

## Die Logik der Klimapolitik

### Globale Erwärmung als Demokratiever sagen

#### *Die Schuld der Unterlassung*

Man kann darüber streiten, zu welchem Zeitpunkt wissenschaftliche Erkenntnisse eine wirklich stringente Klimapolitik unabweisbar machten. Der Verweis darauf, dass in der Vergangenheit das Erdklima langwelligen Schwankungen unterworfen war und dass es dabei Extreme wie Eiszeiten und Phasen deutlicher globaler Erwärmung gab, minderte natürlich die kurzfristige Überzeugungskraft statistischer Daten. Wer die Folgen menschengemachter Immissionen auf das Erdklima bestenfalls über ein Jahrhundert nachzeichnete, musste sich den methodischen Zweifel vorhalten lassen, dass sich hiermit angesichts so langfristig angelegter Zusammenhänge streng genommen nichts beweisen lasse. Spätestens zum Ende der achtziger Jahre aber wurden die Indizien so erdrückend, dass jedes klimapolitische Abwiegen und jeder Aufschub konsequenten klimapolitischen Umsteuerns zumindest eine grobe Fahrlässigkeit darstellte. Auch wenn der letzte, allen methodischen Anfechtungen standhaltende Beweis noch nicht vorlag, wurde zu dieser Zeit doch erkennbar, dass längst ein Großversuch mit der Erdatmosphäre in Gang gesetzt und Unschlüssigkeit daher zur riskantesten aller klimapolitischen Optionen geworden war. Man kannte im übrigen auch die langen zeitlichen Bremswege der Klimapolitik. Man wusste, dass es mindestens mehrere Jahrzehnte dauern würde, bis eine konsequente Klimapolitik die von Menschen verursachte Erderwärmung aufhalten würde, von einer Umkehr der ausgelösten Entwicklung ganz zu schweigen. Wirklich entschlossenes politisches Handeln aber, das eine solche Umkehr zur Folge hätte, war nicht zu erkennen.

Es ist nicht so, dass nationale Regierungen und internationale Institutionen die Zeit ganz wort- und auch tatenlos hätten verstreichen lassen. Einigen Ländern gelang es immerhin, die klimaschädlichen Immissionen um einige Prozentpunkte zu reduzieren, ohne damit allerdings das Ziel einer langfristig klimaunschädlichen Entwicklung annähernd zu erreichen. Es hätte insofern noch schlimmer kommen, wenn das Klimaproblem ganz von der politischen Tagesordnung ferngehalten worden wäre. Nationale Regierungen und

---

internationale Organisationen bis hin zur UNO waren mit der Problematik befasst, und es gab immerhin internationale Klimakonferenzen als politische Gipfel dieser Aktivitäten. Dennoch waren auch und gerade diese Konferenzen Anschauungsunterricht für die geringe Kompetenz und Ernsthaftigkeit, mit der die Klimapolitik von fast allen Staaten betrieben wurde. Alle Initiativen auf diesem Gebiet haben nicht mehr bewirkt, als die globalen *Zuwachsraten* der klimaschädlichen Immissionen zu reduzieren. Eine Umkehr zu einer wenigstens klimaneutralen Immissionspraxis aber wurde weder im nationalen noch im globalen Rahmen erreicht.

Dies war vorhersehbar.<sup>1</sup> Vorauszusehen war es nicht etwa als Kollektivirrtum der politischen Öffentlichkeit, nicht als Versäumnis einzelner nationaler Politiker oder Koordinatoren internationaler Politik. Vorhersehbar war es vielmehr als ein gewissermaßen institutionalisiertes Versagen, das fest in der Logik der politischen Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozesse verankert ist. Dieses institutionalisierte Versagen ist es daher, dem sich die Analyse auch auf diesem Feld der Politik vorrangig zuwenden sollte. Nur wenn die Logik dieses Versagens der politischen Öffentlichkeit bewusst würde, könnten institutionelle Grundlagen für klimapolitische Einsichts- und Handlungsfähigkeit geschaffen werden und könnte man daher auf Besseres hoffen als die Fortsetzung fahrlässiger klimapolitischer Unterlassungen.

