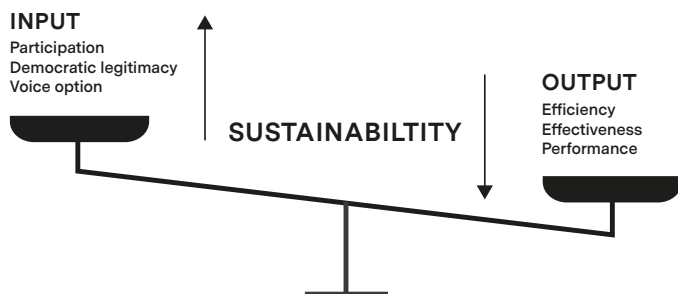


Demokratie in Zeiten der Krise

Ist dieses Regime effizient, wirkungsvoll und nachhaltig?

Karin Ingold

Die Demokratie hat sich in vielen Bereichen als stabiler erwiesen als andere Regierungsformen: Sie ist erfolgreich bei der Friedensförderung und sorgt für einen breiten Zugang zu Bildung.¹ Doch wie verhält sich die Demokratie in Krisenzeiten? Und wie lassen sich in einer Demokratie drastische Änderungen und einen Wandel von Lebensstilen gestalten und durchsetzen?



In demokratischen Systemen ist es eine Herausforderung, Input- und Output-Legitimität in Einklang zu bringen.

Im Jahr 2020 trat zur Klimakrise die Covid-19-Pandemie hinzu. Obwohl einige Beobachter ähnliche Interventionen und ein ähnlich entschlossenes staatliches Handeln zur Bewältigung der beiden Krisen fordern², könnten sie in vielerlei Hinsicht und insbesondere in Bezug auf die erforderliche politische Reaktion unterschiedlicher kaum sein.

Erstens und in zeitlicher Hinsicht verlangt eine Pandemie ein sofortiges politisches Eingreifen, während die Klimakrise auf langfristigen Lösungen besteht, die ihre Auswirkungen auch in der fernen Zukunft entfalten. Zweitens wird ein staatliches Eingreifen dann am ehesten akzeptiert, wenn sich Menschen betroffen oder direkt bedroht fühlen. In dieser Hinsicht ist die Klimakrise trotz wissenschaftlicher Erkenntnisse über den anthropogenen Klimawandel und seine Auswirkungen eindeutig im Nachteil. Die meisten Menschen scheinen sich von der Klimakrise immer noch sehr wenig betroffen zu fühlen, was die Einführung und Umsetzung wirksamer Klimaschutzpolitiken erschwert.

1 Oidel (2018); Mousseau/Shi (1999).

2 Vgl. Harvey, Fiona: Tackle climate crisis and poverty with zeal of Covid-19 fight, scientists urge, in: The Guardian (28 March 2020).

Neue – nachhaltige? – Wege der Partizipation

Die Umsetzung der Ziele einer nachhaltigen Entwicklung erfordert Politiken, die zum Teil tiefgreifende Veränderungen des Lebensstils und des menschlichen Zusammenlebens herbeiführen. Die mit dem Voranschreiten der Klimakrise absehbar immer drastischer und schmerzhafter werdenden Eingriffe gehen mit erheblichen Herausforderungen für demokratische Staaten einher.

Wie lassen sich solche langfristigen und drastischen politischen Veränderungen im Kontext demokratischer Systeme gestalten? Im Folgenden schlage ich drei Wege vor, die ich anschliessend kritisch diskutiere.

Erstens könnte man längere Wahlzyklen einführen. Dies würde bedeuten, dass gewählte Entscheidungsträger für acht, zehn oder zwölf Jahre im Amt bleiben und ihren Schwerpunkt von der Wahlkampfarbeit auf die eigentliche politische Arbeit verlagern könnten. Damit würden sich die Möglichkeiten verbessern, auch wenig prominente oder schwierige Themen wie den Klimawandel anzugehen.

Die zweite und dritte Lösung beziehen sich beide auf das Prinzip der Partizipation³. Bereits der für die Begriffsbildung der nachhaltigen Entwicklung wegweisende Brundtland-Bericht⁴ der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung von 1987 betont, wie wichtig es ist, lokale, betroffene oder besorgte Privatpersonen oder Gemeinschaften sowie Land- und Ressourcennutzer in Entscheide einzubeziehen, damit diese überhaupt nachhaltig getroffen werden können. Die Bewegung «Fridays for Future» hat genau dies gezeigt: Sie verbindet die intergenerationelle Perspektive mit dem Prinzip der Teilnahme der am stärksten betroffenen Menschen. Die Bewegung fordert, auf die Stimme der Zukunft zu hören und die junge Generation in die Gestaltung der Klimapolitik einzubeziehen.

