dringt heute in alle Poren ein und presst alle zwischenmenschlichen Beziehungen in das Schema der selbstbezogenen Orientierungen an je eigenen Präferenzen. Das soziale Band, das aus gegenseitiger Anerkennung geknüpft wird, geht aber in den Begriffen des Vertrages, der rationalen Wahl und der Nutzenmaximierung nicht auf.“ (Habermas, 2001, S. 13)

Zentrale Neuerung der deliberativen Theorie sind auf Konsens ausgerichtete Foren des Austausches, die den bloßen Verfahren und Mechanismen vorangestellt werden. In diesen Foren werden die zu etablierenden Verfahren und Mechanismen kontinuierlich auf ihre konsensfähige Ausgestaltung geprüft. Diese Prüfung geschieht durch Deliberation, d.h. alle betroffenen Personen können in ihrer Funktion als gleichberechtigte Bürger:innen Argumente formulieren und austauschen. Gesellschaftliche Konflikte, die sich aus widerstreitenden Interessen ergeben, werden hier in einem machtfreien Raum mit Fokus auf das bessere Argument (statt beispielsweise durch Aggregation oder Mehrheitsentscheidung) adressiert. Auf Grundlage des „zwangslosen Zwangs des besseren Arguments“ wird konsensual entschieden, welche Mechanismen umgesetzt und wie diese ausgestaltet werden sollen (Landwehr, 2012, S. 357). Für die Entscheidung zwischen politischen Maßnahmen kann eine Vielzahl unterschiedlicher Gründe Geltung erlangen: „pragmatische der richtigen Mittelwahl, ethische der Selbstverständigung und moralische der Gerechtigkeit“ (Strecker und Schaal, 2016, S. 120). Welcher dieser Gründe (oder welche Kombination derer) angelegt wird, ist selbst Gegenstand einer konsensual ausgerichteten Entscheidungsfindung.

„Gültig sind genau die Handlungsnormen, denen alle möglicherweise Betroffenen als Teilnehmer an rationalen Diskursen zustimmen könnten.“ (Habermas, 1995, S. 138)

Zusätzlich ist auch die Ausgestaltung der Foren selbst Gegenstand des kollektiven, auf Konsens ausgerichteten Entscheidungsprozesses. Diese unterliegt jedoch ausschließlich der gerechten Gestaltung von Verfahrensregeln (Strecker und Schaal, 2016, S. 120f). Kollektive Selbstbestimmung findet also in einem die Meinungs- und Willensbildung prägenden Austausch zwischen gleichberechtigten Bürger:innen statt. Indem im Gegensatz zum aggregativen liberalen Paradigma eine Vielzahl von Gründen vernünftigerweise eingebracht werden kann, wird nicht nur der Mitteleinsatz, sondern auch die Frage nach den Zielen selbst Gegenstand der Verhandlung. Diese Verhandlung wird nicht von feststehenden individuellen Präferenzen diktiert, sondern versetzt die teilnehmenden Individuen in die Lage, die eigenen, möglicherweise untereinander konfligierenden Präferenzen im Kollektiv zu transzendieren. Folglich ist das Politische für Habermas „public in nature and instrumental in purpose“ (Elster, 1997, in: Landwehr,

2012, S. 357). Ein kommunikativ-konsensual erzielt Ergebnis muss als rational im Sinne eines über die Erfüllung individueller Präferenzen hinausgehenden Rationalitätsbegriffs bewertet werden (Landwehr, 2012, S. 355). Im Gegensatz zum instrumentellen Begriff von Rationalität im aggregativ-liberalen Ansatz (und vielen darin verorteten ökonomischen Ansätzen) wird hier ein kommunikativer Rationalitätsbegriff angelegt. Dieser zeichnet sich durch ein dem kommunikativen Handeln innewohnendes reflexives Moment aus, das sowohl die von den Individuen angeführten Argumente also auch die Bedingungen der Verständigung selbst einer kontinuierlichen Prüfung unterzieht (Schaal und Heidenreich, 2016, S. 276).

Für Habermas wird die kommunikative Rationalität zum Kern seiner theoretischen Konzeption, weil menschliche Sprache auf Verständigung ausgelegt sei: „Verständigung wohnt als Telos der menschlichen Sprache inne“ (Habermas, 1987, in: Landwehr, 2012, S. 364). Hervorzuheben ist außerdem die daraus resultierende Konsequenz für die Konzeptualisierung individueller Präferenzen: Der Eintritt in den kommunikativen Prozess geschieht nicht einfach nur zwischen den Menschen, vielmehr werden deren individuelle Präferenzen kollektiv durch Kommunikation und Deliberation gebildet. Während im aggregativen Paradigma basierend auf Grundlage des methodologischen Individualismus Präferenzen als exogen und somit die Individuen atomistisch betrachtet werden, werden diese in der deliberativen Theorie endogenisiert. Habermas macht deutlich, dass „Gründe im kommunikativen Handeln eben auch Motive bilden“ (Habermas, 1995, in: Landwehr, 2012, S. 364f).

Im Sinne einer Übersetzung auf realpolitische Gegebenheiten ist deliberative Politik somit als ein Wechselspiel zwischen der zivilgesellschaftlichen Öffentlichkeit, in der sich die öffentliche Meinung bildet, und der Verwaltung, bestehend aus Regierung und Ministerien, die diese öffentliche Meinung administrativ umsetzt und in realpolitische Macht umwandelt, zu verstehen (Habermas, 1996, in: Landwehr, 2012, S. 365). Öffentliche Angelegenheiten werden also in Form einer öffentlichen argumentativen Abwägung verhandelt (M. G. Schmidt, 2019, S. 234), in der nichts als der „zwanglose Zwang des besseren Argumentes“ herrscht (Schaal und Heidenreich, 2016, S. 276). Der Prozess bezieht die Bedürfnisartikulationen aller Betroffenen mit ein und bringt diese zu einer Verständigung, die im politischen Prozess weiter verarbeitet und von den zuständigen Teilen der Verwaltung umgesetzt wird (Strecker und Schaal, 2016, S. 120).

### **4.3 Der radikaldemokratische Ansatz bei Chantal Mouffe**

Während sich die bisher präsentierten Paradigmen darin unterscheiden, in welcher Form die der Gesellschaft inhärenten Konflikte als auflösbar gelten, so ist ihnen dennoch gemein, dass sie die generelle Möglichkeit der Auflösung postulieren. Von dieser Prämisse rückt insbesondere die radikaldemokratische Demokratietheorie ab, deren bekannteste Fassung ab Mitte der 1980er Jahre von Ernesto Laclau und Chantal Mouffe entwickelt wurde. Die folgende Darstellung der Grundzüge des Ansatzes stützt sich im Wesentlichen auf das Werk von Chantal Mouffe.