In der Klimapolitik stehen Lebensgewohnheiten und über Jahre oder vielleicht Jahrzehnte steht auch ein Stück Wohlstandswachstum auf dem Spiel. Es geht um die Zumutung, eine Stabilisierung des Klimas mit einer frühzeitigen Anpassung von Lebensweisen und mit einer temporären Verringerung der Wachstumsraten zu bezahlen. Diese Zumutungen sind vorerst unpopulär. Es geht dabei um Maßnahmen, die ihre positive Wirkung, die Minderung nämlich des langfristigen Klimaschadens, erst in ferner Zukunft entfalten, die aber in die Lebensgewohnheiten der Bürger viel früher eingreifen. Es geht darum, sich in der Klimapolitik langfristigen wissenschaftlichen Wirkungsanalysen zu beugen, die weit über den zeitlichen Verantwortungshorizont amtierender Politiker hinausweisen. Die Einsicht in diese Wirkungsanalysen aber erfordert einen Sachverstand, den sich Bürger wie Politiker schwerlich erschließen können. Sie können nicht die hierfür notwendige Lebenszeit erübrigen, sie verfügen nicht über die notwendige Vorbildung, und es fehlt

---

<sup>1</sup> Zu der Prognose, dass in der bestehenden Ordnung das Klimaproblem eine von mehreren politisch nicht beherrschbaren Katastrophen sein würde, s. B. Wehner, *Die Katastrophen der Demokratie*, Darmstadt 1992 (überarbeitete und gekürzte Fassung in [www.reformforum-neopolis.de](http://www.reformforum-neopolis.de)).

---

ihnen größtenteils auch am intellektuellen Potential. Eben dies macht Klimapolitik für fast alle Bürger zu einer Glaubenssache bzw. zu einer Frage des Zeitgeistes.

Je sichtbarer der von unterlassener Klimapolitik herrührende Schaden wird, desto mehr politische Aufmerksamkeit gewinnt natürlich trotzdem die Klimaproblematik. Eine spürbare Höhenverschiebung von Schneefall- und Frostgrenzen, ein allmählicher Anstieg des Meeresspiegels durch Abschmelzen von Polen und Gletschern, eine Ausweitung von Wüstengebieten, eine Intensivierung regionaler Unwetter und eine Häufung von Überschwemmungskatastrophen sind Ereignisse, die den Klimawandel und seine Folgen auch für Nichtexperten zunehmend anschaulicher machen. Dennoch bleibt die politische Reaktion hierauf vorerst ganz der Logik der bestehenden Ordnung verhaftet. Dies bedeutet, dass auch in der Meinungsbildung zur Klimapolitik jene Ereignisse Vorrang haben, die im zeitlichen Verantwortungshorizont und in der intellektuellen Reichweite gegenwärtiger Wähler und gegenwärtiger Amts- und Mandatsträger liegen. Es bedeutet insbesondere, dass all jene klimapolitischen Maßnahmen unterlassen werden, deren Begründung in öffentlichen Auseinandersetzungen und insbesondere in herkömmlichen Wahlkämpfen schwer zu vermitteln ist und aus denen sich daher kein voraussehbarer politischer Vorteil ziehen lässt. Selbst Überschwemmungs- und andere Umweltkatastrophen werden auf diese Weise auf ihre politisch beherrschbaren, politischen Gewinn versprechenden Aspekte reduziert. Sie werden, auch wenn sie sehr langfristige und teilweise globale Ursachen haben, politisch vornehmlich als aktuelle regionale und nationale Ereignisse behandelt, als Ereignisse also im jeweiligen geographischen und zeitlichen Verantwortungshorizont von Regierungen und Parlamenten. Auch wenn solche Katastrophen vor allem in europäischen Ländern auch als Folgen einer vermeidbaren globalen Klimaveränderung diskutiert werden, spielt diese Deutung dennoch allenfalls rhetorisch eine politische Hauptrolle. Praktische Politik erschöpft sich eher in akuter Katastrophenabwehr, in der Organisation von Hilfsmaßnahmen und in demonstrativer Solidarität mit den Geschädigten. Sie tut dies, weil über die Wählergunst in den politisch relevanten Fristen eher die Fähigkeit entscheidet, eine nächste vergleichbare Katastrophe organisatorisch erfolgreich zu bewältigen, als die Entschlossenheit, in fernerer Zukunft liegenden Katastrophen langfristig vorzubeugen. Die Frage, ob im Umgang mit derart langfristigen Herausforderungen möglicherweise politische

