

Demokratie und Klimawandel – Kann die freiheitliche demokratische Grundordnung globale Probleme lösen?

Von Stud. iur. **Clara Labus**, Frankfurt am Main*

I. Einleitung

„No national community is, metaphorically speaking, an island.“¹

Deutschland, 1949: Es galt, nach den Schrecken der nationalsozialistischen Diktatur eine Grundlage für eine zukunftsfähige, wehrhafte Demokratie zu entwickeln. In das neue Grundgesetz fand die Überlegung Eingang, die Demokratie müsse sich selbst schützen können. Dies war die Geburtsstunde der freiheitlichen demokratischen Grundordnung.

Deutschland, 2020: Mehr als 70 Jahre später hat sich die gesellschaftliche und politische Lage in der Bundesrepublik und der Welt verändert. Es gibt neue Herausforderungen, die die Demokratie beschäftigen, wie etwa Pandemien, Terrorismus, Migrationsbewegungen, Klimawandel. Das Charakteristische an diesen Phänomenen ist, dass ihre Ursprünge nicht in einem einzigen Land verortet werden können, ihre Effekte nicht nur eine Nation betreffen und ihre Lösung nicht von einem Staat allein abhängt. Es handelt sich vielmehr um globale Probleme.

Die noch Mitte des 20. Jahrhunderts als quasi unumstößlich geltenden staatlichen Grenzen politischer Debatten verschwimmen immer mehr oder lösen sich gar gänzlich auf: „Die Globalisierung der Problemlagen führt zu einer Entgrenzung der Politik.“² Das Verständnis von Demokratie, Souveränität und Staatlichkeit muss sich vielleicht im Angesicht dieser Entwicklungen wandeln. Daher stellt sich die Frage: Wie kann die freiheitliche demokratische Grundordnung als nationales Konzept globale Probleme lösen?

II. Hintergrund

1. Die freiheitliche demokratische Grundordnung als nationales Konzept

Die freiheitliche demokratische Grundordnung, der Prototyp eines unbestimmten Rechtsbegriffs, umfasst nicht das gesamte Grundgesetz, sondern nur dessen oberste Grundsätze³. Sie findet Erwähnung u.a. in Art. 10 Abs. 2 S. 2, 11 Abs. 2, 18 S. 1, 21 Abs. 2 und 3 S. 1 GG. Das BVerfG beschreibt sie als eine Ordnung, „die unter Ausschluss jeglicher Gewalt- und Willkürherrschaft eine rechtsstaatliche Herrschaftsordnung auf der Grundlage der Selbstbestimmung des Volkes nach dem Willen der jeweiligen Mehrheit und der Freiheit und Gleichheit darstellt. Zu den grundlegenden Prinzipien dieser Ordnung sind mindestens zu rechnen: die Achtung vor den im Grundgesetz konkretisierten Menschenrechten [...], die Volkssouveränität, die Gewaltenteilung, die Verantwortlichkeit der Regierung, die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, die Unabhängigkeit der Gerichte, das Mehrparteienprinzip und

die Chancengleichheit für alle politischen Parteien [...]“⁴ Diese Aufzählung ist als Mindestkanon zu verstehen, eine abschließende Definition existiert nicht.⁵ Die freiheitliche demokratische Grundordnung muss nämlich für Veränderungen offenbleiben, da sie das „Ergebnis einer geistig-gesellschaftlichen Entwicklung“ ist, welche mit dem beständigen Wertewandel nie vollständig abgeschlossen sein wird.⁶ Dies bedeutet jedoch keinesfalls Beliebigkeit, vielmehr muss die freiheitliche demokratische Grundordnung stets als Gegenmodell zum Totalitarismus verstanden werden.⁷ Wie alle Normen des Grundgesetzes ist sie territorial auf Deutschland beschränkt.⁸

2. Globalisierung

Globalisierung ist ein vor allem in den letzten 30 Jahren oft verwendeter, polarisierender Begriff. „Ganz allgemein kann Globalisierung als komplexer und vielschichtiger Prozess bezeichnet werden, in dessen Rahmen sich menschliche Aktivitäten einerseits auf den gesamten Globus erstrecken, andererseits ihrerseits von Ereignissen weltweit beeinflusst werden.“⁹ Es geht bei der Globalisierung um „Prozesse, in deren Folge die Nationalstaaten und ihre Souveränität durch transnationale Akteure [...] und Netzwerke unterlaufen und querverbunden werden.“¹⁰ Die Vernetzungen zwischen Staaten werden sowohl in der Anzahl mehr als auch in der Tiefe und Wirkung intensiver, es handelt sich also sowohl um eine quantitative als auch eine qualitative Erhöhung.¹¹ Diese Prozesse verlaufen reziprok, vielschichtig, ungleichmäßig und teilweise in widersprüchliche Richtungen.¹² Es geht um wechselseitige politische Beeinflussungen von Staaten untereinander, aber auch um eine Vernetzung in den Bereichen Umwelt, Gesundheit, Wirtschaft, Kommunikation, Recht und Gesellschaft.¹³

* Die Verf. ist Studentin der Rechtswissenschaft an der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main.