Eine vierte Möglichkeit, langfristige und wirksame Lösungen zu finden, besteht darin, das Wissen (zum Beispiel über das Phänomen des Klimawandels) zu erweitern. Dieses Ziel kann durch die Teilnahme von wissenschaftlichen Experten und Akademikerinnen an der Politikgestaltung erreicht werden. Offensichtlich gibt es dabei verschiedene Defizite: nicht zuletzt deshalb, weil das Timing zwischen wissenschaftlichem Angebot und politischer Nachfrage nach Evidenz nicht stimmt. Oft ist auch die Sprache der Wissenschaft eine andere als die der Politik. Die internationale Klimapolitik und die nationalen Covid-19-Strategien haben jedoch gezeigt, dass eine wissenschaftliche Task Force die Legitimität sowie die Qualität der eingeführten Lösungen fördern kann.

Résumé

La mise en œuvre des objectifs de développement durable nécessite des politiques qui entraînent des changements parfois profonds dans les modes de vie et la coexistence humaine. Ces interventions, qui deviennent de plus en plus drastiques et douloureuses à mesure que la crise climatique s'aggrave, s'accompagnent de défis considérables pour les États démocratiques. Comment de tels changements politiques radicaux à long terme peuvent-ils se concevoir dans le contexte des systèmes démocratiques ?

Cette contribution propose trois pistes de solution – des cycles électoraux plus longs pour les politiciennes et les politiciens, la participation des citoyennes et des citoyens et l'implication d'expertes et d'experts scientifiques – et examine les problèmes concomitants, notamment en ce qui concerne la légitimation démocratique.

Les phénomènes de crise tels que la pandémie de Covid-19 ou la crise climatique diffèrent fondamentalement les uns des autres. Toutefois, on peut tirer de nombreux enseignements du Covid-19 en ce qui concerne la réponse politique requise : premièrement, des changements de comportement substantiels nécessitent des décisions ascendantes (de type « bottom up ») et l'acceptation politique des citoyennes et des citoyens. Deuxièmement, des changements fondamentaux mais moins radicaux sont également indispensables pour faire face à la crise climatique. Enfin, les politiques devraient avoir recours à l'instrument des task forces scientifiques aussi dans d'autres domaines.

Wie steht es mit der demokratischen Legitimität?

Nachhaltigkeit und Demokratie beruhen beide auf dem Prinzip der Partizipation. Unter diesem Blickwinkel werfen die drei oben vorgeschlagenen Lösungsansätze in der traditionellen Politikgestaltung neue Probleme auf. Längere Wahlzyklen und der Einbezug nichtgewählter Teilnehmer wie Vertreterinnen der jüngeren Generationen und der Wissenschaft reduzieren die sogenannte «Input-Legitimität»⁵. Diese konzentriert sich auf eine Idee der «Politik durch das Volk» und stellt sicher, dass die Regierten in Entscheide einbezogen werden.