In Abgrenzung zum aggregativen-liberalen Paradigma und zum deliberativen Paradigma bestreitet die radikaldemokratische Theorie, dass alle die Gesellschaft durchziehende Antagonis-

men tilgbar sind. Die Untilgbarkeit von Antagonismen impliziert, dass es Konflikte gibt, die nicht transzendiert und damit aufgelöst werden können. Durch die Reduktion von Politik auf technische Maßnahmen und als neutral angesehene Verfahrensweisen zur Konfliktlösung negieren sowohl das aggregative als auch das deliberative Paradigma, welche Mouffe beide dem Liberalismus zuordnet, die für sie konstitutive Untilgbarkeit bestehender Antagonismen. Aus radikaldemokratischer Perspektive weisen die liberalen Paradigmen folglich keinen adäquaten Begriff des Politischen auf. Durch die rationalistisch-individualistische Verortung wird das genuin Politische somit zum konstitutiven blinden Fleck dieser Paradigmen.

Werden Antagonismen jedoch als untilgbar angesehen, so setzen sich an der einen oder anderen Stelle immer Positionen oder Verfahren durch, denen nicht alle Betroffenen zustimmen können. Diese sind insofern hegemonial, einem zweiten Schlüsselbegriff im Mouff'schen Rahmenwerk, als dass sie damit nicht vereinbare Positionen oder Interessen zwangsläufig nicht berücksichtigen können und andere Möglichkeiten ausschließen. Aus der Gesamtheit dieser hegemonialen Positionen und Verfahren ergibt sich Mouffe zufolge die gesellschaftliche Ordnung als „die Sphäre *sedimentierter* Verfahrensweisen, d.h. von Verfahrensweisen, die die ursprünglichen Akte ihrer kontingenten politischen Instituierung verhüllen und als selbstverständlich angesehen werden, als wären sie in sich selbst begründet“ (Mouffe, 2007, S. 26). Die herrschende gesellschaftliche Ordnung ist somit ebenfalls Ausdruck eines hegemonialen Projekts, das andere Formen gesellschaftlicher Ordnung ausschließt. Werden sedimentierten Verfahrensweisen hinterfragt, werden sie Teil des Bereichs des Politischen und somit verhandel- und dekonstruierbar. Mouffe spricht von *Disartikulation* (Mouffe, 2007, S. 27). Diese Infragestellung kann in Form eines gegenhegemonialen Entwurfs, der auf die Errichtung einer anderen hegemonialen Ordnung abzielt, entstehen. Grundlage hierfür ist die Erkenntnis, dass es sich bei hegemonialen Ordnungen um ein widerrufliches Ergebnis von Kontingenz handelt, es also immer auch anders sein könnte. So verstanden ist das Politische der Kampf unvereinbarer hegemonialer Projekte. Im Politischen stehen somit immer auch die Machtverhältnisse selbst auf dem Spiel.

Soll die Gesellschaft trotz hegemonialer Ausschlüsse nicht zerbrechen, ist es Mouffe zufolge das Ziel und die Aufgabe demokratischer Politik, bestehende Antagonismen in mit einer pluralistischen Demokratie vereinbare Ausdrucksformen zu lenken; ergo in Ausdrucksformen, die die politische Gemeinschaft nicht zerstören. Für diese Ausdrucksformen prägt Mouffe den Begriff des *Agonismus* (Mouffe, 2000). Der Agonismus ist verstanden als eine „„Wir-Sie-Beziehung, bei der die konfligierenden Parteien die Legitimität ihrer Opponenten anerkennen, auch wenn sie einsehen, dass es für den Konflikt keine rationale Lösung gibt. Sie sind „Gegner“, keine Feinde. Obwohl sie sich also im Konflikt befinden, erkennen sie sich als derselben politischen Gemeinschaft zugehörig; sie teilen einen gemeinsamen symbolischen Raum“ (Mouffe, 2007, S. 30). Somit werden Antagonismen "nicht eliminiert, sondern sozusagen 'sublimiert'" (Mouffe, 2007, S. 31). Der Agonismus beschreibt also die Konstruktion einer kollektiven Identität in Form eines „Wir“, welche sich durch die Abgrenzung von einem Außen, einem Sie, konstituiert. Zentral ist dabei, dass kollektive Identifikationen im Wesentlichen als das Ergebnis eines Identifikationsprozesses konstruiert werden und folglich unweigerlich einen Moment der Offenheit in

sich tragen. Kollektive Identitäten basieren hier also nicht auf als fix verstandenen Kategorien wie beispielsweise Nationalität. Sie sind somit nicht ex ante determiniert und daher dezidiert anti-essentialistisch. Gelingt die Umwandlung der Konflikte in Agonismen nicht, drohen diese in antagonistischer, den gesellschaftlichen Zusammenhalt erodierender Form wie beispielsweise essentialistischen Identifikationsformen oder moralischen Kategorien aufzubrechen. Wie sich am Beispiel rechtspopulistischer Parteien in Europa beobachten lässt, konstruieren essentialistische Identifikationsformen die Wir-Sie-Unterscheidung auf als gegeben und als unveränderlich konzipierten Unterscheidungskategorien, insbesondere der als qua Geburt zugeschriebenen Nationalität. Werden Konflikte andererseits im Feld der Moral ausgefochten, wird die Wir-Sie-Unterscheidung mit Hilfe der moralischen, ebenfalls als nicht verhandelbar geltenden Kategorien richtig und falsch, gut und böse konstruiert. Während im radikaldemokratischen Ansatz die Definition des „Wir“ Teil eines ergebnisoffenen, kollektiven Prozesses ist, fungieren in antagonistischen Konfliktformen nicht verhandelbare Kategorien als Ausschlusskriterien aus dem „Wir“. Im Gegensatz zu politischer Auseinandersetzung zwischen legitimen Gegnern steht in diesem Falle dem „Wir“ das Sie als Feind gegenüber. Da Feinde nicht als legitim anerkannt werden, bedrohen diese Konfliktformen die demokratischen Grundfesten.

Mit dem Fokus auf die Wir-Sie-Unterscheidung als „die *conditio sine qua non* der Bildung politischer Identitäten“ (Mouffe, 2007, S. 25) grenzt sich Mouffe von methodologisch individualistischen Ansätzen ab, welche kollektive Identitäten konzeptionell ausschließen. Hinsichtlich des deliberativen Ansatzes bezieht Mouffe die Position, dass Deliberation keine Bedeutung erlangen könne, solange keine echten, klar voneinander zu unterscheidenden Alternativen zur Wahl stünden (Mouffe, 2007, S. 10). Gegen den Vorwurf, der Fokus auf die Wir-Sie-Unterscheidung gefährde das demokratische Projekt, hebt Mouffe hervor, dass die Anerkennung der „Untilgbarkeit der Konfliktdimensionen im gesellschaftlichen Leben [...] vielmehr die notwendige Voraussetzung ist, die Herausforderungen demokratischer Politik in den Griff zu bekommen“ (Mouffe, 2007, S. 11). Das demokratische Projekt basiere auf einem „konfliktualen Konsens“, bei dem Konsens nur über die für die Demokratie konstitutiven Institutionen und die ethisch-politischen Grundwerte besteht, über deren Bedeutung und Art und Weise Dissens in Form von klar voneinander unterscheidbaren, unvereinbaren Positionen vorliegen kann und sollte. Eine Voraussetzung der Anerkennung als Gegner ist somit trotz sich gegenüberstehender, unvereinbarer politischer Positionen, diese Werte als Grundlage anzuerkennen.