¹ Domingo, *The New Global Law*, 4. Aufl. 2011, S. 87.

² Klein, ZG 12 (1997), 209 (223).

³ Butzer, in: Epping/Hillgruber, Beck'scher Online-Kommentar GG, 42. Ed., Stand: 1.12.2019, Art. 18 Rn. 8.

⁴ BVerfGE 2, 1 (12 f.); siehe auch Carlo Schmid's Ausführungen in der 2. Sitzung des Plenums (8.9.1948), zitiert nach Werner, *Der Parlamentarische Rat 1948–1949 – Akten und Protokolle*, Bd. 9 – Plenum, 1996, S. 36 ff.

⁵ Droste, *Handbuch des Verfassungsschutzrechts*, 2007, S. 201.

⁶ Droste (Fn. 5), S. 201; ähnlich Dürig/Klein, in: Maunz/Dürig, *Grundgesetz Kommentar*, 88. Aufl., Stand: August 2019, Art. 18 Rn. 62; Warg, NVwZ-Beilage 2017, 42 (42).

⁷ Warg, NVwZ-Beilage 2017, 42 (43 f.).

⁸ Vgl. Jarass, in: Jarass/Pieroth, *Kommentar Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, 15. Aufl. 2018, Präambel, Rn. 8, 10.

⁹ Puttler, in: Isensee/Kirchhof, *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. XI – Internationale Bezüge, 3. Aufl. 2013, § 234 Rn. 1.

¹⁰ Beck, *Was ist Globalisierung?*, 2. Aufl. 2007, S. 28 f.

¹¹ Keohane, in: Held/Koenig-Archibugi, *Taming Globalization: Frontiers of Governance*, 2003, S. 130.

¹² Christoff/Eckersley, *Globalization and the Environment*, 2013, S. 125.

¹³ Keohane (Fn. 11), S. 130.

III. Klimawandel

1. Allgemein

Der Klimawandel gehört zu den größten Herausforderungen des 21. Jahrhunderts. Dieses Thema politisiert große Teile der Bevölkerung weltweit. Auch Deutschland hat seit langem kein so großes und anhaltendes Interesse der Zivilgesellschaft an politischen Themen, keine so regelmäßigen Demonstrationen wie bei „Fridays for Future“ erlebt. Der Klimawandel polarisiert die Gesellschaft.¹⁴ Zudem verändert er den Alltag der Menschen weltweit nachhaltig, meist zum Negativen. Wegen der besonderen Relevanz für das gesellschaftliche und politische Zusammenleben soll hier das Augenmerk darauf gelegt werden, wie der Klimawandel mit der freiheitlichen demokratischen Grundordnung zusammenhängt.

Als Ausgangspunkt ist festzuhalten, dass es recht einfach zu verstehen ist, dass der Klimawandel negative Auswirkungen auf Mensch und Umwelt hat. Seine genaue Ausgestaltung und (zukünftigen) Implikationen sind deutlich komplexer zu erforschen und zu verstehen.¹⁵

Teilweise hängen nämlich die globalen Probleme miteinander zusammen bzw. beeinflussen sich gegenseitig. So sorgt der Klimawandel etwa dafür, dass viele Menschen zu Klimaflüchtlingen werden, weil sich die Lebensbedingungen in ihrer Heimat aufgrund von Klimaveränderungen verschlechtern oder diese gar aufgrund von Naturkatastrophen unbewohnbar wird.¹⁶ Globale Pandemien wie COVID-19 haben verheerende Folgen für die globale Wirtschaft und die Reisefreiheit, könnten aber positive Nebeneffekte für den Klimaschutz haben.¹⁷

Es ist dementsprechend schwierig, die teilweise unsicheren und sich ständig wandelnden Erkenntnisse zur Grundlage von Politik machen zu wollen. Der politische Umgang mit dem Klimawandel wird dadurch so komplex, dass es sich um eine Querschnittsmaterie und zugleich ein Mehr-Ebenen-System handelt.¹⁸ Es scheint somit sinnvoll, zunächst nach

den Ebenen zu differenzieren, auf denen Klimapolitik betrieben wird.

