

Nachhaltigkeit und Demokratie – vereinbar oder widersprüchlich?

Autorin
Karin Ingold

Um grosse Transformationen wie die Energiewende oder die Netto-Null-Gesellschaft zu erreichen, scheint die Umsetzung definierter Nachhaltigkeitsprinzipien unabdingbar. Doch sind solche überhaupt mit demokratischem Entscheiden vereinbar? Wie nachhaltig ist die Demokratie und wie demokratisch die Nachhaltigkeit?

Einleitung

Was genau bedeutet Nachhaltigkeit für uns? Und was heisst es, der Klimakrise nachhaltig zu begegnen und ihr nachhaltig entgegenzuwirken? Zur Beantwortung dieser Fragen sollten wir die «Klimakrise» als Phänomen genau verstehen (siehe INGOLD ET AL., 2018). Die Klimakrise wird als «globales Problem mit regionalen und lokalen Auswirkungen» definiert, was bereits viel darüber aussagt, wie man diesem begegnen könnte oder gar sollte. Mit der geographischen und insbesondere der zeitlichen Komponente der Klimakrise bestehen zwei grosse Herausforderungen für das politische, und hier konkret das demokratische System. Denn Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger denken oftmals in ihren Gebietskörperschaften sowie in zeitlich begrenzten Legislaturen. Die Klimakrise erfordert jedoch einerseits einen globalen Effort, um Treibhausgase zu reduzieren, andererseits auch nationale Politiken, welche die internationalen Versprechen einhalten, und schlussendlich regionale oder gar lokale Massnahmen, um sich an den schon spürbaren Klimawandel anzupassen. Zudem

verschärfen die Emissionen von heute den Klimawandel von morgen: es gilt also langfristige Politiken einzuführen.

Nebst dieser Mehrebenen- und Langzeitcharakteristik beinhaltet der Klimawandel auch sektorenübergreifende Aspekte: Politiken sollen in der Energie- und Ernährungspolitik eingeführt werden, um den Klimawandel zu vermeiden, sowie in Bereiche wie Gesundheit, Gewässerschutz oder Migration vordringen, um sich an ihn anzupassen. Aber immer noch, und entgegen der «Sustainable Development Goals» (SDG, siehe auch PHAM-TRUFFERET ET AL., 2020), werden Politiken in so genannten Silos und eher unabhängig voneinander – statt sektorenübergreifend – gestaltet und umgesetzt. Die Frage stellt sich also, ob der Klimawandel nachhaltig und demokratisch adressiert werden kann und wie demokratisch die Nachhaltigkeit überhaupt ist?

Nachhaltigkeitsprinzipien

Es gibt unzählige Nachhaltigkeitsdefinitionen und -prinzipien. Wir werden uns hier drei davon merken, da sie in direktem Zu-



Bild 1: Parlamentsdienste 3003 Bern

Rob Lewis

sammenhang mit der Bewältigung der Klimakrise und der Demokratie stehen: Das Drei-Säulen-Prinzip, die generationenübergreifende Perspektive und die Partizipation. Diese drei Prinzipien sind auch im Brundtland-Bericht «Our Common Future» festgeschrieben (UN, 1987).

Das Drei-Säulen-Prinzip fordert, dass die Wirtschaft, die Gesellschaft und die Umwelt gemeinsam gedacht werden. Für politische Prozesse bedeutet dies, dass einerseits Strukturen und Institutionen geschaffen werden, welche allen drei Säulen Rechnung tragen, und andererseits auch Akteure aus diesen drei Bereichen an einer Entscheidung teilhaben. Wie oben erwähnt ist sowohl die Klimamitigation als auch – und wohl noch viel mehr – die Klimaanpassung von dieser sektorenübergreifenden Natur. Aktuelle Strukturen in der Verwaltung und auch in der Politik erschweren jedoch die konkrete Umsetzung des Drei-Säulen-Prinzips in der Klimapolitik (INGOLD ET AL., 2018).