Diese Ergebnisse sind zusammengefasst in Tabelle 1 dargestellt.

## 5 Rückbindung zu Klimapolitik

Basierend auf der erarbeiteten Darstellung stellen wir im letzten Schritt die Frage, wie die Empfehlung des EHS im Kontext der drei aufgezeigten Paradigmen einzuordnen ist. Wie in Kapitel vier dargelegt, verläuft die zentrale Unterscheidung zwischen den drei Paradigmen entlang der Konzipierung und Adressierung gesellschaftlicher Konflikte. Im Kontext von Klimapolitik ergeben sich zwangsläufig gesellschaftliche Konflikte aus dem schieren Ausmaß und

Tabelle 1: Zusammenfassung der paradigmatischen Konzeptualisierungen

	aggregativ-liberales Paradigma	deliberatives Paradigma (Habermas)	radikaldemokratisches Paradigma (Mouffe)
Konzeptualisierung des Individuums	von anderen unabhängige Individuen mit eigenen Präferenzen (methodologischer Individualismus)	Konsensfähigkeit und kollektive Präferenzbildung	Kollektive Identitäts- und Präferenzbildung durch Wir-Sie-Unterscheidung
Rationalität	Instrumentelle Rationalität	Kommunikative Rationalität	Partielle Rationalität innerhalb des jeweiligen Wirs
Charakteristik gesellschaftlichen Zusammenleben	Tilgbare Interessenskonflikte	Tilgbare Interessenskonflikte	Untilgbare Interessenskonflikte
Auflösung gesellschaftlicher Interessenskonflikte	Durch Aggregation	Durch Deliberation	Unauflösbar, deshalb Hegemonie
Aufgabe von Politik	Auflösung von Interessenskonflikten bei maximal möglicher Präferenzenerfüllung	Kollektiv-kommunikative Auflösung von Interessenskonflikten durch Konsensfindung	Anerkennung der Untilgbarkeit von Interessenskonflikten und Findung von, mit pluralistischer Demokratie vereinbarer Formen
Bearbeitung von politischen Fragen (ontische Ebene)	Technisch-rationale, funktionale Mechanismen wie den Markt	Kommunikationsräume zur kollektiven Konsensfindung schaffen (und in Institutionen übersetzen)	Überführung antagonistischer Konflikte in agonistische Form und Auseinandersetzung politischer Gegner durch Disartikulation der Gegenposition
Bedeutung des Marktes für die Klimapolitik	EHS kann unmittelbar umgesetzt werden. Eine Einbettung in politischen Prozess nicht theorieinhärent notwendig.	EHS kann Teil von Klimapolitik sein. Ob Marktmechanismen eingesetzt und wie diese ausgestaltet werden, wird im deliberativen Prozess entschieden.	EHS kann als Teil eines hegemonialen Projekts gerechtfertigt sein. Diese Rechtfertigung, der konkrete Umfang, die Ausgestaltung des Marktes und sein Verhältnis zu anderen Maßnahmen können disartikuliert werden. EHS ist nicht äquivalent mit Klimapolitik
	Äquivalenz von marktbasieren Instrumenten und Klimapolitik	EHS ist nicht äquivalent mit Klimapolitik	

der Multidimensionalität der erforderlichen Dekarbonisierungsprozesse. Wie die Metakategorien *M1-M3* abhängig von der Anlegung des jeweiligen Paradigmas unterschiedlich verhandelt werden können, wird im folgenden Abschnitt aufgezeigt.

### **Aggregativ-liberales Paradigma**

Rationale Klimapolitik ist die Implementierung des empfohlenen marktbasierten Instruments EHS. Zentrale Aufgabe einer so verstandenen Klimapolitik ist nach dessen Implementierung das Setzen eines (ausreichend ambitionierten) Mengenziels. Das marktbasierende System führt dazu, dass alle die Gesellschaft durchziehenden Interessenskonflikten durch den Markt transzendiert werden, so auch im Falle der durch die Dekarbonisierung ausgelösten innergesellschaftlichen Konflikte. Die Sphäre zur Verhandlung dieser ist daher explizit nicht die Politik. *M1-M3* können rational durch einen funktional-technischen Marktmechanismus adressiert werden. Implizit wird gesetzt, dass Pfadabhängigkeiten marktbasierend ausreichend adressiert werden können, keine qualitative Unterscheidung zwischen den Emissionen erfolgt und die Reduktion der Emissionen auf ein hinreichend ambitioniertes Mengenziel das einzige Ziel von Klimapolitik ist.

### **Deliberatives Paradigma**

Im Gegensatz dazu wird im deliberativen Paradigma der politische Kommunikationsraum als zentraler Ort der Lösungsfindung für gesellschaftliche Konflikte herausgestellt. Wichtig ist dabei, dass die Stimmen aller Betroffenen Gehör finden. Auch das zur Konsensfindung angelegte Bewertungskriterium steht zur Diskussion. Ein utilitaristisches Kriterium wie im aggregativen Paradigma ist dabei nur eines unter anderen möglichen ethischen Kriterien. Basierend auf einem kommunikativen Verständnis von Rationalität kann Politik sich zur Erzielung gesellschaftlichen Wohlergehens auf den empfohlenen Marktmechanismus einigen oder aber die Empfehlung verwerfen. Je nach konsensual angelegtem Bewertungskriterium sind beide Lösungen als rational denkbar. Auch sind verschiedene Ausgestaltungen eines EHS sowie komplementäre Maßnahmen als rational konzipierbar. Würde ein EHS implementiert, unterläge dessen Ausgestaltung jedoch kontinuierlicher Deliberation. Sowohl über den Umgang mit bestehenden carbon lock-ins, die gesellschaftliche Relevanz verschiedener Emissionsquellen sowie die Ziele von Klimapolitik sollte in einem freien Raum kollektiver Konsensfindung Deliberation stattfinden. Fällt zum Beispiel die konsensuale Entscheidung gegen die Gleichgewichtung aller Emissionen, erscheint möglicherweise ein partieller Marktmechanismus zur Dekarbonisierung der als essentiell eingestuften Aktivitäten bei gleichzeitigem Rückbau nicht-essentieller Emissionen als rational. Klimapolitik selbst ist dabei in erster Linie jedoch der kommunikative Prozess der konsensualen Findung von Kriterien und passenden Verfahren (die dann auf der ontischen Ebene umgesetzt werden). Wird dieses Politikverständnis angelegt, ist das Bereitstellen von Diskursarenen, in denen kollektive Konsensfindung ermöglicht wird, ein zentraler Baustein von Klimapolitik.

