

Wie vertragen sich Nachhaltigkeit und Demokratie?

Konflikte zwischen generationenübergreifenden Plänen der Klimapolitik und der Innovationskraft demokratischer Prozesse

In der Klimapolitik gelten die Bemühungen um Nachhaltigkeit meist langfristig ausgerichteten Zielen, Plänen und Massnahmen. Der Autor des folgenden Beitrags macht auf das Spannungsverhältnis zwischen Nachhaltigkeit und Demokratie aufmerksam. (Red.)

Carl Christian von Weizsäcker

«Nachhaltigkeit» ist im politischen Diskurs zum Dogma geworden. Gleiches gilt für die Staatsform der «Demokratie». Sind aber diese beiden Prinzipien miteinander kompatibel? Der moderne Gedanke der Demokratie wurzelt im Rousseauschen Begriff der Volkssouveränität. Wenn in der Schweiz über eine Sachfrage wie das Verbot von Minaretten in einer Volksabstimmung entschieden wird, dann entscheidet «der Souverän». Nachhaltigkeit versteht sich seit dem Brundtland-Bericht als eine «Entwicklung, die die Bedürfnisse der Gegenwart befriedigt, ohne zu riskieren, dass künftige Generationen ihre eigenen Bedürfnisse nicht befriedigen können». Wir können auch sagen: Der Nachhaltigkeit entspricht ein heutiges Handeln von der Art, dass analoges Handeln späterer Generationen möglich bleibt.

Die Freiheit der Nachkommen

Unter der Devise der Nachhaltigkeit betreiben einige Staaten der Weltgemeinschaft eine Klimapolitik, in der sie sich verpflichten, die CO₂-Emissionen drastisch zu vermindern. Eine derartige Klimapolitik ist bestenfalls dann sinnvoll, wenn sie erstens weltweit durchgeführt wird und wenn sie zweitens auch von künftigen Generationen fortgesetzt wird. An diesem letzten Punkt beisst sich die Klimapolitik aber mit dem Demokratieprinzip.

Es widerspräche dem Gedanken der Volkssouveränität, angewendet auf künftige Generationen, wenn die gegenwärtige Generation ihren Nachfolgern vorschreiben würde, welche Klimapolitik sie zu betreiben haben. Dies wäre, wenn es denn überhaupt gelänge, eine Usurpation von Entscheidungs-

WEITERFÜHRENDE LITERATUR

- Paul Crutzen et al.: N₂O release from agrofuels negates global warming reduction by replacing fossil fuels. Atmos. Chem. Phys. Discuss. (2007) 7, S. 11 191–11 205.
- Dieter Grimm: Souveränität – Herkunft und Zukunft eines Schlüsselbegriffs. Berlin 2009. 135 S.; insbesondere Abschnitt über «Volkssouveränität», S. 35–41.
- Peter Gruss und Ferdi Schüth (Hrsg.): Die Zukunft der Energie – Die Antwort der Wissenschaft – Ein Report der Max-Planck-Gesellschaft. München 2008. 333 S.
- Volker Hauff (Hrsg.): Unsere gemeinsame Zukunft. Der Brundtland-Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung. Greven 1987.
- Klaus Heinloth: Nahrung und Energie – Schranken und Chancen im Licht des Klimawandels. Paderborn/München 2008. 83 S.
- IPCC, Climate Change 2007: The Physical Science Basis. Cambridge 2007.
- Hans Werner Sinn: Das grüne Paradoxon – Plädoyer für eine illusionsfreie Klimapolitik. Berlin 2008. 477 S.
- Nicholas Stern et al., Stern Review: The Economics of Climate Change. London 2007.
- Joachim Weimann: Die Klimapolitik-Katastrophe. Marburg 2008. 189 S.
- Carl Christian von Weizsäcker: The Influence of Property Rights on Tastes, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 1984, S. 90–103.
- Ernst von Weizsäcker et al.: Factor Five – Transforming the Global Economy through 80% Improvements in Resource Productivity. London 2009. 400 S.

rechten der Nachfolger durch die heutigen Entscheidungsträger. Eine Politik der Nachhaltigkeit, die künftige Generationen bindet, widerspricht somit dem Demokratieprinzip.