2. Globale und europäische Lösungsversuche

Wetter und Klima orientieren sich nicht an Staatsgrenzen. Als Grundthese gilt deswegen: Keine Nation kann allein das Gemeingut der Klimastabilität schützen, alle sind auf Kooperation angewiesen.¹⁹ Wenn nicht alle Staaten an einem Strang ziehen, sind die Mühen eines Staates allein vergebens. Doch obwohl der Klimawandel eine einzigartige Tragödie ist, werden anhand dieses Problems doch bereits vorher bestehende strukturelle Probleme deutlich.²⁰ Dazu zählen etwa die allgemeinen Herausforderungen des Multilateralismus: langwierige und oft ineffiziente Verhandlungen, die durch Meinungsverschiedenheiten und Misstrauen zwischen Industriestaaten und Staaten des Globalen Südens zusätzlich verstärkt werden.²¹ Ein weiteres Problem ist, dass das Ausmaß und die Verteilung auf die einzelnen Länder bei negativen Auswirkungen des Klimawandels ungewiss sind.²² Daher kann es, gerade für Industriestaaten aus der nördlichen Hemisphäre, reizvoll sein, als „Veto-Player“ die „Do-Nothing-Alternative“ zu bevorzugen.²³ Hinzu kommt, dass die in der globalen Politik weniger einflussreichen Länder des Globalen Südens am stärksten von den Folgen betroffen sein werden, sich aber nicht von zu rigidem Umweltschutz das mühsam erarbeitete wirtschaftliche Wachstum nehmen lassen wollen.²⁴ Unter anderem aus diesen Gründen wurde lange Zeit wenig erreicht.

Darüber hinaus ist der globale Klimaschutz zwar ein (globales) Gemeingut, Nationalstaaten handeln jedoch in der Regel (gezwungenermaßen) als „self-interested actors“.²⁵ Bei völkerrechtlichen Abkommen gilt oft das nicht das Mehrheits-, sondern das Konsensprinzip.²⁶ Dies bedeutet, dass Abkommen nicht mit einer Mehrheit beschlossen werden und dann für alle Staaten verbindlich gelten, sondern dass nur die Staaten freiwillig dem Abkommen beitreten, die dem Inhalt zustimmen.²⁷ Der Effekt ist, dass bei Verhandlungen zu Klimaabkommen der kleinste gemeinsame Nenner gefunden werden muss, um möglichst alle Staaten zur Zustimmung zu bringen: „Global governance in the Anthropocene is cooperation-hungry, and this increases the price of obtaining coope-

¹⁴ SRU (Sachverständigenrat für Umweltfragen), Demokratisch regieren in ökologischen Grenzen – Zur Legitimation von Umweltpolitik – Sondergutachten, Juni 2019, abrufbar unter

https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/02_Sondergutachten/2016_2020/2019_06_SG_Legitimation_von_Umweltpolitik.html (25.4.2020) bzw.

https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/02_Sondergutachten/2016_2020/2019_06_SG_Legitimation_von_Umweltpolitik.pdf?blob=publicationFile&v=13, S. 25 (25.4.2020).

¹⁵ Purdy, Yale Law Journal 119 (2010), 1122 (1201); SRU (Fn. 14), S. 117 ff.; Wiener, in: Schneider/Rosencranz/Niles, Climate Change Policy: A Survey, 2002, S. 151.

¹⁶ Vgl. Duhautoy, Polish Review of International and European Law 3–4/3 (2014), 35 (36); SRU (Fn. 14), S. 23.

¹⁷ <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/klima-energie-und-umwelt/corona-koennt-deutschland-sein-klimaziel-erreichen-lassen-16681473.html> (25.4.2020).

¹⁸ Saurer, NVwZ 2017, 1574 (1579).

¹⁹ Di Paola/Jamieson, University of Miami Law Review 72 (2018), 369 (375).

²⁰ Di Paola/Jamieson, University of Miami Law Review 72 (2018), 369 (404); Wiener (Fn. 15), S. 152.

²¹ Christoff/Eckersley (Fn. 12), S. 131.

²² Purdy, Yale Law Journal 119 (2010), 1122 (1133); Wiener (Fn. 15), S. 160.

²³ Di Paola/Jamieson, University of Miami Law Review 72 (2018), 369 (411); vgl. Tsebelis, Veto Players – How Political Institutions Work, 2002, S. 216.

²⁴ Christoff/Eckersley (Fn. 12), S. 131.

²⁵ Christoff/Eckersley (Fn. 12), S. 130.

²⁶ Christoff/Eckersley (Fn. 12), S. 130 f.; Kempen/Hillgruber, Völkerrecht, 2. Aufl. 2012, § 13 Rn. 14.

