

Juliana Talg und Hannah von Minden: Karlsruhe macht „Klimapolitik“ – und das ist auch gut so!

Die Autorinnen sind Studentinnen der Rechtswissenschaft im 10. Fachsemester an der Ludwig-Maximilians-Universität München. Juliana Talg studiert zudem Philosophie im 5. Fachsemester (Bachelor). Der Beitrag ist im Rahmen eines Essaywettbewerbs der Bundesfachschaft Jura mit dem Thema „Recht im (Klima)Wandel“ entstanden und hat dort den 5. Platz belegt.

Flutkatastrophen, Waldbrände, Extremtemperaturen – die Klimakrise manifestiert sich inzwischen auch in Europa in besorgniserregenden Zuständen. Bedenkt man, dass die heutige Erderhitzung und ihre Folgen auf menschliche Emissionen von vor etwa zwanzig Jahren zurückzuführen sind, sorgt man sich um den Zustand der Welt in den nächsten Jahrzehnten.

Untätig bleiben ist keine Lösung – deshalb wurde das Pariser Klimaabkommen geschlossen¹, das einen globalen Rahmen zur Bekämpfung der Klimakatastrophe vorgibt.

In Deutschland wurde daher am 15.11.2019 das Klimaschutzgesetz (KSG) beschlossen. Die darin enthaltenen Maßnahmen wurden dem Pariser Klimaziel jedoch nicht gerecht, so die Auffassung der Wissenschaft.² Unter Bezugnahme darauf hat auch das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) in seinem „Klima-Beschluss“³ Teile des KSG für verfassungswidrig erklärt.

Vielen fiel ein Stein vom Herzen – endlich jemand, der durchgreift, weitsichtig agiert und die zögerliche Politik zum Handeln zwingt.⁴

Doch andere sehen in dem Beschluss eine Gefährdung der Demokratie: Klimaschutz per Gerichtsbeschluss sei eine unzulässige Einmischung in die politische Sphäre.⁵ Dabei wird häufig auf den aus Art. 20 II des Grundgesetzes (GG) abgeleiteten Gewaltenteilungsgrundsatz verwiesen.

Derartige Kritik ist jedoch keinesfalls neu. Weltweit gibt es zahlreiche Versuche, Regierungen auf dem Gerichtsweg zu mehr Klimaschutz zu bewegen, indem Grund- und Menschenrechte in Stellung gebracht werden.⁶ Dabei steigen mit der Anzahl dieser „Klimaklagen“ auch die kritischen Stimmen, die insbesondere die angeblich fehlende gerichtliche

Zuständigkeit beanstanden.⁷ Klimaschutz sei ein genuin politisches Problem, welches allein dem demokratisch legitimierten Willensbildungsprozess unterliege und die Gerichte überfordere.

A. Der „Übergriff in die politische Sphäre“ als Kernaufgabe des BVerfG

Betrachtet man die Aufgabenzuweisung im Rahmen des Grundsatzes der Gewaltenteilung jedoch aus einer funktionellen Perspektive, erscheint dieses Problem in einem anderen Licht: Während die Legislative rechtsgestaltend tätig wird, sorgt das BVerfG dafür, dass diese sich dabei verfassungskonform verhält. Es handelt sich also nicht um eine strikte „Gewaltentrennung“, vielmehr kommen den einzelnen Organen bestimmte Funktionen zu, die „möglichst richtige“ staatliche Entscheidungen garantieren sollen.⁸

Das Grundgesetz, insbesondere die darin enthaltenen Grundrechte, setzt die äußere Grenze politischer Gestaltungsfreiheit und somit die Grundlage aller demokratischer Willensbildungsprozesse. Werden die Grundrechte der Einzelpersonen nicht gewahrt, fehlt es an der Ausgangsvoraussetzung für jegliche Teilhabe an der Gestaltung der Demokratie.⁹

Über die Wahrung dieser Grenze zu wachen, ist gerade die Kernaufgabe des BVerfG und sie spielt sich zwangsläufig im Spannungsfeld zwischen Recht und Politik ab. Erklärt Karlsruhe ein Gesetz für verfassungswidrig, widersetzt es sich der demokratischen Mehrheit und greift damit auf gewisse Weise in den politischen Prozess ein. Dabei bewahrt das

¹ Übereinkommen von Paris vom 12. Dezember 2015.

² Vgl. Scientists for Future zum Klimapaket – Zu wenig, zu langsam, zu spät, <https://de.scientists4future.org/scientists-for-future-zum-klimapaket-zu-wenig-zu-langsam-zu-spaet/> [Stand: 5.2.2022].

³ BVerfG v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18.

⁴ Vgl. Reaktionen auf das Klimaschutz-Urteil, <https://www.sueddeutsche.de/politik/klimaschutzgesetz-reaktionen-1.5280199> [Stand: 16.3.2022]; Arling, Peters, Ein Puzzleteil für Klimaklagen weltweit, <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/bverfg-1bvr2656-18-klimaklage-grundrechte-internationale-dimension-schutzpflichten-gegenueber-personen-im-ausland-egmr/> [Stand: 16.3.2022].