Auch die generationenübergreifende Perspektive wurde im Brundtland Regime schon stark propagiert, wo «die aktuellen Bedürfnisse der Gesellschaft nicht die der zukünftigen kompromittieren sollten» (UN, 1987, S.43). Das Phänomen des Klimawandels verlangt deshalb eine Nachhaltigkeitsperspektive, weil sich die Auswirkungen der heute ausgestossenen Treibhausgasemissionen zeitlich und geographisch von der Quelle entkoppelt niederschlagen. Dieser zeitliche und geographische «Mismatch» erfordert sowohl eine internationale Verbindlichkeit als auch eine regionale und lokale Umsetzung. Und gerade die zeitliche Komponente rechtfertigt eine generationenübergreifende Perspektive in der Klimapolitik.

Schlussendlich bedeutet Nachhaltigkeit, dass betroffene lokale, öffentliche und private Akteure am Entscheiden beteiligt sind. Dieser Gedanke der Partizipation ist auch stark in der Demokratie verankert, wie nachfolgend dargelegt.

Demokratieprinzipien

Demokratie heisst das Regieren durch das Volk oder mittels durch das Volk gewählter Repräsentantinnen und Repräsentanten (SCHMIDT, 2019, *Bild 1*). Doch um «als Volk» am Entscheiden teilzunehmen, sind Ressourcen wie Information, Zeit oder Wissen nötig. Es braucht auch das Recht, am Entscheiden teilnehmen zu dürfen. Das heisst konkret, dass Kriterien wie die Betroffenheit von einem Problem oder die lokale Verbundenheit mit einer natürlichen Ressource für die Demokratie nicht ausreichen, um stimmberechtigt zu sein. Diese Exklusivität, so schon die frühen Kritiken, macht die Demokratie schlussendlich doch zu einem elitären Gebilde.

Den Bürgerinnen und Bürgern ist durch ihr Stimmrecht jedoch zugesichert, dass sie mit eben dieser Stimme sowohl politische Inhalte prägen, aber auch Repräsentantinnen und Repräsentanten des Volkes wählen können. Diese gewählten Repräsentantinnen und Repräsentanten sind ihnen gegenüber ausserdem rechenschaftspflichtig. Erfüllen diese in den Augen der Wählerschaft die versprochenen Ziele nicht, können sie abgewählt werden. Auch können Bürgerinnen und Bürger einen Vergleich zwischen demokratischer «Input»- und «Output»-Legitimität machen. Die Qualität politischer Prozesse kann also mit der Qualität politischer Produkte (wie ambitionierten Klimagesetzen oder wirkungsvollen Massnahmen) in Zusammenhang gebracht werden.

Herausforderungen Nachhaltigkeit und Demokratie zu vereinbaren

Auch ohne Nachhaltigkeitsthemen, steht die Demokratie oft vor der Herausforderung, gute Prozesse (im Sinne von Partizipation, Legitimität oder Transparenz) mit wirkungsvollen Produkten (im Sinne von guten Gesetzen und Politiken) in Einklang zu bringen. Werden die verschiedenen Klimapolitiken unterschiedlicher Länder betrachtet, fällt auf, dass eine parlamentarische Demokratie im Vergleich zu einem präsidentiellen System beispielsweise mehr Mühe bekundet, internationale Versprechen mit natio-

naln Politiken zu harmonisieren (BAKER, 2023). Dies leuchtet schnell ein: in parlamentarischen Demokratien verhandeln die Regierung und die Verwaltung internationale Abkommen, die nationale Politik wird dann vom Parlament (und je nachdem auch vom Volk) entschieden. Es liegt also in der Natur des Systems, dass eine gewisse Diskrepanz besteht zwischen dem, was die einen Akteure international, und dem, was andere Akteure national entscheiden. Ein präsidentielles System mit den gleichen Akteuren auf den unterschiedlichen Ebenen hat es dahingehend einfacher, politische Versprechen vertikal zu harmonisieren.