²⁷ Saurer, NVwZ 2017, 1574 (1574); SRU (Fn. 14), S. 83.

ration from every country.²⁸ Dies heißt allerdings zwangsläufig, dass die mühsam gefundenen Lösungen oft nicht besonders effektiv sind, da sie mühsam errungene Kompromisse darstellen. Diese hart erarbeiteten Lösungen werden wiederum oft durch fehlende Umsetzung der bereits beschlossenen Abkommen aufgrund der fehlenden Verbindlichkeit oder nationale Alleingänge wie das Aufkündigen des Pariser Klimaabkommens durch die USA in Frage gestellt und bei ihrer globalen Umsetzung behindert.²⁹

In der öffentlichen Wahrnehmung gelten demokratische Regierungen und der Multilateralismus allgemein daher immer mehr als zu passiv und ineffektiv in Bezug auf den Klimawandel.³⁰ Dies ist durchaus nachvollziehbar, ging doch zuletzt Ende 2019 die Weltklimakonferenz in Madrid weitgehend ergebnislos aus. Es ist nicht so, als würde das Thema politisch ignoriert werden: In Europa wurde etwa 2007 im Vertrag von Lissabon der Klimawandel als Ziel der EU-Politik in Art. 191 Abs. 1 AEUV eingefügt, um dadurch in Zukunft die ehrgeizigen Ziele der EU in diesem Bereich gründen zu können.³¹ Diese Norm verdeutlicht die „notwendig internationale Dimension des Umweltschutzes“³². Zudem gab es verschiedene europäische Gesetze wie etwa die Europäische Klimaschutzverordnung.³³ Global wurden verschiedene internationale Umweltorganisationen wie etwa IPCC (Weltklimarat) und UNEP (Umweltprogramm der Vereinten Nationen) ins Leben gerufen, es gibt zahlreiche Abkommen und jährliche Klimagipfel.³⁴ Und trotzdem: Die Erde erwärmt sich immer weiter, ein „grundlegendes Umsteuern ist bisher nicht gelungen“.³⁵ Können die Nationalstaaten das Problem etwa besser lösen?

3. Nationalstaatliche Lösungsversuche

Die Krux am Klimawandel ist, dass es sich um ein langfristiges Problem handelt, dessen Lösung nicht in wenigen Monaten möglich ist: „Addressing climate change, therefore, means sacrifice today to win uncertain advantages for the strangers who compose future generations.“³⁶ Daher passt es grundsätzlich schlecht in die Agenda für nationale Regierungen, die aufgrund der Legislaturperioden oft innerhalb weni-

ger Jahre neu gewählt werden und daher in kürzeren Zeiträumen denken (müssen).³⁷ Es wird häufig als notwendig erachtet, in einer Regierungsphase schnell vorzeigbare Erfolge zu erzielen, die bei den Wählern möglichst die Motivation zur Wiederwahl bestimmter Parteien bzw. Kandidat/-innen vergrößern sollen.³⁸ Interessen der zukünftigen (und damit noch nicht wahlfähigen) Generationen werden daher oft in der Politik nicht berücksichtigt.³⁹ Dieses Problem, der Antagonismus zwischen Kurzzeitlegitimation und Langzeitverantwortung,⁴⁰ wird teilweise als „short-termism“ bezeichnet.⁴¹ Es erklärt, warum Politiker/-innen oft davor zurückschrecken, langfristige Großprojekte mit ungewissen Erfolgchancen in Angriff zu nehmen.⁴² Bezüglich des Klimawandels etwa „besteht insbesondere im gesellschaftlich polarisierten Klima der letzten Jahre die Gefahr, dass eine zu ambitionierte Umweltpolitik die Wiederwahl gefährden könnte.“⁴³

Dies muss nicht heißen, allen Politiker/-innen Macht- und Desinteresse am Wohl künftiger Generationen zu unterstellen: Auch für Politiker/-innen, die langfristige Projekte verwirklichen wollen, ist eine Wiederwahl unerlässlich und somit das wichtigste Nahziel.⁴⁴ Dies hängt strukturell mit dem Wesen der repräsentativen Demokratie und der Volkssouveränität zusammen.⁴⁵ „Short-termism“ muss nicht immer schlecht sein.⁴⁶ Im Fall des Klimawandels, der unumkehrbare Folgen mit sich bringen kann, die das Leben der Menschen auf diesem Planeten unmöglich machen könnten, ist er jedoch als irrational und moralisch falsch einzustufen.⁴⁷

Ein weiteres Problem an den Lösungsversuchen von globalen Problemen durch Nationalstaaten ist, dass der Staat für jedes Mittel, das er einsetzt, die vollen Kosten tragen muss, allerdings nur einen Bruchteil der daraus potenziellen global verteilten Vorteile erhalten wird.⁴⁸ Das macht es weniger attraktiv, die Lösung dieser Probleme anzugehen.

