

FREDERIC HANUSCH, MAXIMILIAN MÜNGERSDORFF,  
EDGAR VOSS

## KLIMAWANDEL ALS CHANCE FÜR MEHR DEMOKRATIE

### EIN TAG CHINA?

Zum Jahresübergang 2011/2012 steht die Weltöffentlichkeit vor der irritierenden Situation, dass der ehemalige Star des grünen Amerikas und jetzige Präsident Barack Obama das Wort „Klimapolitik“ im beginnenden Vorwahlkampf geradezu meidet. Die seit jeher zyklisch schwächelnde Wirtschaft und die hohe Arbeitslosigkeit sind die Probleme der Stunde, der beschleunigte Klimawandel plötzlich ein verschiebbares „Luxusproblem“. Gleichzeitig hat ausgerechnet die politische Führung Chinas, die autokratisch herrscht und systematisch Menschenrechte verletzt, das umweltpolitische Ruder in den letzten Jahren herumgerissen: Heute investiert kein Land der Welt höhere

Summen in den Ausbau erneuerbarer Energien.<sup>69</sup> Ist da nicht die Argumentation des Pulitzerpreisträgers Thomas L. Friedman nachvollziehbar, wenn er sich rhetorisch nur für einen Tag das politische System Chinas wünscht, um endlich kompromisslose anstatt stets nur suboptimale Entscheidungen für die Umwelt zu ermöglichen?<sup>70</sup>

Sind autokratische Systeme, oder ist zumindest weniger Demokratie, gepaart mit elitär getroffenen top-down-Entscheidungen, notwendig, um künftigen Generationen einen lebenswerten Planeten zu hinterlassen?

### (MEHR) DEMOKRATIE ODER KAMPF GEGEN KLIMAWANDEL – NEW CRUEL CHOICE

Auch die Wissenschaft ist in der Frage, ob Demokratien oder Autokratien besser auf die Herausforderungen des Klimawandels reagieren können, gespalten. Einigkeit besteht weitgehend darüber, dass Demokratien vor dem Hintergrund der bisher gesteckten Klimaziele eindeutige Implementations- und Durchsetzungsmängel aufweisen,<sup>71</sup> während gleichzeitig nach wie vor Legitimations- und Partizipationsdefizite zu verzeichnen sind – insbesondere in Bezug auf die Lücke zwischen Entscheidungszuständigkeit und -betroffenheit.<sup>72</sup>

Die enttäuschende Klimapolitik wiederum führt zu einem Verlust des gesellschaftlichen Vertrauens in die demokratische Problemlösungsfähigkeit, sowohl von Seiten der eigenen Bevölkerung als auch in Entwicklungs- und Schwellenländern.<sup>73</sup> Dort wird das „chinesische Modell“ inzwischen offen als Alternative zu demokratischen Reformen gehandelt.

Einige Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler formulieren in diesem Zusammenhang eine New Cruel Choice Theory – einer anstehenden Entscheidung der Schwellenländer zwischen Demokratie oder effektiven politischen Maßnahmen gegen den Klimawandel. Verfechter der zweiten Priorität betonen, dass ein „Experimentieren mit de-

mokratischen Reformen“ zunächst zugunsten einer autoritär geführten Problembewältigung zurückgestellt werden müsse.<sup>74</sup>

Autoritäre Regime seien eher in der Lage, unpopuläre Entscheidungen wie ambitionierte Emissionsreduktionen auf Kosten der kurzfristigen wirtschaftlichen Entwicklung durchzusetzen. In Demokratien werde demgegenüber zu sehr in Wahlzyklen gedacht, was notwendige, tiefgreifende Reformen oder Einschnitte in die bisherige Lebensführung hemme.

Trotz dieser ernüchternden Argumente sehen zahlreiche Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler den von der New Cruel Choice Theory propagierten Widerspruch zwischen Maßnahmen gegen den Klimawandel und Demokratisierung als nicht belegbar an.<sup>75</sup>

Studien zeigen, dass Demokratien bei überschaubaren, mit kostengünstigen Eingriffen regulierbaren ökologischen Problemen sowohl eine bessere regionale Umweltqualität aufweisen<sup>76</sup> als auch bereitwilliger internationale Kooperationen und Verpflichtungen im Umweltbereich eingehen.<sup>77</sup> Zudem spricht der Klimaschutzindex von Germanwatch und CAN-Europe für das Jahr 2011 eine deutliche Sprache. Dort schneiden etablierte Demokratien bei den Indikatoren Klimaschutzpolitik, Emissionsniveau sowie Emissionstrend bedeutend besser ab als andere Regimetypen und nehmen 17 der vordersten 20 Plätze ein.<sup>78</sup>