---

Inkompetenz institutionalisiert ist, spielt dagegen in der politischen Öffentlichkeit bestenfalls eine Nebenrolle.

Man kann es auch zynischer formulieren. Man kann die Diagnose stellen, dass die Folgen der klimapolitischen Unterlassung noch nicht verheerend genug sind, um in der bestehenden Ordnung ein konsequentes Umsteuern zu erzwingen. Verheerend genug erscheinen sie insbesondere dann nicht, wenn jeweils nur ein einzelnes aktuelles Katastrophenereignis einer Kosten- und Nutzenbewertung unterzogen wird. Eine aktuelle Überschwemmungskatastrophe beispielsweise kostet zwar immer auch Menschenleben, aber die materiellen Schäden in den betroffenen Ländern sind bisher selbst in extremen Fällen mit dem Wirtschaftswachstum eines oder allenfalls zweier Jahre wettgemacht. Entsprechend leicht sind diese Schäden politisch zu verschmerzen. Die zuständigen Amts- und Mandatsträger können aus der organisatorischen Bewältigung solcher Katastrophenereignisse sogar politischen Gewinn ziehen, ohne befürchten zu müssen, dass ihnen in absehbarer Zeit politische Verantwortung für den Eintritt dieser Ereignisse zugewiesen wird.

Natürlich ist jedes einzelne Katastrophenereignis, das auf langfristige menschengemachte Ursachen schließen lässt, ein Fanal. Je rascher die Abfolge solcher Ereignisse, desto größer wird auch die Wahrscheinlichkeit, dass ein nächstes solches Ereignis weniger rasch dem politischen Vergessen anheimfällt. Die Beschleunigung des Katastrophengeschehens birgt insofern doch die Chance, dass sich auch die politischen Meinungsbildungsprozesse allmählich beschleunigen und dass deren zeitlicher Abstand zu wissenschaftlichen Erkenntnisprozessen nicht weiter wächst. Ob man sich aber damit abfindet, dass eine Beschleunigung der Katastrophen Voraussetzung ist für eine längerfristige Orientierung des politischen Handelns, ist die herausragende Fragestellung auch und gerade in der Klimapolitik. Akzeptiert man dies nicht, will man also die Schwelle für ein klimapolitisches Umsteuern nachhaltig senken, dann gehört die politische Ordnung als ganze auf den Prüfstand.

### *Versäumte Optionen*

Man kann – zumindest vorübergehend - natürlich auch den Zeitgeist verantwortlich machen. Welchen politischen Rang die Umwelt- und insbesondere die Klimapolitik einnimmt, ist in der Tat auch eine Frage des Zeitgeistes, und dieser setzte lange Zeit andere Prioritäten. Dem Zeitgeist entsprach eine Konzentration auf die Gegenwart, eine Fixierung eher auf die gegenwärtige Lebensqualität als auf die Probleme einer fernerer Zukunft jenseits der

---

Lebenserwartung der meisten Bürger. Die Verdrängung von Zukunftsproblemen entsprach im übrigen einer weitreichenden Fortschrittsgläubigkeit. Der Glaube, dass für künftige Probleme immer auch neue, noch unbekannte Lösungen verfügbar sein werden, wirkt moralisch entlastend, und er entlastet scheinbar auch die Politik von der Notwendigkeit langfristig vorbeugenden Handelns.