3 Hier als Synonym verwendet für Teilnahme, Beteiligung, Einbezug.

4 Uno (1987). Der Bericht wurde nach Gro Harlem Brundtland, der Vorsitzenden der herausgebenden Kommission, benannt.

5 Schmidt (2013).

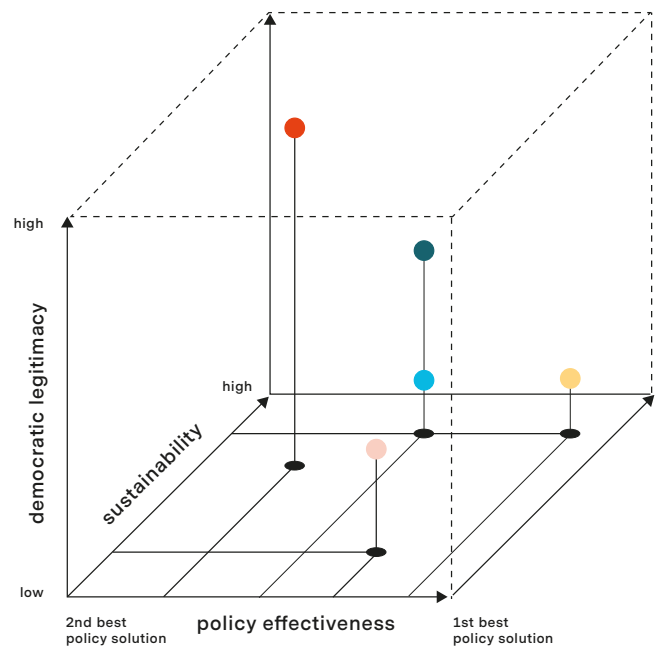
Konkret bedeutet dies, dass die Bürgerinnen und Bürger die Möglichkeit haben, ihre politische Stimme zu aktivieren und für diejenigen ihre Stimme einzusetzen, die ihre Interessen und Bedürfnisse ihrer Meinung nach am besten vertreten. Ein legitimer politischer Prozess sollte dann zu einem Parlament oder einer Regierung führen, die das Volk mehr oder weniger proportional vertritt. Der Einbezug nicht gewählter Vertreter in die Politikgestaltung (die junge Generation oder wissenschaftliche Experten) reduziert jedoch diese Proportionalität und die Möglichkeit, demokratisch seine Stimme einzusetzen.

Junge Generationen (meistens unter 18 oder 20 Jahre alt) sowie wissenschaftliche oder zivilgesellschaftliche Expertinnen sind vom Volk weder wähl- noch abwählbar. Sie sind dem Volk gegenüber somit auch nicht rechenschaftspflichtig. Die demokratische Input-Legitimität leidet erheblich unter der Beteiligung nicht gewählter Gruppen an der Politik. Jürgen Habermas stellte bereits 1973 fest: Es ist nicht nur die mangelnde Effektivität, sondern auch die fehlende Legitimität, die ein demokratisches System zum Scheitern bringen kann.⁶

Wirkungsvolle Politiken

Was sind nun Möglichkeiten, das Prinzip Nachhaltigkeit mit den Prinzipien der Input-Legitimität zu verbinden? Zwei herausragende Formen, um Menschen an der Politik zu beteiligen sind die direkte Demokratie und die sogenannten «deliberative Entscheidungsfindung». Direkte Demokratie ist, wenn Menschen direkt über politische Initiativen entscheiden, Deliberation eine Form der «Verhandlungsdemokratien», welche die Politik als ein Ergebnis von Diskussionen und Debatten unter den Bürgern verstehen. Eine Kehrseite solcher partizipativen Formen ist der immense Zeit- und Ressourcenverbrauch und die Tatsache, dass soziale Hierarchien zu einer «Regierung durch eine Elite» statt «durch das Volk» führen.

Darüber hinaus neigen direkte und deliberative Demokratien dazu, eine Politik zu betreiben, die zwar verhandelt, aber selten radikal oder innovativ ist. Meistens sind es nicht die besten, sondern nur die zweitbesten Lösungen, die breite Unterstützung finden. Die Output-Legitimität leidet also, da Konsens oder Kompromiss selten prägnant, nüchtern oder kohärent sind, sondern eher einem Puzzle unterschiedlicher Interessen, die am Tisch vertreten wurden, ähneln. So kommen wir zum Schluss, dass ein nachhaltiger Entscheidungsfindungsprozess zwar die Prinzipien der Input-Legitimität respektiert, aber letztlich, was den Output anbelangt, nicht sehr effizient ist.



- direct democracy / compromise
- deliberative decision-making / consensus
- longer election cycles
- young generations
- science

Dieser Würfel zeigt die drei Dimensionen der Nachhaltigkeit (Sustainability) sowie der Input- und Output-Legitimität (Democratic Legitimacy und Policy Effectiveness). Die verschiedenen Formen für Entscheide zeigen, dass es oft um ein Abwägen zwischen diesen drei Dimensionen geht. Die direkte Demokratie ist partizipativ und respektiert sowohl die demokratische Input-Legitimität wie auch die Nachhaltigkeit. Sie führt aber meistens zu Second-Best-Lösungen und ist deshalb nicht sehr wirkungsvoll.

Lernen für die Zukunft

Die Kritik an der Demokratie ist so alt wie die Demokratie selbst. Platons berühmtester Schüler, Aristoteles, kritisierte im dritten Buch der «Politiká» die Demokratie dafür, dass sie systematisch der Mehrheit nützt, dabei aber die immer gleichen Minderheiten ausschliesst, und so keine Wohlfahrt erzeugt. Ein Vorteil von Demokratien besteht jedoch darin, dass Entscheide von einer breiten Basis akzeptiert werden, was auch ihre Umsetzung und letztlich das Erreichen der gesetzten Ziele erleichtern sollte.