⁵ Wagner, Klimaschutz durch Gerichte, NJW 2021, S. 2259 (2263).

⁶ Climate Change Litigation Databases, <http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/> [Stand: 5.2.2022].

⁷ Wegener, Urgenda – Weltrettung per Gerichtsbeschluss?, ZUR 2019, S. 10 (13); Verfassungsrechtler kritisiert Karlsruher Klima-Urteil, <https://www.evangelisch.de/inhalte/186199/14-05-2021/verfassungsrechtler-kritisiert-karlsruher-klima-urteil> [Stand: 16.3.2022].

⁸ BVerfG v. 18.12.1984 – 2 BvE 13/83, NJW 1985, S. 605 (613).

⁹ Burgers, Should Judges Make Climate Change Law?, Transnational Environmental Law 2020, S. 60.

BVerfG jedoch die Grundbedingungen des demokratischen Prozesses selbst.

Mit der Feststellung, dass das KSG in Teilen mit Blick auf Art. 20a GG nicht mit den Grundrechten der Beschwerdeführenden vereinbar ist,¹⁰ entspricht das BVerfG also seiner Aufgabe als „Hüter der Verfassung“, die ihm im Rahmen der Gewaltenteilung zukommt.

Zudem rügt der Beschluss gerade, dass die Legislative die erforderlichen Regelungen hinsichtlich zulässiger Emissionsmengen nicht ausreichend selbst getroffen hat. Diese Aufgabe dürfe weder der Exekutive überlassen¹¹, noch vom BVerfG übernommen werden¹². In Bezug auf die Schrankenwirkung des Art. 20a GG stellt das BVerfG ausdrücklich fest, dass es nicht Aufgabe der Gerichte sei, aus der Norm konkrete Vorgaben zur Begrenzung der Erderwärmung bzw. Reduktionsvorgaben hinsichtlich der Emissionen abzuleiten. Die verfassungsgerichtliche Kontrolle beziehe sich auf die Wahrung der Grenzen der Vorschrift.¹³

B. Die Notwendigkeit richterlicher Verfassungsauslegung

Das BVerfG darf also Gesetze für verfassungswidrig erklären. Bei seiner Entscheidungsfindung muss es sich jedoch selbst an das Grundgesetz halten.

Im Falle des Klima-Beschlusses wurde moniert, dass Karlsruhe sich mit Begriffen wie „intertemporaler Freiheitssicherung“¹⁴, „eingriffsähnlicher Vorwirkung“¹⁵ und der neuen Rolle des Art. 20a GG als Grundrechtsschranke¹⁶ nicht an die bestehende Grundrechtsdogmatik halte.¹⁷

Dass das Gericht in seinen Entscheidungen über den Verfassungstext hinausgeht bzw. diesen immer wieder neu interpretiert, ist jedoch nichts Außergewöhnliches. Denn die Normen des Grundgesetzes sind bewusst allgemein gehalten, um einen Gestaltungsspielraum zur Berücksichtigung gesellschaftlichen Wandels offenzuhalten. Karlsruhe hat diesen immer wieder genutzt und „neue“ Grundrechte aus dem Verfassungstext abgeleitet, so beispielsweise die Rechte auf informationelle Selbstbestimmung¹⁸, ein menschenwürdiges

Existenzminimum¹⁹ und nun eben auf intertemporale Freiheitssicherung.

In Frage steht letztlich, ob das BVerfG legitimerweise diesen vom Grundgesetz belassenen Gestaltungsspielraum an sich ziehen darf oder ob dieser allein der Legislative vorbehalten ist.

Zu bedenken ist, dass die Richter*innen des BVerfG im Gegensatz zu den Bundestagsabgeordneten nur mittelbar demokratisch legitimiert sind. Sie können nicht abgewählt und ihre Entscheidungen nur durch Verfassungsänderung revidiert werden. Dass der Interpretationsspielraum, den die Verfassung bietet, dem BVerfG überlassen bleibt, bedarf daher guter Gründe.

In Rn. 206 des Klima-Beschlusses liefert das Gericht einen solchen selbst. Laut Karlsruhe „ist der Umweltschutz [in Art. 20a GG] zur Angelegenheit der Verfassung gemacht, weil ein demokratischer politischer Prozess über Wahlperioden kurzfristiger organisiert ist; damit aber strukturell Gefahr läuft, schwerfälliger auf langfristig zu verfolgende ökologische Belange zu reagieren und weil die besonders betroffenen künftigen Generationen heute naturgemäß keine eigene Stimme im politischen Willensbildungsprozess haben.“ Um dieser Gegenwartsfixierung etwas entgegenzusetzen, „erlegt Art. 20a GG der demokratischen Entscheidung inhaltliche Bindungen auf“. Damit diese Bindungswirkung nicht ausgehöhlt wird, dürfe der materielle Gehalt der Norm nicht vollumfänglich im „tagespolitischen Prozess“ entschieden werden.