Zu einem gewissen Grade ist Fortschrittsgläubigkeit sicher auch in der Klimafrage legitim. Es wäre Hybris, das gegenwärtige Wissen und Können im Umgang mit dem Klimaproblem langfristig fortzuschreiben und nicht auch auf neue Problemlösungsfähigkeiten in dieser Frage zu setzen. Ein Grund, nachfolgenden Generationen ein unkalkulierbares, allenfalls in Umrissen abschätzbares Klimarisiko zu hinterlassen, ist dies aber nicht. Wenn es in der Klimapolitik um Risiken einer bisher nicht gekannten Dimension geht, dann erfordern sie auch ein über alles Bisherige hinausgehendes Risikobewusstsein und Risikoverhalten.

Dass Klimapolitik auch eine Frage des Zeitgeistes ist, mag Hoffnungen begründen, denn der Zeitgeist wandelt sich. Es gibt jedoch Konstanten der Politik, denen selbst der Zeitgeist wenig anhaben kann. Dazu gehören die Einstellungen und Verhaltensweisen, die in der politischen Ordnung begründet sind. Weil und solange nämlich die politische Ordnung so gut wie unanfechtbar erscheint, setzt sie den Rahmen für das politische Verhalten der Bürger und auch dasjenige politischer Parteien und ihres Personals. In den bestehenden demokratischen und auch nichtdemokratischen Staaten bedeutet dies, dass kurzfristiges politisches Denken und fachliche Inkompetenz das Verhalten von Wählern und Politikern dominieren. Die bestehende Staatsform schafft kurzfristige politische Verantwortlichkeiten. Sie schafft auch systematisch einen politischen Generalismus, der eine fachliche Überforderung der politischen Verantwortungsträger zur Folge hat und diese damit zu politischem Dilettantismus verurteilt.<sup>2</sup> Insoweit die Bürger dies aber zumindest unterschwellig erahnen, ist die politische Ordnung selbst Ursache für einen Zeitgeist der Politikmüdigkeit, für eine stillschweigende Abwendung von politischen und eine Hinwendung zu privaten Anliegen, für die damit verbundene Gegenwartsfixierung und die Symptomatik einer so genannten Spaßgesellschaft. Dass die Schwelle zu einer langfristiger orientierten Klima-

---

<sup>2</sup> S. hierzu auch B. Wehner, Organisierter Dilettantismus oder demokratische Expertenkultur?, in [www.reformforum-neopolis.de](http://www.reformforum-neopolis.de) (Frühere Fassung in: Ansgar Klein / Rainer Schmalz-Bruns (Hrsg.), Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland, Baden-Baden 1997.

---

politik so hoch ist, hat also auch damit zu tun, dass der politische Zeitgeist so stark in der politischen Ordnung verankert ist.

Die Staatsform, die der Klimapolitik bessere Perspektiven eröffnen würde, ist keine andere als die mehrspurige Demokratie. Es ist die Staatsform, in der für spezielle Aufgabenbereiche wie die Klimapolitik eigenständige, spezialisierte und dementsprechend verantwortliche Institutionen geschaffen würden und die zuständigen Verantwortungsträger für einen jeweils aufgabengerechten, also vergleichsweise langen Zeitraum gewählt würden.<sup>3</sup> Die enge Spezialisierung würde es den politisch Verantwortlichen erlauben, eine aufgabengerechte fachliche Kompetenz zu wahren bzw. zu erarbeiten, und gleichzeitig würde die langfristige Beauftragung sie motivieren, der langfristigen Orientierung ihrer Politik Vorrang einzuräumen vor kurzfristigen Motiven.