6 Habermas (1973).

Aber heute müssen wir über neue Formen der Entscheidungsfindung nachdenken, um die grössten Herausforderungen in unseren Gesellschaften zu bewältigen. Betroffene Menschen müssen in die Entscheidungsfindung einbezogen werden, damit langfristige Probleme angegangen und wirkungsvolle Politiken gestaltet werden können. Aus substanzieller Sicht bedeutet dies, den Bestand an natürlichen Ressourcen zu erhalten, aus verfahrenstechnischer Sicht, künftigen Generationen die Möglichkeit zu geben, über ihre eigene Welt entscheiden zu können. Das politische System spielt hier eine wichtige Rolle – und auch die alte Frage, wie viel Partizipation und Repräsentation zu wünschenswerten Ergebnissen führen.

Heute besteht die Herausforderung jedoch nicht nur darin, Ergebnisse zu produzieren, die zur Lösung der Probleme in der Zukunft beitragen, sondern auch Lösungen zu schaffen mit Zielen, die flexibel bleiben, und Massnahmen, die anpassungsfähig sind. Es gibt mindestens zwei Gründe, weshalb Politikgestaltung flexibel bleiben sollte: erstens, um sich an die Entwicklung des Problems anpassen zu können (wenn sich also das Problem oder die Wahrnehmung des Problems ändert, kann sich auch die Politik ändern). Und zweitens, um künftigen Generationen die Möglichkeit zu geben, über ihre eigene Politik zu entscheiden und somit alte Politiken abzuschaffen oder umzugestalten.

Ja, die Covid-19-Pandemie und andere grosse Herausforderungen unserer Zeit wie die Klimakrise unterscheiden sich grundlegend voneinander. Doch können wir von den politischen Reaktionen auf Covid-19 mindestens vier Dinge lernen. Erstens sind im Gegensatz zu Covid-19 in der Klimapolitik keine Top-down-Entscheidungen erforderlich: Denn entscheidend für eine substanzielle Verhaltensänderung ist die politische Akzeptanz der Bürger. Also müssen Entscheidungen gemeinsam mit den Bürgern getroffen werden, bottom-up oder partizipativ. Zweitens werden die von einigen Ländern in Bezug auf Covid-19 ergriffenen Massnahmen schwerwiegende Folgen für die Binnen- und Weltwirtschaft sowie für Teile der Gesellschaft haben. Nicht alle diese Folgen sind wünschenswert. Zur Bewältigung der Klimakrise sind ebenfalls grundlegende, aber bei Weitem nicht so radikale Veränderungen erforderlich. Drittens spielt die Wissenschaft in der Covid-19-Krise eine wichtige Rolle: Verschiedene nationale Regierungen liessen sich von wissenschaftlichen Task Forces beraten. Wenn nicht bereits vorhanden, sollten die Länder solche Task Forces auch für die Klimapolitik und zur Bewältigung anderer grosser gesellschaftlicher Probleme unserer Zeit einrichten. Und schliesslich rief Covid-19 zur Solidarität mit Risikogruppen und mit der älteren Generation auf. Auch die Klimakrise erfordert Solidarität, diesmal mit den jüngeren Generationen.

Literatur

- Habermas, Jürgen (1973): Zur Logik von Legitimationsproblemen, in: Ebd.: Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus, Frankfurt a.M., S. 131–196.
- Mousseau, Michael und Yuhang Shi (1999): A Test for Reverse Causality in the Democratic Peace Relationship, in: Journal of Peace Research 36, S. 639–663.
- Oidel (2018): Freedom of Education Index: Correlations with Selected Indicators.
- Schmidt, Manfred G. (2019): Demokratietheorien. Eine Einführung, Wiesbaden.
- Schmidt, Vivien (2013): Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and «Throughput», in: Political Studies 61, 1, S. 2–22. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2012.00962.x>
- Uno (1987): Our Common Future. Report of the World Commission on Environment and Development, Oxford.

DOI

[10.5281/zenodo.4045891](https://doi.org/10.5281/zenodo.4045891)

Zur Autorin

Karin Ingold ist Professorin am Institut für Politikwissenschaft an der Universität Bern und Mitglied des Oeschger-Zentrums für Klimaforschung. Sie führt die an der Universität Bern und im ETH-Bereich an der Forschungsabteilung Umweltsozialwissenschaften der Eawag angesiedelte Gruppe «Policy Analysis and Environmental Governance».