In Deutschland legt Art. 20a GG den Umwelt- und damit auch den Klimaschutz als Staatsziel fest.⁴⁹ Eine teleologische Interpretation ergibt, dass damit der grenzübergreifende, d.h.

²⁸ *Jamieson/Di Paola*, in: Held/Maffettone, *Global Political Theory*, 2016, S. 282; vgl. *Di Paola/Jamieson*, *University of Miami Law Review* 72 (2018), 369 (405).

²⁹ Vgl. Statement by President Trump on the Paris Climate Accord, 1.6.2017, abrufbar unter <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-president-trump-paris-climate-accord/> (25.4.2020).

³⁰ *Di Paola/Jamieson*, *University of Miami Law Review* 72 (2018), 369 (374); *Boston/Lempp*, *Accounting Auditing & Accountability Journal* 24 (2011), 1000 (1001).

³¹ *Frenz*, *Europarecht*, 2. Aufl. 2015, Rn. 893 ff.

³² *Frenz* (Fn. 31), Rn. 893.

³³ *Effort-Sharing-Verordnung* (EU) Nr. 2018/842.

³⁴ Vgl. etwa *SRU* (Fn. 14), S. 68.

³⁵ *SRU* (Fn. 14), S. 24.

³⁶ *Purdy*, *Yale Law Journal* 119 (2010), 1122 (1134); vgl. *Christoff/Eckersley* (Fn. 12), S. 139; *Di Paola/Jamieson*, *University of Miami Law Review* 72 (2018), 369 (403, 407 ff.).

³⁷ *Franzius*, *EnWZ* 2019, 435 (441).

³⁸ *Di Paola/Jamieson*, *University of Miami Law Review* 72 (2018), 369 (409); vgl. *Christoff/Eckersley* (Fn. 12), S. 144.

³⁹ *SRU* (Fn. 14), S. 71.

⁴⁰ *Franzius*, *EnWZ* 2019, 435 (442).

⁴¹ *Di Paola/Jamieson*, *University of Miami Law Review* 72 (2018), 369 (407).

⁴² Vgl. *Ezzard*, *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy* 2 (1991), 55 (59 f.).

⁴³ *SRU* (Fn. 14), S. 85.

⁴⁴ *Di Paola/Jamieson*, *University of Miami Law Review* 72 (2018), 369 (409 f.).

⁴⁵ *Di Paola/Jamieson*, *University of Miami Law Review* 72 (2018), 369 (410).

⁴⁶ Vgl. *Di Paola/Jamieson*, *University of Miami Law Review* 72 (2018), 369 (408).

⁴⁷ *Di Paola/Jamieson*, *University of Miami Law Review* 72 (2018), 369 (407).

⁴⁸ *Purdy*, *Yale Law Journal* 119 (2010), 1122 (1132); *Wiener* (Fn. 15), S. 189 f.

⁴⁹ *Maunz/Dürig-Scholz* (Fn. 6) Art. 20a Rn. 36.

globale Klimaschutz gemeint sein muss, da die Umwelt „lokal, regional und global interdependent“ ist.⁵⁰ Es wurden von mehreren Regierungen Gesetze zum Klimaschutz beschlossen, doch diese Maßnahmen haben bisher den Klimaschutz nicht wesentlich vorangebracht.⁵¹ Nur ca. 15 % der befragten Deutschen waren daher 2018 der Ansicht, die Bundesregierung unternehme genug für Umwelt- und Klimaschutz.⁵² 2008 waren es noch fast 50 %.⁵³ Die Zufriedenheit mit der Umweltpolitik der Regierung ist folglich sichtbar gesunken. Diese Unzufriedenheit kann zu Politikverdrossenheit und fehlender Identifikation mit der Regierung führen.⁵⁴