Nun stellt sich aber die Frage, wie es um dieses Gleichgewicht steht und vor allem um die so genannte Input-Legitimität guter und transparenter Entscheidungsprozesse, wenn man die Nachhaltigkeit mitdenkt? Die Nachhaltigkeit ist sehr offen, wenn es um Partizipation geht, und wäre wohl inklusiver. Ein konkretes Beispiel dafür ist der Einbezug junger Menschen in politische Prozesse noch vor dem legalen Stimmrechtsalter oder auch anderer Bevölkerungsgruppen ohne Stimmrecht (*Bild 2*). Prominent ist auch immer wieder die Debatte rund um die Wissenschaft und ihre politische Rolle. Sollen beratende Organe geschaffen werden, die als wissenschaftliche «Task Force» die Regierung, das Parlament oder die Verwaltung beraten? Diese Formen scheinen inklusiv und nachhaltig, nicht nur was die Partizipation anbelangt, sondern auch das Drei-Säulen-Prinzip (durch die Teilnahme von Akteuren aus verschiedenen Sektoren und gesellschaftlichen Bereichen) und die generationenübergreifende Perspektive. Aus demokratischer (Input-)Sicht weisen sie jedoch ein grosses Manko auf: sie beschneiden die demokratischen Rechte der Bürgerinnen und Bürger, da diese Menschen nicht gewählt sind. Mitglieder einer wissenschaftlichen «Task Force» werden von Bürgerinnen und Bürgern weder gewählt noch abgewählt. Bei Unzufriedenheit mit Entscheiden, die durch die «Task Force» direkt oder indirekt gestützt oder gar getroffen werden, ist es ein sehr langer Weg zwischen jenen, die zur Rechenschaft gezogen werden können (typischerweise das Parlament, und dies



Bild 2: Animaflora

stock.adobe.com

auch nur aus dem eigenen Wahlkreis) und jenen, die als verantwortlich erachtet werden (Regierung und Wissenschaft). Sobald Nicht-Gewählte Politik machen, leidet die demokratische Input-Legitimität.

Lösungen?

Gibt es denn keine kompatiblen Formen von Demokratie und Nachhaltigkeit? Als Regel kann gesagt werden, dass je direkter (im Gegensatz zu repräsentativ) eine Demokratie ist, desto mehr werden beide Prinzipien (Nachhaltigkeit und Demokratie) respektiert – zumindest, wenn es um die Offenheit und Inklusion von Prozessen geht. Natürlich könnte das Alter für Stimmberechtigte nach unten gesetzt werden, um junge Menschen besser zu integrieren und die verschiedenen Generationen adäquater abzubilden. Oder allgemein eine grössere Offenheit anderen Bevölkerungsgruppen gegenüber entwickelt werden, die bis anhin nicht stimmberechtigt waren.

Eine weitere, sehr nachhaltig erscheinende demokratische Entscheidungsform ist die Deliberation. In dieser so genannten Verhandlungsdemokratie wird versucht, im Kreise der Teilnehmenden zu einem Konsens zu gelangen (SCHMIDT, 2019). Dies erfordert viel Zeit und Investition von den deliberierenden Akteuren, denn häufig ist es das Ziel, einstimmig eine Lösung zu präsentieren. Da diese Form des Entscheidens viele verschiedene Ressourcen beansprucht, wird sie oft kritisiert. Nur eine ausgewählte oder Handvoll von Akteuren kann deliberieren. Diese Akteure erlangen dann ein gros-

ses Wissen, was zu einer Diskrepanz, ja sogar einem Elitismus gegenüber der breiten Bevölkerung führen kann (SCHMIDT 2019). Und trotzdem gibt es immer neue deliberative Formen, mit denen in den verschiedensten globalen Kontexten innovativ umgegangen wird (BOSWELL ET AL., 2022), um demokratische Entscheide auch nachhaltiger zu gestalten. Gerade im Klimabereich gibt es Bürgerinnen- und Bürger-Räte und so genannte «Mini-Publics», die versuchen, wirkungsvolle Klimapolitiken näher beim Volk vorzuschlagen (WILLIS ET AL., 2022).

Fazit

Wenn Entscheidungsprozesse transparent, legitim oder gar nachhaltig gestaltet sind, ist das noch lange keine Garantie, dass auch die politischen Produkte und Entscheide wirkungsvoll und ambitioniert sind. Und trotzdem möchte ich optimistisch schliessen: schon OSTROM (1990) hat uns aufgezeigt, dass gut definierte Institutionen (also Spielregeln, wer wann an einem Prozess teilnehmen darf etc.) dabei helfen, komplexe Probleme wie den Klimawandel zu lösen.