### **Radikaldemokratisches Paradigma**

Die radikaldemokratische Perspektive legt nicht fest, was als rational gelten kann. Vielmehr bezieht sie sich auf bestehende Hegemonien und stellt sowohl deren kontingenten Charakter als auch die Möglichkeiten zur Disartikulation heraus. Mit Mouffe lässt sich feststellen, dass

die ökonomische Empfehlung eines aggregativen Instruments sowie die in der Ratio impliziten Prämissen *N1-N3* als Antwort auf *M1-M3* Teil eines hegemonialen Projekts konstituiert, das trotz des jeweils artikulierten Rationalitätsanspruchs vollständig disartikuliert werden kann. Die gegebenen Antworten sind notwendigerweise Ausdruck eines dem permanenten Wettbewerb unterworfenen, hegemonialen Entwurfes. Dieser das Politische konstituierende Wettstreit unvereinbarer Entwürfe kann auch nicht durch die bloße Aggregation unterschiedlicher Interessen im Markt aufgelöst werden. Mit Blick auf Klimapolitik wird mit der radikaldemokratischen Perspektive darüber hinaus deutlich, dass die Auseinandersetzungen um den Umgang mit den Herausforderungen der Klimakrise im Bereich des Politischen stattfinden müssen. Aus dieser Perspektive stellt der aggregative Zugang eine illegitime Entpolitisierung zentraler gesellschaftlicher Konflikte dar. Durch diese Nicht-Verhandlung im Politischen drohen die Konflikte, beispielsweise Verteilungskonflikte, in antagonistischer Form aufzubrechen.

Mit diesem Verständnis des Politischen sind auch Pfadabhängigkeiten klar als kontingente sedimentierte Verfahrensweisen des temporär dominanten hegemonialen Projekts zu verstehen. Dies tritt deutlich am Beispiel von Straßeninfrastruktur zutage, welche auf plastische Weise analog zu Mouffes Begriff von Gesellschaft das Sedimentieren der dominanten, intentional auf Autoverkehr ausgerichteten Stadtplanung verdeutlicht.<sup>18</sup>

Darüber hinaus muss mit Mouffe insbesondere die im Präferenzenerfüllungsansatz implizite Idee von exogenen Präferenzen verworfen werden. Stattdessen werden diese als im kollektiven Identifikationsprozess formbar konzeptualisiert. In der sozialwissenschaftlichen Literatur wird dies unter dem Stichwort der Präferenzbildung diskutiert (für einen Überblick der Evidenz verschiedener Sozialwissenschaften Bowles, 1998). In der ökonomischen Literatur wurde bereits festgestellt, dass Politikmaßnahmen Präferenzen selbst beeinflussen können - und dies im Falle von Klimapolitik auf Grund der langen Spanne des relevanten Zeithorizonts auch tun (Mattauch und Hepburn, 2016).<sup>19</sup> Mattauch et al. (2018) zeigen auf, dass die Vernachlässigung der unweigerlichen (intendierten oder nicht intendierten) Präferenzbildung durch Politikmaßnahmen zu Ineffizienzen führt. Mouffe geht darüber hinaus, indem sie neben der Bereitstellung agonistischer Konfliktformen die parteiliche Beeinflussung der Präferenzen sogar explizit als die

---

<sup>18</sup>So wurde seit etwa 80 Jahren vielerorts im Globalen Norden eine funktionale Stadt(un-)gestaltung, welche insbesondere den Autoverkehr von anderen Verkehrsteilnehmer:innen trennt und priorisiert, vorangetrieben. Unter diesem Ziel erfolgten in vielen Städten erhebliche Eingriffe in die Bausubstanz und Stadtstruktur. Das manchmal unter dem Begriff „autogerechte Stadt“ verhandelte Konzept wurde erstmals in der Charta von Athen (1933) verankert. Darüber hinaus wird deutlich, dass Straßen- und Verkehrsinfrastruktur auf ununterbrochene Wege wie den Arbeitsweg ausgelegt sind. Aus feministisch-ökonomischer Perspektive lässt sich feststellen, dass dieser Zuschnitt vor allem Hauptverdienenden begünstigt - eine Rolle, welche heute immer noch mehrheitlich von Männern ausgefüllt wird, während mehrheitliche von Frauen ausgeführte Care-Tätigkeiten eher kurze Wege mit vielen Unterbrechungen erfordern (sog. trip chaining, beispielsweise in McGuckin und Murakami, 1999; Scheiner und Holz-Rau, 2017).

<sup>19</sup>Mattauch und Hepburn (2016) rezensieren die Evidenz dafür, dass die durch politische Entscheidungen geschaffene Verhaltensarchitektur Präferenzen beeinflusst. Die Autoren stellen dabei politische Entscheidungen der Stadtgestaltung, welche die mögliche Entscheidung für den Status Quo und gegen eine klimafreundliche Umgestaltung inkludiert, als besonders relevant für klimapolitikrelevante Präferenzbildung heraus. Sind Präferenzen im für die diskutierte politische Maßnahme relevanten Zeithorizont jedoch endogen, beeinflusst die Politikmaßnahme indirekt auch die zur Bewertung angelegte Skala und somit die eigene Bewertungsgrundlage. Die ausgelöste Wohlfahrtsänderung kann dann basierend auf aktuell bestehenden Präferenzen nicht mehr bewertet werden (auch in Mattauch et al., 2019).

prioritäre Aufgabe demokratischer Politik - also auch von Klimapolitik - sieht: „Demokratische Politik kann sich nicht auf die Schaffung von Kompromissen zwischen Interessen und Werten oder auf Überlegungen über das Gemeinwohl beschränken; sie muss einen realen Einfluss auf die Wünsche und Phantasien der Menschen nehmen.“ (Mouffe, 2007, S. 13). Wie Broome (2008) feststellt, gilt dies auch für Ökonom:innen in der Rolle von Politikberatern, deren Expertise dazu dienen soll, dass sich Bürger:innen informierte Meinungen zu aktuellen und komplexen gesellschaftlichen Fragen bilden können, welche sich dann in Präferenzen für verschiedene Politikoptionen niederschlagen.