Es kann bestenfalls um die Hoffnung gehen, dass die nachfolgenden Generationen sich ein Beispiel an der heutigen Generation nehmen. Wir müssen dann von einer Politik der Nachhaltigkeitshoffnung sprechen, nicht aber von einer Politik der Nachhaltigkeit. Die künftigen Generationen sind frei, die heutige Klimapolitik zu beenden und durch eine ganz andere Klimapolitik oder auch durch ein klimapolitisches Laissez-faire zu ersetzen. Es ist ihr gutes Recht, abgeleitet aus dem Prinzip der Volkssouveränität, die heutige Klimapolitik ad absurdum zu führen, indem sie diese nicht fortsetzen.

Wechselnde Mehrheiten

Weshalb ist Demokratie, wie die Geschichte der Moderne zeigt, eine so erfolgreiche Staatsform? Demokratie basiert auf dem Mehrheitsprinzip. Das Mehrheitsprinzip kann aber nur zum Fortschritt in der Gesellschaft und zur

Die künftigen Generationen sind frei, die heutige Klimapolitik zu beenden und durch eine andere Klimapolitik zu ersetzen.	
Integration der Gesellschaft beitragen, wenn es sich nicht um eine auf Dauer zementierte Mehrheitsherrschaft der einen Gruppe oder Partei handelt, sondern wenn Mehrheiten wechseln. Dann kann sich die von der Herrschaft gegenwärtig ausgeschlossene Minderheit Hoffnung machen, später Teil einer Mehrheit zu werden. Es ist dann ihr Interesse, sich auf den legitimen Meinungskampf zu beschränken und gewaltsamen Umsturz nicht anzustreben.	

Damit Minderheitsmeinungen Mehrheitsmeinungen werden können und insoweit auch bei der Opposition Hoffnung auf Machteilhabe besteht, muss das Mehrheitsprinzip von einem Milieu der Meinungsfreiheit begleitet sein. Freiheit, insbesondere Meinungsfreiheit, ist somit unentbehrlich für die integrative Kraft der Demokratie. Die jeweilige Mehrheitsmeinung darf nie zum Dogma erstarren. Damit ist aber Demokratie auch nicht verträglich mit einem Nachhaltigkeitsdogma, das nicht nur die eigene Politik, sondern auch die Politik der Nachfahren strikt binden will.

Karl Popper hat mit seinem Begriff der «offenen Gesellschaft» eine wichtige Grundlage für das Nachdenken über Demokratie geschaffen. Politik in offenen demokratischen Gesellschaften ist, wie Popper es nennt, «piecemeal engineering», besteht also aus Reformen, die immer Stückwerk sind und nicht, wie in totalitären Programmen, gesellschaftliche Gesamtentwürfe.

Demokratische Politik ist eine Politik von «Versuch und Irrtum», eine Politik des Abtastens nach Verbesserungsmöglichkeiten und der Revisionsbereitschaft, wenn sich Reformen als schädlich herausstellen. Die jeweilige herrschende Mehrheit, die jeweilige vorherrschende Meinung hat in der Demokratie nie absoluten Wahrheitsanspruch. Sie muss sich immer die Kritik durch andere Meinungen gefallen lassen. Und sie muss daher immer gewärtigen, von einer herrschenden Meinung zu einer Minderheitsmeinung zu werden.

Keine ewigen Wahrheiten

Programme, die, wie die Klimapolitik, auf das Wohl der Menschen zielen, die in hundert oder mehr Jahren leben, also Programme der «Nachhaltigkeit», müssen sich immer eingestehen, dass sie irrumsbehaftet und später nicht mehr mehrheitsfähig sein könnten. Wenn die heute herrschende Klimapolitik das Hauptaugenmerk auf die CO₂-Reduktion legt, so können heutige Minder-

heitsmeinungen sich im Verlauf der Zeit durchsetzen, etwa durch einen Übergang von der CO₂-Minderung zum Geo-Engineering oder zu einer vorrangigen Bekämpfung von Methangas- und Lachgas-Emissionen.