Allerdings gilt auch diese kombinierte Klimaschutzleistung immer noch als ungenügend, um auch nur den jeweiligen eigenen Beitrag zu einem gefährlichen Klimawandel zu vermeiden.<sup>79</sup> Braucht es also vielleicht doch ein starkes autokratisches Regime, um effektive Klimapolitik auch wirklich durchzusetzen? Mit Blick auf China – dem Staat mit dem im Ländervergleich weltweit höchsten CO<sub>2</sub>-Ausstoß – kann diese Annahme nicht bestätigt werden. Nicht zuletzt mächtige Wirtschaftsinteressen hemmen dort einen effektiven klimapolitischen Umbau der Wirtschaft.<sup>80</sup>

Auch die These, dass unpopuläre Entscheidungen in Autokratien effektiver und bedenkenloser durchzusetzen wären als in Demokratien, erweist sich als Trugschluss: In der Realität ist die politische Elite in

nichtdemokratischen Systemen oftmals einem höheren kurzfristigen Ergebnisdruck ausgeliefert, als es in Demokratien der Fall ist. Der Freiheitszug muss durch stetes „Liefen“, meist in Form eines hohen Wirtschaftswachstums, gerechtfertigt werden.<sup>81</sup>

In diesem Zusammenhang ist die öffentliche Aushandlung politischer Entscheidungen, verbunden mit einem freien gesellschaftlichen Diskurs über Lösungsmöglichkeiten, eine wichtige Quelle der Legitimation und der Kreativität in Demokratien.<sup>82</sup> Eine offenere, transparentere Aushandlung gesellschaftlicher Veränderungen ist jedoch mühsam und erfordert eine politisch interessierte, rationalen Argumenten und langfristigen Perspektiven gegenüber aufgeschlossene Bürgergesellschaft; und dabei gleichzeitig eine Klasse politischer Entscheider, deren Gestaltungswille, Langfristorientierung und geistige Unabhängigkeit das derzeit beobachtbare Maß weit übersteigt.

Die in Demokratien im Vergleich zu Autokratien vielfach anzutreffende höhere Nachfrage nach einer hohen Umweltqualität und das ausgeprägtere ökologische Problembewusstsein sind jedoch als hilfreiche Faktoren nicht zu unterschätzen. So nimmt laut Angaben des Umweltbundesamtes der Anteil der Bevölkerung, der den Klimawandel als ernstzunehmendes Problem wahrnimmt, seit Jahren zu.<sup>83</sup> Demokratien reagieren in der Regel bereitwilliger auf die Bedürfnisse und Sorgen der Bevölkerung.<sup>84</sup>

Falls die Regierung diese allerdings nicht aufgreift, besteht in einer Demokratie eben auch die Möglichkeit zu bottom-up-Lösungen auf anderen, subnationalen Ebenen; wie beispielsweise in den USA zu beobachten, wo Emissionsziele nicht auf Bundes-, sondern auf Staats- und Städteebene eingeführt wurden.<sup>85</sup> In Hinblick darauf, wie gering auch in Deutschland die Veränderungen in der Lebensführung der Bevölkerung bisher ausgefallen sind – von den jährlich gefahrenen PKW-Kilometern über den Heizverbrauch bis hin zur nach wie vor geringen Wechselneigung zu Ökostromanbietern –, scheint das individuelle klimapolitische Engagement jedoch einer unterstützenden, staatlichen Rahmensetzung zu bedürfen.

## DEMOKRATIE RELAUNCHED – KONKRETE KONZEPTE SIND GEFRAGT!

Es ist gerade für die klimapolitischen Zugpferde wie Deutschland beziehungsweise die Europäische Union unumgänglich, das Potential partizipativer Verfahren auszuschöpfen – eine Suspendierung demokratischer Errungenschaften kann nicht zur Debatte stehen. Lösungsorientierte gesellschaftliche Diskurse anzustoßen, würde sowohl neue Ideen zum Klimaschutz fördern und die Akzeptanz für klimapolitische Maßnahmen erhöhen als auch der zunehmenden Politikverdrossenheit entgegenwirken.

Die richtige Antwort auf die „Herausforderung Klimawandel“ ist daher nicht weniger, sondern mehr Demokratie mit neuen Arenen gesellschaftlicher Teilhabe.<sup>86</sup> Aus der Wissenschaft werden allerdings hauptsächlich Beiträge publiziert, die eher abstrakte theoretische oder normative Erwägungen beinhalten. Konkrete Vorschläge oder Modelle, die konkrete Anleitungen zur praktischen Umsetzung geben, fehlen oftmals.

Der Transformationsprozess hin zu einer klimaverträglichen Gesellschaft müsste eher als Chance begriffen werden, mehr Demokratie zu wagen. Er müsste jedoch gepaart werden mit einer Verbesserung der als defizitär diagnostizierten Implementierungsfähigkeit von Demokratien. Daher wird an dieser Stelle für eine verbesserte Prozessgestaltung plädiert, die bestrebt ist, sowohl eine Erhöhung der Demokratiequalität als auch die Umsetzung klimapolitischer Ziele in reale Treibhausgasreduktionen voranzubringen.