## 6 Schlussfolgerung

In diesem Essay wurden zentrale normative Prämissen der ökonomischen Empfehlung des Instruments des Emissionshandels zur Reduktion von THG-Emissionen herausgearbeitet. Diese betreffen den Umgang mit Pfadabhängigkeiten, die Legitimationsgrundlage verschiedener Emissionsquellen sowie die Ziele von Klimapolitik. Das Aufzeigen der normativen Prämissen soll zur Diskussion und Einordnung der Leistungsfähigkeit und Grenzen des Instruments des EHS beitragen. Dem EHS kommt über den wissenschaftlichen Diskurs hinaus außerordentliche realpolitische Bedeutung zu: In der EU wurde 2004 das bislang umfassendste EHS etabliert, welches in der Zwischenzeit in vielen verschiedenen Ländern nachgebildet wurde. Auch in der aktuellen, durch steigenden Handlungsdruck gekennzeichneten Debatte wird das Instrument prominent diskutiert und vielfach von Umweltökonom:innen empfohlen. Die transparente Kommunikation der in der ökonomischen Empfehlung angelegten Setzungen ist dabei für den wissenschaftlichen Austausch, die Kommunikation zwischen Wissenschaft und Politik, sowie für die gesellschaftliche Debatte eine wichtige Voraussetzung. Dieses Essay problematisiert die im Lehrbuchmodell eines EHS angelegten Setzungen und zeigt auf, dass das EHS in ein umfassenderes Instrumentenbündel eingebunden, differenziert ausgestaltet oder ganz verworfen werden muss, wenn die Prämissen anders gesetzt werden. Insbesondere wurden die Möglichkeiten zur Einhegung der Emissionsmenge durch den Abbau von Pfadabhängigkeiten und nicht-essentieller Emissionsquellen hervorgehoben und die Dichotomie zwischen sog. Ordnungspolitik und marktbasierter Instrumenten dekonstruiert. Wird die Emissionsmenge als endogen erkannt, erlaubt dies auch eine Rekonzeptualisierung dessen, was als kosteneffizient gelten kann.

In einem zweiten Schritt wurde untersucht, welches Verständnis des Politischen mit der unmittelbaren Implementierung eines EHS einhergeht. Eine unmittelbare Implementierung ohne weitere Einbettung in politische Prozesse wurde demokratietheoretisch im aggregativ-liberalen Paradigma verortet. Demzufolge wird angenommen, dass gesellschaftliche Konflikte durch einen aggregativen Mechanismus aufgelöst werden können, so auch im Falle des Emissionshandels. Diese Prämisse wird in der politischen Theorie unter anderem von Vertreter:innen des deliberativen als auch des radikaldemokratischen Paradigmas verworfen.<sup>20</sup> Wir zeichnen nach, wie Klimapolitik je nach angelegtem Verständnis des Politischen gedacht werden kann; konkret

---

<sup>20</sup>Für eine innerökonomische Kritik, siehe beispielsweise Sagoff (2020).

welche Rolle ein EHS in der Klimapolitik einnehmen kann oder sollte. Gegeben alternativer Konzeptionen des Politischen muss der Denkraum, in dem Klimapolitik aufgespannt werden kann, über die bloße Umsetzung eines technisch-funktionalen Instruments hinausgehen. Ein EHS kann Teil von rationaler Klimapolitik sein, diese Wahl ist aber nicht zwingend und keinesfalls äquivalent mit Klimapolitik. Durch die Gegenüberstellung der Paradigmen zeigt sich über die generelle theoretische Einordnung hinaus, welche Aspekte des Politischen durch diese Fokussierung außerhalb des Blickfeldes liegen. So tritt durch den Fokus auf Aggregation sowohl die Notwendigkeit von Verständigung außerhalb des Marktes als auch der demokratische Umgang mit möglicherweise unutilgbaren innergesellschaftlichen Konfliktlinien in den Hintergrund. Eine solche Begrenzung des Blickfeldes hat Konsequenzen auf unterschiedlichen Ebenen:

Aus deliberativer Perspektive wird ersichtlich, dass ohne kontinuierliche und als zentral verstandene gesellschaftliche Deliberationsprozesse die Legitimationsgrundlage und Akzeptanz von Klimapolitik in Gefahr gerät. Deutlich wird dies beispielsweise am starken gesellschaftlichen Widerstand gegen die 2019 in Deutschland beschlossene Ausgestaltung des Kohleausstiegs. Trotz eines vermittelnden Ansatzes in der sog. Kohlekommission wurde das erzielte Ergebnis in Teilen der Bevölkerung angesichts des Fortschreitens der ökologischen Krise als unzureichend eingestuft. Somit regt sich weiterhin Widerstand, insbesondere gegen die gegebenen der selbst gesteckten Klimaschutzziele unzureichend begründete und deshalb schwer vermittelbare Inbetriebnahme eines neuen Kohlekraftwerks in Deutschland (Datteln 4) im Jahr 2020. Die bloße instrumentell rationale Rechtfertigung über eine Abdeckung des neuen Kohlekraftwerks unter dem bisherigen Mengenziel des EU-ETS wird dabei nicht konsensual als legitimer Grund akzeptiert. Aus deliberativer Perspektive wird also die Relevanz der Weiterführung von ergebnisoffenen Verfahren zur gesellschaftlichen Konsensfindung unabhängig von der Abdeckung durch den EU-ETS deutlich. Plädoyers für einen ernsthaften gesellschaftlichen Deliberationsprozess zur adäquaten Problemadressierung finden neuerdings auch Eingang in den ökonomischen Diskurs (vgl. Jakob et al., 2020; Lamb et al., 2020; Kemp und Ramani, 2020).

Demgegenüber lenkt ein radikaldemokratisches Verständnis des Politischen den Blick auf den hegemonialen Charakter der aktuellen, auf fossilen Emissionen beruhenden Gesellschaftsordnung. So können (von weiten Teilen der Gesellschaft als radikal eingestufte) Vorschläge bezüglich einer schnellen und umfassenden Dekarbonisierung wie beispielsweise von Akteuren wie Fridays for Future oder Ende Gelände als Versuch einer Disartikulation des fossilen hegemonialen Projekts und folglich als zentrales Element der gesellschaftlichen Auseinandersetzung gedeutet werden. Auch treten gesellschaftliche Konflikte, die durch die Dekarbonisierungsprozesse entstehen oder verstärkt werden, in den Vordergrund. Während der Ausbruch komplexer Konflikte im umweltökonomisch geprägten Diskurs weder antizipierbar ist noch mit Hilfe der theoretischen Begriffe und Instrumente zugänglich gemacht werden kann, erlaubt es eine radikaldemokratische Deutung, diese als Ausdruck möglicherweise unutilgbarer Konfliktlinien zu verstehen. Die radikaldemokratische Analyse stellt die Wichtigkeit der Bereitstellung von Verfahren heraus, die einen innerhalb eines pluralistischen demokratischen Rahmens produktiven Umgang mit diesen Konflikten erlauben.