Hingegen muss man sich bei aller Unzufriedenheit immer wieder vor Augen halten, dass Demokratien sich stets zwischen der Scylla einer ineffektiven Politik und der Charybdis der Verletzung des Prinzips der Volkssouveränität befinden.⁵⁵ Wenn die Demokratien es nicht schaffen, effektive Lösungen gegen den Klimawandel zu finden, wird ihre Legitimität nach den Grundsätzen des Gemeinwohls („public utility“) infrage gestellt; finden sie hingegen effektive Lösungen, die für die Bürgern unbequeme Änderungen ihres Lebensstils bedeuten, wird ihre Legitimität nach den Grundsätzen der expressed preference angezweifelt.⁵⁶ Denn es handelt sich hier um eine der „Akteurkonstellationen, die dem Typ eines Dilemmaspiels entsprechen, bei dem zwar unkoordiniertes Vorgehen für alle Beteiligten schädlich wäre, aber jeder für sich noch besser abschneiden könnte, wenn er die von den anderen eingehaltenen Koordinationsregeln verletzt“⁵⁷. Die Bürger/-innen und Unternehmen, die nach ihren expressed preferences handeln wollen, wollen sich nicht in ihrer Handlungsfreiheit einschränken lassen, gleichwohl müssen sie an einer Erhaltung der Allgemeingüter (hier: Klimastabilität) interessiert sein.

Eine für Politiker/-innen attraktive Lösung gibt es folglich nicht. Trotzdem müssen sie handeln. In Deutschland ist etwa in Art. 56 GG die Pflicht der Politiker/-innen verankert, ihre „Kraft dem Wohle des Volkes [zu] widmen, seinen Nutzen mehren [und] Schaden von ihm [zu] wenden [...]“. Dies

bedeutet unter anderem, dass „[d]ie Regierenden [...] die Aufgabe [haben], mit den Mitteln des Herrschaftsverbandes Schaden abzuwenden und den gemeinsamen Nutzen des ‚Volkes‘ zu fördern.“⁵⁸ Die Politiker/-innen dürfen sich folglich nicht von dem Dilemma überwältigen lassen, sondern müssen den einen oder anderen Weg einschlagen.

Somit sind sowohl globale als auch nationale Lösungsversuche des Klimawandels mit Herausforderungen behaftet. Weder die eine noch die andere Ebene kann das Problem allein lösen. Die Entscheidungsfindung gestaltet sich auf beiden Ebenen aus verschiedenen Gründen schwierig. Daher wurden bisher keine ausreichend effektiven politischen und rechtlichen Mittel ergriffen, um den Klimawandel zu stoppen. Dies führt zu einem gewissen Unmut in der Bevölkerung. Denn es besteht dringender Handlungsbedarf: Umweltpolitik ist „centrally about a choice of futures, [...] centrally the choice of ends, of what we value and why“⁵⁹.

IV. Konsequenzen

1. Wiederentdeckung der Souveränität?

Souveränität ist ein Schlüsselbegriff im Umgang mit globalen Problemen. Wie so oft gibt es extreme Ansichten, die entweder à la *Trump* angesichts der Globalisierung wieder zurück zu einem starken, egoistischen Nationalstaat zurückwollen oder die andererseits den Staat als überholtes Modell sehen⁶⁰. Die Staaten abschaffen zu wollen, ist so etwas wie die ikonoklastische Phase der Umweltrevolution.⁶¹ Im Kontrast dazu könnte man allerdings auch ein adaptiertes Verständnis von Souveränität der vollständigen Ablehnung des Konzepts vorziehen. Man könnte sie beispielsweise statt als weitreichende Ungebundenheit und Entscheidungsfreiheit des Staats als Fähigkeit beschreiben, in einer globalen politischen Wirklichkeit seine Ziele und Interessen am besten verfolgen zu können.⁶²

Vor allem sollte jedenfalls, gerade im Lichte der Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes, alles dafür getan werden, die bereits eingegangenen Verpflichtungen wie etwa das Pariser Klimaabkommen von 2015 zu erfüllen. „[G]overnments must be able not only to negotiate treaties but also create the capacity to comply with them.“⁶³ Denn gerade das Versagen der Regierungen diesbezüglich schwächt die Legitimität der internationalen Klimapolitik und auch der nationalen Politik.

⁵⁰ *Dederer*, in: *Isensee/Kirchhof* (Fn. 9), § 248 Rn. 69.

⁵¹ *SRU* (Fn. 14), S. 13.

⁵² Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU)/Umweltbundesamt (UBA), *Umweltbewusstsein in Deutschland 2018 – Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage, 2019*, abrufbar unter <https://www.bmu.de/publikation/umweltbewusstsein-in-deutschland-2018/>, S. 23, Abb. 9 (25.4.2020); *SRU* (Fn. 14), S. 88.

⁵³ *BMU/UBA* (Fn. 52), S. 23, Abb. 9.

⁵⁴ *Di Paola/Jamieson*, *University of Miami Law Review* 72 (2018), 369 (401).

⁵⁵ *Di Paola/Jamieson*, *University of Miami Law Review* 72 (2018), 369 (402).

⁵⁶ *Di Paola/Jamieson*, *University of Miami Law Review* 72 (2018), 369 (403).