Dem Meinungspluralismus entspricht das Bewusstsein davon, dass wissenschaftliche Erkenntnisse keine ewigen Wahrheiten darstellen, sondern jederzeit durch zusätzliche Forschungsergebnisse umgestossen werden können. Die heutige Betonung des CO₂ als Hauptursache der Erderwärmung entspricht der vorherrschenden wissenschaftlichen Meinung.

Aber schon morgen könnte sich die Erkenntnis des Atmosphärenforschers und Chemienobelpreisträgers Paul Crutzen durchsetzen, dass der Ersatz von Mineralöl (mit CO₂-Emissionen) durch Biokraftstoffe kontraproduktiv ist, weil der Anbau der entsprechenden Pflanzen durch die Düngung Lachgas freisetzt, das in der Atmosphäre pro Gewichtseinheit den 300-fachen Erwärmungseffekt des CO₂ aufweist.

Crutzen, der in der Atmosphärenforschung eine Autorität ersten Ranges ist, sieht deshalb schon heute im Ersatz von Mineralöl durch Biokraftstoffe einen Schaden für die Stabilisierung des Klimas. Angesichts der nach wie vor grossen Unsicherheit über die wirklichen Klimaeffekte menschlicher Produktionstätigkeit muss mit einer ständigen Revision vorherrschender Meinungen gerechnet werden. Die gerade überwiegende Meinung darf sich deshalb nicht anmassen, ihre Politikempfehlungen als Nachhaltigkeitsdogma für kommende Generationen festzuschreiben.

Verfehlte Klimapolitik

Dies hat erhebliche Auswirkungen auf die Art und Weise, wie Klimapolitik gemacht werden sollte. Die heutige Politik, quantitative Emissionsziele auf Jahrzehnte im Voraus festzulegen, ist verfehlt. Die heutige Politik, durch Gebote und Verbote die Handlungsfreiheit der Bürger einzuschränken, ist ebenfalls verfehlt. Beide Politikformen benötigen für ihre Begründung den falschen Standpunkt, dass man heute schon mit Sicherheit weiss, was gut für die Stabilisierung des Klimas ist.

Demgegenüber erscheint es sinnvoller, mit weltweit gültigen Preisen für Emissionslizenzen zu arbeiten, die zum Beispiel in der Form einer Steuer vom Staat festgelegt werden. Über einen internationalen Fonds könnten die weltweiten Preise für die Treibhausgase vereinheitlicht und stabilisiert werden. Diese Preise können an den jeweiligen Erkenntnisstand angepasst werden.

Wenn es sich zum Beispiel herausstellt, dass man die Klimawirkung menschenverursachter CO₂-Emissionen überschätzt und die Klimawirkung von Lachgas unterschätzt hat, dann können die Steuern auf die entsprechenden Emissionen angepasst werden. Gleichzeitig hat der Preismechanismus auch den Vorteil, dass Emissionen dort eingespart werden, wo die volkswirtschaftlichen Kosten dieser Einsparung am geringsten sind. Eine solche Politik ist somit im Gegensatz zur gegenwärtigen Politik kostenminimierend und Erkenntnis-offen.

Die in Europa weitverbreitete Enttäuschung über den Ausgang der Kopenhagener Klimakonferenz hängt zu-

sammen mit einem bis jetzt ungenügenden Verständnis des Spannungsverhältnisses zwischen dem demokratischen Prinzip und dem Prinzip der Nachhaltigkeit. In den USA, einer der ältesten Demokratien der modernen Welt, hat eine aktive Klimapolitik durchaus Befürworter. Diese leben ganz überwiegend in den dichtbesiedelten Streifen entlang der Ost- und der Westküste, und sie verfügen über einen überdurchschnittlichen Bildungsstand und über ein überdurchschnittliches Einkommen.