Mit einer radikaldemokratischen Perspektive werden auch die Gefahren deutlich, die sich aus einem Übersehen von Konflikten und der Nicht-Bereitstellung entsprechender Konfliktformen ergeben, insbesondere das Aufbrechen in antagonistischer Form wie beispielsweise den teilweise gewaltsamen Gelbwesten-Protesten in Frankreich in den Jahren 2018/19. Der tiefgreifende, sich über Monate hinziehende offene Konflikt zwischen Teilen der Gesellschaft und der Regierung lähmte die politische Handlungsfähigkeit Emmanuel Macrons und bedrohte den gesellschaftlichen Zusammenhalt. Der Konflikt konnte nach monatelanger Auseinandersetzung erst mithilfe eines umfassenden und langwierigen Dialogprozesses auf ganz unterschiedlichen politischen Ebenen adressiert werden. Klimapolitisch resultierte aus diesem Prozess die Berufung eines sogenannten Klimarates, der sich aus 150 für die französische Gesellschaft repräsentativen Bürger:innen zusammensetzte. Nach neunmonatiger intensiver gemeinsamer Arbeit konnten sich 95% der am Klimarat Beteiligten im Juni 2020 auf ein die bisherige französische Klimapolitik deutlich übertreffendes Maßnahmenpaket einigen, welches sie nun der Regierung und der Öffentlichkeit empfehlen. Mehr als 19 Monate nach Ausbruch der Gelbwestenproteste scheint mit den Ergebnissen des Klimarates der Konflikt teilweise befriedet. Hier zeigt sich, dass ambitionierte Klimapolitik auch dann möglich ist, wenn die unterschiedlichen schwelenden gesellschaftlichen Konflikte in adäquater Form im politischen Prozess adressiert werden.

Wie dieser in der jüngeren europäischen Klimapolitik neuartige Ansatz neue Spielräume für politisches Handeln eröffnet, lässt sich mithilfe des deliberativen und des radikaldemokratischen Paradigmas erkennen. Aus deliberativer Sicht schaffen die angestoßene große gesellschaftliche Debatte und der Klimarat einen Kommunikationsraum zur innergesellschaftlichen Konsensfindung. Aus radikaldemokratischer Sicht könnte er als Bereitstellung agonistischer Konfliktformen verstanden werden, welche politische Handlungsfähigkeit (wieder-)herstellen und der Gefahr des Aufkommens antagonistischer Konfliktformen entgegenwirkt. Aus diesen beiden Perspektiven erscheint das Novum des französischen Klimarates eine vielversprechende Komplementierung dessen zu sein, wie Klimapolitik angesichts vielfältiger, aus der notwendigen Dekarbonisierung resultierenden gesellschaftlichen Konflikte gedacht werden kann oder sogar muss. Mit beiden Perspektiven lässt sich aufgrund des großen zeitlichen und logistischen Aufwandes der befriedenden Debattenformen zeigen, dass diese möglichst von vorneherein in den politischen Prozess integriert werden sollten, wenn, im Gegensatz zum französischen Beispiel, der Ausbruch gewaltsamer Proteste und der Verlust politischer Handlungsfähigkeit vermieden werden soll.

Über die exemplarische Anwendung auf das realpolitische Beispiel der französischen Gelbwestenbewegung hinaus lassen sich aus der vorangegangenen Analyse Implikationen für die wissenschaftsbasierte Politikberatung ableiten. Die transparente Kommunikation der eigenen Prämissen sowie eine Pluralität von Perspektiven sind zentrale Voraussetzungen dafür, dass die umfassenden Herausforderungen von Klimapolitik erfasst, eingeordnet und in eine fruchtbare gesellschaftliche Debatte über den Lösungsraum überführt werden können. Auf Grund der besonderen Rolle der Wissenschaft für die realpolitische Gestaltung von Klimapolitik sollten diese als essentielles Moment sowohl institutionell, in der Debattenkultur als auch in der Ausbildung zukünftiger Ökonom:innen stärker verankert werden.

## Quellennachweise

- Agarwal, Anil, Sunita Narain et al. (1991). *Global warming in an unequal world: A case of environmental colonialism*. Bd. 17. Centre for Science und Environment New Delhi.
- Baumgärtner, Stefan (2012). *Ambivalent joint production and the natural environment: An economic and thermodynamic analysis*. Springer Science & Business Media.
- Baumol, William J und Wallace E Oates (1971). “The use of standards and prices for protection of the environment”. In: *The economics of environment*. Springer, S. 53–65.
- Beyer, Jürgen (2005). “Pfadabhängigkeit ist nicht gleich Pfadabhängigkeit! Wider den impliziten Konservatismus eines gängigen Konzepts”. In: *Zeitschrift für Soziologie* 34.1, S. 5–21.
- Blum, Johannes, Raphael de Britto Schiller, Andreas Löschel, Johannes Pfeiffer, Karen Pittel, Niklas Potrafke und Alex Schmitt (2019). “Zur Bepreisung von CO<sub>2</sub>-Emissionen–Ergebnisse aus dem Ökonomenpanel”. In: *ifo Schnelldienst* 72.16, S. 60–65.
- Bowles, Samuel (1998). “Endogenous preferences: The cultural consequences of markets and other economic institutions”. In: *Journal of economic literature* 36.1, S. 75–111.
- Bows, Alice und Kevin L Anderson (2007). “Policy clash: can projected aviation growth be reconciled with the UK Government’s 60% carbon-reduction target?” In: *Transport Policy* 14.2, S. 103–110.
- Broome, John (2008). “Why Ecoomists Need Ethical Theory”. In: *Arguments for a Better World: Essays in Honor of Armatya Sen: Volume I: Ethics, Welfare, and Measurement (p. 7-14)*. OUP Oxford.
- Cames, Martin, Ralph O Harthan, Jürg Füssler, Michael Lazarus, Carrie M Lee, Pete Erickson und Randall Spalding-Fecher (2016). “How additional is the clean development mechanism”. In: *Analysis of application of current tools and proposed alternatives. Oeko-Institut EV CLL-MA. B 3*.
- Caney, Simon und Cameron Hepburn (2011). “Carbon trading: unethical, unjust and ineffective?” In: *Philosophy-Supplements Only* 69, S. 201.
- Cao, Xinyu, Patricia L Mokhtarian und Susan L Handy (2009). “Examining the impacts of residential self-selection on travel behaviour: a focus on empirical findings”. In: *Transport reviews* 29.3, S. 359–395.
- Crisp, Roger (2020). *Well-Being, The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Summer 2016 Edition)*. URL: <https://plato.stanford.edu/archives/sum2016/entries/well-being>.
- D’Alisa, Giacomo, Federico Demaria und Giorgos Kallis (2014). *Degrowth: a vocabulary for a new era*. Routledge.
- Davis, John B (2010). *Individuals and identity in economics*. Cambridge University Press.
- DENA (2020). *Kurzstudie Vorschlag für die Senkung der EEG-Umlage auf Null. Ein Impuls für eine Beschleunigung der Energiewende*. URL: <https://www.dena.de/newsroom/publikations-detailansicht/pub/kurzstudie-vorschlag-fuer-die-senkung-der-eeg-umlage-auf-null/>.
- Dietz, Simon, Alex Bowen, Baran Doda, Ajay Gambhir und Rachel Warren (2018). “The economics of 1.5 C climate change”. In: *Annual Review of Environment and Resources* 43, S. 455–480.