Dies wird im Sinne einer „kreativen Demokratie“<sup>87</sup> nur durch das Experimentieren mit demokratischen Umstrukturierungen gelingen können, zu denen hier drei Ansätze skizziert werden:

## EIN NEUER GESELLSCHAFTSVERTRAG

Den wohl umfassendsten Ansatz legt der Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU) in seinem Hauptgutachten 2011 „Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation“ vor.<sup>88</sup> Der dort vorgeschlagene neue Gesellschaftsvertrag ragt in die Bereiche von Wissenschaft, Wirtschaft und Staat hinein, wobei hier auf das Konzept des „Gestaltenden Staates mit erweiterter Partizipation“ eingegangen wird. Dieser gestaltende Staat soll derart gestärkt werden, dass er zum einen aktiv politische Prioritäten setzt und implementiert, und zum anderen die Partizipationsmöglichkeiten simultan ausweitet. Dies geschieht in vier Bereichen:

- » Erstens soll die klimapolitische Verantwortung des Staates durch die Einführung eines Staatsziels Klimaschutz und eines Klimaschutzgesetzes gestärkt werden.
- » Zweitens sollen die Informations-, Beteiligungs- und Rechtsschutzmöglichkeiten durch die Reform des Planungs- und Genehmigungsverfahrens, die Ausweitung von Verbandsrechtsbehelfen, die Einsetzung von Ombudsleuten als Bürgerbeauftragten und die Initiierung deliberativer Diskurse und Verfahren unter Einbeziehung der Öffentlichkeit und der Wissenschaft erweitert werden.
- » Drittens soll ein klimapolitisches Mainstreaming institutionalisiert werden, zunächst mittels obligatorischer Klimaverträglichkeitsprüfungen, eines Bedeutungszuwachses des Klimawandels in der Exekutive (zum Beispiel durch einen Umbau des Ressortzuschnitts mit Bildung eines Umwelt-, Klima- und Energieministeriums) und neue legislative Elemente wie einer beratenden Zukunftskammer, deren Mitglieder per Losverfahren ermittelt werden.
- » Im Mehrebenensystem globaler Kooperation soll viertens vor allem eine Stärkung von Schwellenländern als gestaltende Staaten erfolgen.

## UNTERSTÜTZUNG GEMEINWOHLORIENTIERTER INTERESSENGRUPPEN

Die Debatte um Transformationsprozesse kommt nicht umhin, auch das gegenwärtige Wachstums- und Wohlstandsmodell der industrialisierten Welt in Frage zu stellen, da dieses unter demokratie- und gerechtigkeits-theoretischen Gesichtspunkten zunehmend fragwürdig erscheint.<sup>89</sup>

Will man die Prozessgestaltung voranbringen, sollten nicht jene, die über die meisten finanziellen Ressourcen und die besten Netzwerkanbindungen in die Politik verfügen, das meiste Gehör finden. So müssen Nichtregierungsorganisationen, die keine wirtschaftlichen Interessen vertreten, finanzielle Unterstützung genau für den Zweck erhalten, die Interessenvermittlung auszugleichen. Dadurch hätten zum einen nachhaltige, gemeinwohlorientierte Interessen ein stärkeres Gewicht in politischen Entscheidungssituationen, zum anderen würde die im realen politischen Prozess immer vorliegende Lobby-Anfälligkeit des politischen Personals wenigstens teilweise ausgeglichen.

## KONZEPTE GLOBALER DEMOKRATISIERUNG

Da sich Klimapolitik vor allem in der Zielaushandlungsphase auf dem internationalen Parkett abspielt, erfordert es auch eine Verbesserung der Partizipationschancen jenseits der Nationalstaaten. Unter Verzicht auf einen absehbar utopischen Gesamtvollkörper „Menschheit“ operieren etwa die Konzepte „Global Governance“<sup>90</sup> oder der Vorschlag einer gestärkten, reformierten UNO,<sup>91</sup> die eventuell um eine zweite parlamentarische Kammer zu ergänzen wäre.<sup>92</sup> Diese Vorschläge eint die Anerkennung prä-existenter, sich überlappender Netzwerke von Macht, deren Beziehungen transparenter zu gestalten und für eine stärkere demokratische Beteiligung zu öffnen sind.<sup>93</sup>

Während der Welt die Zeit für das Abwenden eines ungebremsten Klimawandels davonläuft, wird mit Blick auf das bisherige Versagen

der westlichen Klimapolitik zunehmend eine Suspendierung der demokratischen Prinzipien diskutiert. Neben der normativen Überlegenheit können jedoch Reformmodelle, die über eine verbesserte Partizipation auch die politische Effizienz von Demokratien verbessern, die Transformation zu einer nachhaltigkeitsfähigen Gesellschaft voranbringen, während die Beschränkungen autoritärer Regierungsfähigkeit intrinsisch bleiben.