⁵⁷ *Scharpf*, *Legitimationskonzepte jenseits des Nationalstaats*, MPIfG Working Paper 04/6, 2004, 2.1 abrufbar unter <http://www.mpiifg.de/pu/workpap/wp04-6/wp04-6.html> (25.4.2020).

⁵⁸ *Scharpf* (Fn. 57), 2.2.2.

⁵⁹ *Purdy*, 119 *Yale Law Journal* 119 (2010), 1122 (1200).

⁶⁰ *Domingo* (Fn. 1), S. 61.

⁶¹ *Sand*, in: *Winter*, *Multilevel Governance of Global Environmental Change – Perspectives from Science, Sociology and the Law*, 2006, S. 519 (519 f.).

⁶² *Chayes/Handler Chayes*, *The New Sovereignty – Compliance with International Regulatory Agreements*, 2. Aufl. 1998, S. 27; *Joffe*, *Rutgers Journal of Law and Public Policy* 5 (2007/2008), 89 (104); *Slaughter*, in: *Held/Koenig-Archibugi*, *Global Governance and Public Accountability*, 2005, S. 39 f.

⁶³ *Slaughter* (Fn. 62), S. 38.

2. Bürgerräte?

Wie diese Arbeit zeigt, ist eine zentrale Frage: Wer entscheidet über den Umgang mit dem Klimawandel? Spätestens seit der Rio-Konferenz 1992 ist Klimapolitik „automatisch Klimadiplomatie“⁶⁴. Dies ist nicht begriffsnotwendig. Denkbar wären auch Lösungen gewesen, die von Anfang an die Zivilgesellschaft oder große Konzerne mit in die Entscheidungsprozesse einbinden.⁶⁵

Eine Idee für die Involvierung der Bevölkerung wäre daher die Einrichtung von sog. Bürgerräten, wie es z.T. von Klimaaktivisten gefordert wird.⁶⁶ Diese sind Gremien, in denen per Los ausgewählte Bürger/-innen in kleinen Gruppen mit fachlichem Input über die Lösung aktueller Probleme beratschlagen und Empfehlungen an das Parlament abgeben. Dies wäre selbstverständlich kein Ersatz für das Parlament, sondern eine „konstruktive Ergänzung unseres parlamentarischen Systems“⁶⁷. In anderen Ländern existieren (zu anderen Themen) bereits ähnliche Einrichtungen.⁶⁸ In Deutschland gibt es seit 2019 das Experiment des Bürgerrats Demokratie des Vereins Mehr Demokratie e.V.⁶⁹ Zunächst wurde regional, dann bundesweit über neue Wege für die Demokratie diskutiert, bevor die Empfehlungen an die Politik übergeben wurden. Viele Teilnehmer/-innen sagten in Interviews, als nächstes Thema für den Bürgerrat biete sich die Klimapolitik an.⁷⁰

Gegen die Bürgerräte sprechen der hohe Organisationsaufwand, die mögliche Ineffektivität und die offene Frage nach der Kostenübernahme für etwaige Verdienstauffälle, Reisekosten, Informationsmaterial etc. Es ist ebenfalls eine Herausforderung, einen transparenten Auswahlprozess zu erstellen, der die Teilnehmenden zum einen möglichst zufällig auswählt, zugleich jedoch die gesellschaftliche Realität möglichst spiegelbildlich wiedergibt.⁷¹ Zudem kann in den Diskussionsrunden Extremist/-innen eine weitere Plattform geboten werden, um ihre Meinung kundzutun und Falschinformationen zu streuen.⁷²

Andererseits könnten sich auch ungeahnte Chancen ergeben: Durch den persönlichen Austausch könnte man Filterblasen entgegenwirken und somit etwas gegen die Spaltung

der Gesellschaft tun, unabhängig von den Ergebnissen der Versammlung. Durch die Einbindung der Bürger würde sich wohl auch die Unzufriedenheit mit der Regierung vermindern und sich ein besseres Verständnis der Probleme auf sachlicher und politischer Ebene bei den Bürger/-innen entwickeln. Zudem gibt es bereits positive Beispiele, in denen die deliberative Demokratie mit Bürgerräten lange umstrittene gesellschaftliche Probleme lösen konnte: So wurden etwa in Irland auf diese Weise sowohl die Ehe für alle als auch das Recht auf Schwangerschaftsabbruch durchgesetzt.⁷³

Es gibt also zumindest das Potenzial, etwas für den politischen Prozess und die rechtliche Weiterentwicklung zu gewinnen. Die Volkssouveränität ist Grundprinzip des Grundgesetzes und Teil der freiheitlichen demokratischen Grundordnung. Das Grundgesetz schützt sie vornehmlich, aber nicht nur durch Repräsentation: Es kennt vielmehr auch durch direktdemokratische Institute wie Art. 29 und 146 GG.⁷⁴ Zudem sind die Vorschläge der Bürgerversammlungen an das Parlament unverbindlich,⁷⁵ wie etwa die Ergebnisse einer Anhörung von Sachverständigen und Interessenvertretern nach § 70 GOBT, die ebenfalls beim Gesetzgebungsprozess eine Rolle spielen können. Daher würde wohl verfassungsrechtlich grundsätzlich nichts gegen die Einrichtung von Bürgerräten sprechen.