Auch wenn dies die Handlungsfähigkeit der Klimapolitik zunächst nur im nationalen Rahmen verbessern würde, würde es doch auch mittelbar die Erfolgsaussichten einer international koordinierten Klimapolitik wesentlich verbessern. Während nämlich herkömmliche nationale Regierungen dazu neigen, die begrenzte Wirkung nationaler Klimapolitik als Vorwand für eigene Zögerlichkeit auf diesem Gebiet zu nutzen, müssten sich spezialisierte klima- bzw. umweltpolitische Institutionen in viel höherem Maß an ihren eigenen Erfolgen gerade in der internationalen Koordination der Klimapolitik messen lassen. Diese Koordination wäre im übrigen um so aussichtsreicher, je weniger noch herkömmliche nationale Regierungen und je mehr eigenständige, fachlich spezialisierte Umweltinstitutionen dabei aufeinanderträfen.

Die Versäumnisse der Klimapolitik sind so gesehen letztlich Versäumnisse der Verfassungspolitik. Versäumt wurde, die institutionalisierte Überforderung bestehender Parlamente und Regierungen in einem Bereich wie der Klimapolitik anzuerkennen und hieraus die notwendigen verfassungspolitischen Konsequenzen zu ziehen. Woran es gefehlt hat und weiterhin fehlt, ist der Mut, das Klimaproblem zum Anlass für einen weitgehenden Eingriff in die politische Ordnung zu nehmen.

Am Mut, die politische Ordnung in Frage zu stellen, haben es in der Vergangenheit selbst die so genannten Umweltparteien fehlen lassen. Wo immer diese Parteien sich den Einzug in die Parlamente und schließlich auch

---

<sup>3</sup> Die Klimapolitik könnte in der mehrspurigen Demokratie in eine allgemeinere Zuständigkeit für den Umgang mit natürlichen Ressourcen eingebettet sein. Aufgabe der zuständigen Institution wäre es dann, den Verbrauch dieser Ressourcen mit geeigneten, insbesondere steuerlichen Instrumenten zukunftsverträglich zu lenken und damit dem Prinzip der Nachhaltigkeit politisch Geltung zu verschaffen.

---

Regierungsbeteiligungen erkämpften, wurden sie in diesem Prozess selbst vom politischen System vereinnahmt, ohne das System für ihre ursprünglichen Ziele wirksam vereinnahmen zu können. Sie mussten sich dem Prinzip der politischen Allzuständigkeit anpassen, sie mussten herkömmliche Wahlkämpfe veranstalten und sich an der politischen Willensbildung als ganzer beteiligen, wie etablierte Parteien es tun. Wenn ihr Anliegen je gewesen war, sich mit hoher fachlicher Spezialisierung einer so vorrangigen Aufgabe wie der Umweltpolitik zu widmen, wurde dieses Anliegen großenteils der Anpassung an die politische Ordnung geopfert. Auch wenn also manchen engagierten Umweltpolitikern ein gewisser „Marsch durch die Institutionen“ gelungen ist, hat dieser eher die beteiligten Personen und Parteien verändert, als dass er die Institutionen des Staates unter nennenswerten politischen Veränderungsdruck gesetzt hätte.

Natürlich wäre ein Umbau der politischen Ordnung, auch wenn er auf eine mehrspurige Demokratie abzielte, für sich genommen noch keine Garantie, dass sich in der Klimapolitik langfristige Vernunft durchsetzt. Auch in der neokratischen Ordnung einer mehrspurigen Demokratie wäre menschliches Versagen angesichts komplexer langfristiger Aufgaben natürlich nicht ausgeschlossen. Auch in eine politisch verselbständigte, mit langfristiger Verantwortung ausgestattete umweltpolitische Institution könnten schließlich Personen gewählt werden, die sich im Nachhinein als inkompetent erweisen und als unfähig zu einer vorausschauenden Weiterentwicklung ihres Wissens. Selbst ein politisch vollkommen eigenständiger, langfristig beauftragter Umwelt- oder Klimarat böte insofern keine absolute Gewähr dafür, dass seine Politik sich ganz auf der Höhe der Zeit bzw. des verfügbaren Expertenwissens hielte. Dennoch wäre in dieser Staatsform solches Staatsversagen immerhin viel unwahrscheinlicher als in der bestehenden politischen Ordnung. Die Katastrophenvorboten der jüngeren Zeit sind Anlass genug, an diese Tatsache zu erinnern.