Damit weist das BVerfG auf ein nicht zu leugnendes Problem der demokratischen Entscheidungsfindung beim Thema Klimaschutz hin: Zukünftige Generationen sowie Jugendliche sind nicht wahlberechtigt. Ihre Interessen werden daher in der Politik weniger stark berücksichtigt, obwohl sie angesichts der zu erwartenden Zuspitzung der Klimakrise von unzureichenden Maßnahmen besonders betroffen sein werden.

Daneben ist Karlsruhe auch von einem weiteren Faktor unabhängig, welcher die „demokratische Mehrheit“ verzerrt: Dem Lobbyismus klimaschädlicher Industrieverbände, die nachweislich²⁰ ob ihrer finanziellen Möglichkeiten

¹⁰ BVerfG v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18, Rn. 142.

¹¹ Ebd., Leitsatz 5.

¹² Ebd., Rn. 207 f., 249, 259.

¹³ Ebd., Rn. 207.

¹⁴ Ebd., Rn. 183.

¹⁵ Ebd., Rn. 84.

¹⁶ Ebd., Rn. 189 f.

¹⁷ Breuer, Die Freiheit der Anderen, <https://verfassungsblog.de/die-freiheit-der-anderen/> [Stand: 5.2.2022].

¹⁸ BVerfG v. 15.1.1983 – 1 BvR 209/83.

¹⁹ BVerfG v. 9.2.2010 – 1 BvL 1/09.

²⁰ Vgl. <https://www.lobbycontrol.de/tag/klima/> [Stand: 5.2.2022].

disproportional großen Einfluss auf den Gesetzgebungsprozess nehmen.

Es ist mithin essentiell, dass das BVerfG den Gestaltungsspielraum der Verfassung nutzen kann, um zu prüfen, ob die grundrechtlichen Interessen weniger durchsetzungsfähiger Gesellschaftsgruppen und zukünftiger Grundrechtsträger*innen von der Legislative gewahrt werden.

C. Die Angewiesenheit des BVerfG auf gesellschaftliche Akzeptanz

Bei alledem ist jedoch zu bedenken, dass diese in der Theorie vorhandene Legitimation verfassungsgerichtlicher Entscheidungen allein nicht genügt. Ein Gericht, dem ansonsten keine konkreten Instrumente zur Durchsetzung seiner Urteile und Beschlüsse zur Verfügung stehen, ist nämlich darauf angewiesen, dass seine Rechtsprechung von der Bevölkerung akzeptiert wird. Dementsprechend muss diese stets an gesellschaftliche Meinungen und Wertvorstellungen rückgekoppelt sein. Ist dies nicht der Fall, kann es zu Akzeptanzverlust, Protesten und sogar politischen Bestrebungen kommen, die gerichtlichen Kompetenzen zu beschränken.

Das BVerfG darf sich mithin nicht zu weit vom gesellschaftlichen Mehrheitskonsens entfernen, selbst wenn es dabei den Schutz der Grundrechte bezweckt. Dieses Spannungsverhältnis scheint Karlsruhe beim Klima-Beschluss gewahrt zu haben – jedenfalls sind nennenswerte Protestaktionen ausgeblieben und die Entscheidung ist in der medialen Öffentlichkeit weitgehend auf große Zustimmung gestoßen.

Diese Zustimmung hat ihre Gründe wohl weniger in der juristischen Argumentation des Gerichts, sondern im hohen Stellenwert, den der Klimaschutz in der Bevölkerung einnimmt: Klimabewegungen wie „Fridays for Future“, der Druck aus der Wissenschaft und nicht zuletzt auch die Klimaklagen zeugen von einer Verschiebung der Thematik vom gesellschaftlichen Randbereich in die gesellschaftliche Mitte.

D. Verfassungskonforme „Klimapolitik“ aus Karlsruhe

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass sich die „Klimapolitik“ aus Karlsruhe im Rahmen der Verfassung und insbesondere des Gewaltenteilungsgrundsatzes hält. Dass durch verfassungsgerichtliche Entscheidungen in den politischen Prozess eingegriffen wird, liegt in der Natur der Sache. Die Legitimität jeder einzelnen Entscheidung lässt sich am Rückhalt aus der Bevölkerung messen. Die vielen positiven Reaktionen auf den Klima-Beschluss, auch von (Regierungs-) Politiker*innen, sprechen für sich.

Gerade dieser Rückhalt entkräftet auch den Einwand, die Verantwortung für den Klimaschutz würde in unzulässiger Weise auf die Gerichte übertragen.²¹ Dass Klimaschutz als Verfassungsgut anerkannt wird, erhöht den Druck auf politische Entscheidungsträger*innen, ihrer Verantwortung gerecht zu werden. Vielleicht hat das BVerfG der Politik damit sogar ein Mittel an die Hand gegeben, sich gegen diejenigen Interessengruppen durchzusetzen, die in Sachen Klimaschutz auf der Bremse stehen.

In diesem Sinne: Klimapolitik aus Karlsruhe? Ja, bitte

²¹ Wegener, ZUR 2019, S. 10 (13).