- Dietz, Simon und Cameron Hepburn (2013). “Benefit–cost analysis of non-marginal climate and energy projects”. In: *Energy Economics* 40, S. 61–71.
- Edenhofer, Ottmar, Christian Flachsland, Matthias Kalkuhl, Brigitte Knopf und Michael Pahle (2019). *Optionen für eine CO<sub>2</sub>-Preisreform*. Techn. Ber. MCC-PIK.
- Edenhofer, Ottmar und Michael Jakob (2019). *Klimapolitik: Ziele, Konflikte, Lösungen*. Bd. 2853. CH Beck.
- Ekardt, Felix (2016). “Zur Verteidigung umweltökonomischer Politikinstrumente gegen ihre Freunde und ihre Kritiker: Analysen des Hauptinstruments der Transformation zur Nachhaltigkeit”. In: *Momentum Quarterly-Zeitschrift für sozialen Fortschritt* 5.4, S. 224–242.
- Elster, Jon (1997). “The market and the forum: three varieties of political theory”. In: *Deliberative democracy: Essays on reason and politics*. MIT press.
- Faber, Malte, Karin Frank, Bernd Klauer, Reiner Manstetten, Johannes Schiller und Christian Wissel (2003). *Eine allgemeine Theorie der Bestände*. Techn. Ber. Discussion Paper Series.
- Faber, Malte und Reiner Manstetten (2009). *Philosophical basics of ecology and economy*. Routledge.
- Feld, Lars P, Christoph M Schmidt, Isabel Schnabel, Achim Truger und Volker Wieland (2019). *Aufbruch zu einer neuen Klimapolitik*. Techn. Ber. Sondergutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2019.
- Gigante, Anna Azzurra (2016). *Reviewing Path Dependence Theory in Economics: Micro-Foundations of Endogenous Change Processes*. URL: [https://mpra.ub.uni-muenchen.de/75310/1/MPRA\\_paper\\_75310.pdf](https://mpra.ub.uni-muenchen.de/75310/1/MPRA_paper_75310.pdf).
- Gough, Ian (2013). “Carbon mitigation policies, distributional dilemmas and social policies”. In: *Journal of Social Policy* 42.2, S. 191–213.
- Gräbner, Claudius und Birte Strunk (2019). *Pluralism in economics: its critiques and their lessons*. Techn. Ber. ICAE Working Paper Series.
- Griffin, James (1986). *Well-being: Its meaning, measurement and moral importance*.
- Habermas, Jürgen (1987). *Theorie des kommunikativen Handelns*. Bd. 4. Suhrkamp Frankfurt.
- (1995). *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*.
- (1996). “Drei normative Modelle der Demokratie”. In: *Die Einbeziehung des Anderen*, S. 277–292.
- (2001). *Dankesrede. Glauben und Wissen. Anlässlich der Verleihung des Friedenspreises des Deutschen Buchhandels 2001*.
- Haya, Barbara, Danny Cullenward, Aaron L Strong, Emily Grubert, Robert Heilmayr, Deborah A Sivas und Michael Wara (2020). “Managing uncertainty in carbon offsets: insights from California’s standardized approach”. In: *Climate Policy*, S. 1–15.
- Hepburn, Cameron, Jacquelyn Pless und David Popp (2018). “Policy brief - encouraging innovation that protects environmental systems: five policy proposals”. In: *Review of Environmental Economics and Policy* 12.1, S. 154–169.

- Ivanova, Diana, John Barrett, Dominik Wiedenhofer, Biljana Macura, Max Callaghan und Felix Creutzig (2020). “Quantifying the potential for climate change mitigation of consumption options”. In: *Environmental Research Letters* 15.9, S. 093001.
- Jakob, Michael, William F Lamb, Jan Christoph Steckel, Christian Flachsland und Ottmar Edenhofer (2020). “Understanding different perspectives on economic growth and climate policy”. In: *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, e677.
- Jöst, Frank (1994). *Klimaänderungen, Rohstoffknappheit und wirtschaftliche Entwicklung*. Physica-Verlag.
- Kahneman, Daniel (2003). “Maps of bounded rationality: Psychology for behavioral economics”. In: *American economic review* 93.5, S. 1449–1475.
- Kallis, Giorgos (2011). “In defence of degrowth”. In: *Ecological economics* 70.5, S. 873–880.
- Kallis, Giorgos und Joan Martinez-Alier (2010). “Caps yes, but how? A response to Alcott”. In: *Journal of Cleaner Production* 18.15, S. 1570–1573.
- Köder, Lea, Andreas Burger und F Eckermann (2017). *Umweltschädliche Subventionen in Deutschland. Aktualisierte Ausgabe 2016*.
- Landwehr, Claudia (2012). “Demokratische Legitimation durch rationale Kommunikation”. In: *Zeitgenössische Demokratietheorie*. Springer, S. 355–385.
- Latouche, Serge (2009). “Farewell to Growth Polity Press”. In: *Cambridge, UK*.
- (2015a). *Es reicht!: Abrechnung mit dem Wachstumswahn*. oekom Verlag.
- (2015b). “Vom Glück zum BIP–und die Alternative des guten Lebens”. In: *Blätter für deutsche und internationale Politik (Hrsg.): Mehr geht nicht*.
- Lee, David S, Giovanni Pitari, Volker Grewe, K Gierens, Joyce E Penner, Andreas Petzold, MJ Prather, Ulrich Schumann, A Bais, T Berntsen et al. (2010). “Transport impacts on atmosphere and climate: Aviation”. In: *Atmospheric environment* 44.37, S. 4678–4734.
- Mattauch, Linus und Cameron Hepburn (2016). “Climate policy when preferences are endogenous - and sometimes they are”. In: *Midwest Studies in Philosophy* 40, S. 76–95.
- Mattauch, Linus, Cameron Hepburn und Nicholas Stern (2018). *Pigou pushes preferences: decarbonisation and endogenous values*. Techn. Ber. CESifo Working Paper.
- Mattauch, Linus, Monica Ridgway und Felix Creutzig (2016). “Happy or liberal? Making sense of behavior in transport policy design”. In: *Transportation research part D: transport and environment* 45, S. 64–83.
- Mattauch, Linus, Jan Siegmeier und Franziska Funke (2019). “Wirtschaftswachstum aufgeben”. In: *Zeitschrift für Wirtschafts- und Unternehmensethik* 20.1, S. 5–30.
- Matthes, Felix (2010). *Der Instrumenten-Mix einer ambitionierten Klimapolitik im Spannungsfeld von Emissionshandel und anderen Instrumenten*. Techn. Ber.
- Max-Neef, Manfred, Antonio Elizalde und Martin Hopenhayn (1992). “Development and human needs”. In: *Real-life economics: Understanding wealth creation* 197, S. 213.
- Mazzucato, Mariana (2017). “Mission-oriented innovation policy”. In: *UCL Institute for Innovation und Public Purpose Working Paper*.
- McGuckin, Nancy und Elaine Murakami (1999). “Examining trip-chaining behavior: Comparison of travel by men and women”. In: *Transportation research record* 1693.1, S. 79–85.