Wähler aus der Mitte der USA

Der Widerstand gegen eine Klimapolitik mit massiven CO₂-Reduktionen kommt insbesondere aus dem riesigen, aber dünnbesiedelten Raum, der zwischen diesen beiden Küstenstreifen liegt. Dort liegen die heimischen Kohle-, Erdöl- und Gasvorräte, und dort sind die Landwirtschaft und der Grosseil der von den chinesischen Importen bedrängten Industrie zu Hause.

Eine auf eine massive CO₂-Emissions-Reduktion ausgerichtete Klimapolitik mag der Volkswirtschaft der USA insgesamt gar nicht so grosse Opfer abverlangen; indessen bedeutet sie zugleich eine Verschiebung des Wohlstands von den mittleren Regionen zu den dichtbesiedelten Küstenstreifen. Da diese schon heute von der weltweiten Tendenz zur Agglomeration profitieren und reicher sind als der grosse Raum zwischen ihnen, bedeutet eine derartige Klimapolitik letztlich auch eine massive Umverteilung von unten nach oben, von ärmeren Regionen zu reicheren Regionen.

Es gehört zu den allzu populären Verschwörungstheorien, den Widerstand in den USA gegen eine aktive Klimapolitik der Lobby der grossen Energiekonzerne anzulasten. Ich halte diese Diagnose für stark verkürzt. Der wirkungsmächtigste Widerstand kommt vom «Medianwähler» in der grossen, dünnbesiedelten Mitte der Vereinigten Staaten, vom Farmer in Iowa, vom Betreiber einer Tankstelle in Nebraska,

Die Quintessenz: Es gibt einen Primat des demokratischen Prinzips gegenüber dem Dogma der Nachhaltigkeit.	
vom Minenarbeiter in der Kohleregion von Wyoming, von der Automobilarbeiterin in Alabama oder Detroit, von der Friseurin in Wisconsin, vom evangelikalen, christlich-fundamentalistischen Prediger in Texas. Bei wegbrechenden Arbeitsplätzen aufgrund der Wirtschaftskrise, bei einer hitzigen und emotional geführten Debatte um die Reform des Gesundheitswesens kann man verstehen, dass die demokratischen Meinungsbildungsprozesse in den USA entgegen den ursprünglichen Ankündigungen von Präsident Obama die Klimapolitik ins zweite Glied haben rutschen lassen.	

Die Integrationsfunktion der wechselnden Mehrheiten in der Demokratie macht diese so erfolgreich und wohlstandsmehrend. Aber genau zu dieser Integrationsfunktion gehört es, dass Menschen ein Stimm- und Wahlrecht haben, das sie primär im Interesse ihrer

unmittelbaren Vorteile einsetzen. Der arbeitsteiligen Gesellschaft wohnt es inne, dass die meisten Menschen erhebliche, meist berufs- und ortsbedingte Renten zu verteidigen haben: die Jobchancen auf dem Arbeitsmarkt, das Überleben des eigenen Arbeitgebers, die Stammkundschaft aus der näheren Umgebung, die Immobilie in einer bestimmten Stadt. Es sind primär diese Renten, die die Wähler an der Wahlurne verteidigen.

Seine Psyche ermöglicht es dem Menschen im Übrigen, dass er Handlungen, die er im eigenen Interesse vollführt, mit einem übergeordneten Gemeinwohlprinzip in Einklang zu bringen weiss. Die Psychologie spricht in diesem Zusammenhang von der Vermeidung «kognitiver Dissonanz».

Nachhaltigkeitshoffnung

Hoffnung kann die Klimapolitik daraus ziehen, dass die Präferenzen und damit die Prioritäten der Menschen sich den jeweiligen Gegebenheiten anpassen. Man spricht von adaptiven Präferenzen; ohne sie käme der Mensch in einer Welt ständigen Wandels psychisch gar nicht zurecht. Damit aber sind heutige Massnahmen, die geeignet sind, den Klimawandel zu verlangsamen, ein Beitrag zu einer Welt der nachfolgenden Generationen, in der sich diese aus eigenem Willen stärker für das Klima engagieren, als sie es ohne die Vorarbeit der heutigen Generation getan hätten.