So lässt sich festhalten, dass die Einrichtung von Bürgerräten wohl logistisch aufwendig, jedoch verfassungsrechtlich unbedenklich und gesellschaftlich wünschenswert wäre. Diese Maßnahmen würde die freiheitliche demokratische Grundordnung stärken und gleichzeitig die Lösung globaler Probleme – zunächst auf nationaler, vielleicht in Zukunft auch auf internationaler Ebene – vorantreiben.

V. Fazit

Die demokratische Rettung des Klimas ist keine leichte Aufgabe. Manche behaupten gar, sie sei utopisch. Es führt aber in diesem Fall kein Weg an der Utopie vorbei: Wenn wir versuchen wollen, den Schaden des Klimawandels zu begrenzen, müssen wir neue Wege gehen.

Die freiheitliche demokratische Grundordnung kann allein keine globalen Probleme lösen, wie auch keine andere nationale Verfassungsordnung dies kann. Sie kann zunächst nur auf einer Ebene ansetzen. Deutschland muss in Zusammenarbeit mit anderen Staaten und Institutionen kreative Lösungen erarbeiten und auf mehreren Ebenen ansetzen.⁷⁶ Denn zur Lösung von globalen Problemen gibt es nicht nur ein einzig richtiges Instrument.⁷⁷

Wir müssen uns auf unsere Werte besinnen, sei es als Nation, sei es als Weltgemeinschaft. Was *Carlo Schmid* 1948 sagte, gilt heute umso mehr: „[I]n dieser Zeit gibt es kein

⁶⁴ Uekötter, APUZ 47–48 (2019), 10 (13).

⁶⁵ Uekötter, APUZ 47–48 (2019), 10 (13).

⁶⁶ <https://extinctionrebellion.de/wer-wir-sind/unsere-forderungen/bv/> (25.4.2020).

⁶⁷ <https://extinctionrebellion.de/wer-wir-sind/unsere-forderungen/bv/> (25.4.2020).

⁶⁸ Pow, *Mini-Publics and the Maxi-Public – Investigating the Perceived Legitimacy of Citizens’ Assemblies in a Deeply Divided Place*, 2019, S. 32;

https://pureadmin.qub.ac.uk/ws/portalfiles/portal/170918633/Thesis_JP_final.pdf (25.4.2020).

⁶⁹ <https://www.buergerrat.de/> (25.4.2020).

⁷⁰ <https://www.youtube.com/watch?v=A2X-vexykMY>, ab Minute 2:30 (25.4.2020).

⁷¹ Vgl. *Carnegie/Roth*, *Health and Human Rights Journal* 2/21 (2019), 109 (113).

⁷² Vgl. *Carnegie/Roth*, *Health and Human Rights Journal* 2/21 (2019), 109 (113).

⁷³ Vgl. *Carnegie/Roth*, *Health and Human Rights Journal* 2/21 (2019), 109 (113 ff).

⁷⁴ *Kost*, *Direkte Demokratie*, 2. Aufl. 2013, S. 67.

⁷⁵ Vgl. *Pow* (Fn. 68), S. 39;

https://pureadmin.qub.ac.uk/ws/portalfiles/portal/170918633/Thesis_JP_final.pdf (30.4.2020).

⁷⁶ *Franzius*, *EnWZ* 2019, 435 (441 f.).

⁷⁷ *Franzius*, *EnWZ* 2019, 435 (442).

Problem mehr, das ausschließlich mit nationalen Mitteln gelöst werden könnte. So wie die Ursache aller unserer Nöte übernationale Grundlage hat, so können wir auch die Mittel, dieser Nöte Herr zu werden, nur auf übernationaler Grundlage finden.⁷⁸

⁷⁸ C. Schmid, 2. Sitzung des Plenums (8.9.1948), zitiert nach Werner (Fn. 4), S. 41; Rensmann, in: Giegerich, Der „offene Verfassungsstaat“ des Grundgesetzes nach 60 Jahren, Anspruch und Wirklichkeit einer großen Errungenschaft, 2010, S. 42.