- Mouffe, Chantal (2000). *The democratic paradox*. verso.
- (2007). *Über das Politische: wider die kosmopolitische Illusion*. Suhrkamp Frankfurt am Main.
- Muûls, Mirabelle, Jonathan Colmer, Ralf Martin und Ulrich J Wagner (2016). *Evaluating the EU Emissions Trading System: Take it or leave it? An assessment of the data after ten years*. Techn. Ber. Grantham Institute briefing paper 21, Imperial College, London.
- Nordhaus, William D (1977). “Economic growth and climate: the carbon dioxide problem”. In: *The American Economic Review* 67.1, S. 341–346.
- Nussbaum, Martha C (1999). *Gerechtigkeit oder das gute Leben*. Suhrkamp.
- (2011). *Creating capabilities*. Harvard University Press.
- Parfit, Derek (1984). *Reasons and persons*. OUP Oxford.
- Petschow, Ulrich, Steffen Lange, David Hofmann, Eugen Pissarskoi, Nils aus dem Moore, Thorben Korfhage, Annekathrin Schoofs und Hermann Ott (2018). *Gesellschaftliches Wohlergehen innerhalb planetarer Grenzen. Der Ansatz einer vorsorgeorientierten Postwachstumsposition*. Techn. Ber. Zwischenbericht des Projektes Ansätze zur Ressourcenschonung im Kontext von Postwachstumskonzepten.
- Pigou, Arthur C (1920). “The Economics of Welfare”. In:
- Pissarskoi, Eugen (2019). “Kompass in einem magnetisierten Umfeld?” In: *Ökologisches Wirtschaften* 31.4, S. 39–44.
- Sandel, Michael J (2013). “Market reasoning as moral reasoning: why economists should re-engage with political philosophy”. In: *Journal of Economic Perspectives* 27.4, S. 121–40.
- Schaal, Gary S und Felix Heidenreich (2016). *Einführung in die politischen Theorien der Moderne*. Bd. 2791. UTB.
- Scheiner, Joachim und Christian Holz-Rau (2017). “Women’s complex daily lives: a gendered look at trip chaining and activity pattern entropy in Germany”. In: *Transportation* 44.1, S. 117–138.
- Schmelzer, Matthias und Alexis Passadakis (2011). *Postwachstum*. VSA-Verlag Hamburg.
- Schmelzer, Matthias und Andrea Vetter (2019). *Degrowth/Postwachstum zur Einführung*. Junius Hamburg.
- Schmidt, Klaus, Felix Bierbrauer, Friedrich Breyer, Veronika Grimm et al. (2019). *Energiepreise und effiziente Klimapolitik*. Techn. Ber.
- Schmidt, Manfred G (2019). “Demokratietheorien. Eine Einführung.” In:
- Sen, Amartya (1985). *Commodities and capabilities*.
- (2009). *The idea of justice*. Harvard University Press.
- Seto, Karen C, Steven J Davis, Ronald B Mitchell, Eleanor C Stokes, Gregory Unruh und Diana Ürge-Vorsatz (2016). “Carbon lock-in: types, causes, and policy implications”. In: *Annual Review of Environment and Resources* 41.
- Shue, Henry (1993). “Subsistence emissions and luxury emissions”. In: *Law & Policy* 15.1, S. 39–60.
- (2014). *Climate justice: Vulnerability and protection*. Oxford University Press, USA.

- Sims, Ralph, Roberto Schaeffer, Felix Creutzig, Xochitl Cruz-Núñez, Marcia D’Agosto et al. (2014). “Transport climate change 2014: Mitigation of climate change. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change ed O Edenhofer et al”. In: *Cambridge and New York: Cambridge University Press*.
- Strecker, David und Gary S Schaal (2016). “Die politische Theorie der Deliberation: Jürgen Habermas”. In: *Politische Theorien der Gegenwart II*, S. 104–152.
- Sturm, Bodo und Carla Vogt (2011). *Umweltökonomik*. Springer.
- Sunstein, Cass R (2015). *The ethics of nudging*. Techn. Ber. Yale J. on Reg.
- Van den Bergh, Jeroen (2011). “Environment versus growth? A criticism of ‘degrowth’ and a plea for ‘a-growth’”. In: *Ecological economics* 70.5, S. 881–890.
- Van Treeck, Till und Janina Urban (2017). “Wirtschaft neu denken: Blinde Flecken in der Lehrbuchökonomie. iRights Media”. In:
- Victor, PA (1972). *Pollution: Economy and the Environment University of Toronto Press*.
- Walter, Marco (2016). “Das Politische—eine Begriffsbestimmung mit Hannah Arendt und Carl Schmitt”. In: *Leviathan*, S. 515–535.
- Weinberger, Rachel und Frank Goetzke (2010). “Unpacking preference: How previous experience affects auto ownership in the United States”. In: *Urban studies* 47.10, S. 2111–2128.
- (2011). “Drivers of auto-ownership: the role of past experience and peer pressure”. In: *Auto motives: Understanding car use behaviors*, S. 121–135.
- Weingart, Peter und Justus Michael Lentsch (2008). *Wissen-Beraten-Entscheiden: Form und Funktion wissenschaftlicher Politikberatung in Deutschland*. Techn. Ber.
- Weitzman, Martin L (1974). “Prices vs. quantities”. In: *The review of economic studies* 41.4, S. 477–491.



Download ZEW Discussion Papers from our ftp server:

<http://ftp.zew.de/pub/zew-docs/dp/>

or see:

<https://www.ssrn.com/link/ZEW-Ctr-Euro-Econ-Research.html>

<https://ideas.repec.org/s/zbw/zewdip.html>



## IMPRINT

### **ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH Mannheim**

ZEW – Leibniz Centre for European  
Economic Research

L 7,1 · 68161 Mannheim · Germany

Phone +49 621 1235-01

info@zew.de · zew.de

Discussion Papers are intended to make results of ZEW research promptly available to other economists in order to encourage discussion and suggestions for revisions. The authors are solely responsible for the contents which do not necessarily represent the opinion of the ZEW.