Es gibt also eine Nachhaltigkeitshoffnung, die nicht utopisch ist. Die adaptiven Präferenzen der Menschen bedeuten allerdings auch, dass sich die nachfolgenden Generationen in einen nicht vermiedenen Klimawandel leichter schicken werden, als heute gemeinhin angenommen wird. Man sollte die Bedeutung der Sorgen und Wünsche der eigenen Generation für den Lauf der Weltgeschichte nicht überschätzen.

Die Quintessenz: Es gibt einen Primat des demokratischen Prinzips gegenüber dem Dogma der Nachhaltigkeit. Die hohe gesellschaftliche Produktivität, die dem in der Demokratie gelingenden gewaltfreien Machtwechsel innewohnt, überwiegt bei weitem alle Vorteile einer auf lange Sicht angelegten Politik der Nachhaltigkeit, wenn Letztere die demokratische Entscheidungsfreiheit künftiger Generationen beeinträchtigen würde.

Chance für eine Preislenkung

Am besten hilft man daher auch der Umwelt, wenn man sich auf die Selbstbindung der gegenwärtigen Generation beschränkt und bei der Gestaltung der Umwelt- und Klimapolitik mit veranschlagt, dass wegen geänderter Prioritäten oder wegen gewachsener wissenschaftlicher Erkenntnisse künftige Generationen eine Politik betreiben könnten, die der gegenwärtigen Politik widerspricht. Vielleicht ist der Rückschlag von Kopenhagen eine Chance, um in der Klimapolitik von der sehr starren Festlegung langfristiger CO₂-Emissions-Ziele abzurücken und auf eine Preislenkung für Treibhausgase umzuschwenken, die sehr viel leichter auf geänderte wissenschaftliche Erkenntnisse und geänderte Prioritäten reagieren kann und insoweit dann auch kompatibler mit der Achtung der Volkssouveränität künftiger Generationen ist.

Der Autor

Gy. · Carl Christian von Weizsäcker zählt auf den Gebieten Wettbewerbs- und Kartellpolitik, Energie- und Klimapolitik, auch Ressourcen- und Umweltökonomie im weiteren Sinn, zu den führenden Ökonomen. Seine Reputation gründet aber auch darauf, dass er während seiner Karriere praktisch auf der ganzen Breite der Wirtschaftswissenschaften an der Spitze dabei war. Wenn er ökonomische Fragestellungen erläutert, wirkt der dabei erkennbare ideengeschichtliche Hintergrund selbst bei trockener Materie fesselnd. Weizsäcker

wurde 1938 in Berlin geboren, verbrachte die erste Schulzeit in Feldmeilen (Schweiz), ging dann nach Göttingen und studierte an den Universitäten in Zürich, Göttingen, Hamburg, Freiburg i. Br. und Basel Volkswirtschaftslehre und Sozialwissenschaften. 1961 promovierte er in Basel, wo er sich 1965 auch habilitierte. Es folgten Professuren in Heidelberg (bis 1972), am Massachusetts Institute of Technology (1968–70), in Bielefeld (1972–74), Bonn (1974–81), Bern (1982–86) und in Köln (1986 bis 2003), wo er Direktor des Energiewirt-

schaftlichen Instituts war. Seit der Emeritierung 2003 ist er Senior Research Fellow am interdisziplinär ausgerichteten Max-Planck-Institut zur Erforschung von Gemeinschaftsgütern in Bonn. Weizsäckers Publikationsliste umfasst zahlreiche Beiträge in Fachzeitschriften und Büchern, er ist unter anderem Gründungsmitglied der European Economic Association. Von 1989 bis 1998 war er Präsident der deutschen Monopolkommission, und er ist langjähriges Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim deutschen Wirtschaftsministerium.