Ein anderer vielversprechender Ansatz ist bei den so genannten funktionalen Räumen (VARONE ET AL., 2013) zu orten: hierbei wird der Raum des Entscheidens dem Raum des Problems angepasst. Diesem Ansatz folgend bringt es also nichts, ein grenzüberschreitendes Gewässerproblem wie den Hochwasserschutz oder die Wasserqualität in Fließgewässern, innerhalb einer Gebietskörperschaft zu lösen. Grenzüberschreitende Probleme bedürfen grenzüberschrei-

tender Lösungen. Das Gleiche gilt auch für andere Charakteristiken wie die Langfristigkeit oder die geographische oder zeitliche Entkoppelung von Quelle und Auswirkung eines Problems. Konkret sollten wir uns also gerade in der Schweiz unseren Föderalismus noch mehr zunutze machen und über die verschiedenen Ebenen und Gebiete hinweg gemeinsam unsere Lehren in unterschiedlichen Politikbereichen, gerade in der Klimapolitik, ziehen. Auch dürften wir mehr Mut zur kreativen Zerstörung haben (KIVIMAA & KERN 2016): anstatt stets weitere Regulierungen einzuführen, mit dem Risiko, dass sie sich gegenseitig aufheben oder widersprechen, dürften wir verschiedene Politiken einfach auch abschaffen, damit mehr Raum für Neues entsteht. Dies ist sicher im Sinne beider: einer generationenübergreifenden Demokratie und einer wirkungsvollen Nachhaltigkeit.

Literatur

- BAKER, J. (2023) Keeping promises? Democracies' ability to harmonize their international and national climate commitment. *Forthcoming*
- BOSWELL, J., SMITH, G. & DEAN, R. (2022) Integrating citizen deliberation into climate governance: Lessons from six climate assemblies. *Public Administration*, 101(1), 182-200.
- INGOLD, K., DRIESSEN, P.P.J., RUNHAAR, H.A.C. & WIDMER, A. (2018) On the necessity of connectivity: linking key characteristics of environmental problems with governance modes. *Journal of Environmental Planning and Management*, 62(11), 1821-1844.
- KIVIMAA, P. & KERN, F. (2016) Creative destruction or mere niche support? Innovation policy mixes for sustainability transitions, *Research Policy*, 45(1), 205-217.
- OSTROM, E. (1990) *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- PHAM-TRUFFERT, M., METZ, F., FISCHER, M. & RUEFF, H. (2020). Interactions among Sustainable Development Goals: knowledge for identifying multipliers and virtuous cycles. *Sustainable Development*. 28(5), DOI: 10.1002/sd.2073
- SCHMIDT, M. (2019). *Demokratietheorien. Eine Einführung*. Wiesbaden: Springer.
- UNITED NATIONS (UN) (1987) Report of the World Commission on Environment and Development. *Our common future* (Brundtland Report).
- VARONE, F., NAHRATH, S., AUBIN, D., GERBER, J.-D. (2013) Functional regulatory spaces. *Policy Sci.* 46 (4) 311-333.
- WILLIS, R., CURATO, N., & SMITH, G. (2022) Deliberative democracy and the climate crisis. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, 13(2), e759. DOI: 10.1002/wcc.759

Karin Ingold



ist Professorin am Institut für Politikwissenschaft und dem Oeschger Center für Klimaforschung der Universität Bern. Sie betreut auch eine Forschungsgruppe an der Eawag, dem Wasserforschungsinstitut der ETH Domäne. Ihre Schwerpunkte liegen in der Analyse der Schweizer und internationalen Umweltpolitik mit einem speziellen Fokus auf Akteure, Machtgefüge, und Kollaborationsnetzwerke. Sie interessiert sich auch für die Analyse der sektor- und ebenen-übergreifenden Politikinstrumente in Bereichen wie der Klima-, Wasser-, oder Energiepolitik.

Kontakt: karin.ingold@unibe.ch



Bild: AdobeStock

Der Naturwissenschaftler findet seinen Lohn in dem, was Henri Poincaré die Freude des Begreifens nennt und nicht in der Möglichkeit der Anwendung, zu denen Entdeckungen führen können.

Quelle: «Einstein sagt» Zitate, Einfälle, Gedanken
Herausgegeben von Alice Calaprice; 1997 Piper Verlag GmbH München,
ISBN 978-3-492-25089-4.