

Politik ist das, was möglich ist. Deutsche Klimapolitik im Spannungsfeld von Akzeptanz und Effektivität.

Annette Elisabeth Töller, Alexander Franke

Zusammenfassung: Angesichts der Notwendigkeit, den Klimawandel und seine bedrohlichen Folgen für das Leben auf der Erde zu bremsen, stellt sich immer dringender die Frage nach den erforderlichen und geeigneten staatlichen Maßnahmen und deren politischer Realisierbarkeit. Die Akzeptanz staatlicher Klimaschutzmaßnahmen in der Bevölkerung ist ein wichtiger Faktor politischer Realisierbarkeit, zu dem in den letzten Jahren verstärkt international geforscht und publiziert worden ist. Es zeigt sich, dass insbesondere Eigenschaften der Maßnahmen, Eigenschaften der Menschen und die Wahrnehmung dieser Maßnahmen durch die Menschen die Akzeptanz der Maßnahmen beeinflussen. Aus diesen Erkenntnissen lassen sich Folgerungen ableiten, wie umwelt- und klimapolitische Maßnahmen so gestaltet werden können, dass sie in der Bevölkerung auf breitere Zustimmung stoßen und so ihre politische Realisierbarkeit gesteigert wird. Hinter dem Beitrag steht einerseits die Beobachtung, dass eine wirksame Klimapolitik und gesellschaftliche Akzeptanz aktuell in einem besonderen Spannungsverhältnis stehen. Andererseits kann eine bewusste und wissensbasierte Politikformulierung die Chancen vergrößern, dass effektive Klima- und Umweltschutzmaßnahmen auf gesellschaftliche Akzeptanz stoßen. Forschungsbedarf besteht insbesondere hinsichtlich der Frage, welche Rolle die Akzeptanz in Relation zu den weiteren Faktoren Partei- und Interessenpolitik für die politische Realisierbarkeit von Klimapolitiken spielt.

Schlagwörter: Klimapolitik, Akzeptanz, politische Realisierbarkeit, Politikberatung

Politics is what is feasible. German climate policy between acceptance and effectiveness.

Abstract: In view of the necessity to slow down climate change and its threatening consequences for life on Earth, the question of necessary and appropriate government measures and their political feasibility is becoming increasingly urgent. The acceptance of climate protection measures by the citizens is an important factor for political feasibility, which has been the subject of increased international research and publication in recent years. It has been shown that the acceptance of measures is influenced in particular by the characteristics of the measures, the characteristics of the people and the perception of these measures by the people. From these findings, conclusions can be drawn as to how environmental and climate policies can be designed in such a way that they meet with broader public approval and thus increase their political feasibility. The article is based, on the one hand, on the observation that there is currently a particular tension between effective climate policy and social acceptance. On the other hand, conscious and knowledge-based policy formulation can increase the chances of effective climate

and environmental protection measures being accepted by citizens. There is a particular need for research into the question of what role acceptance plays in relation to the further factors of partisan and interest-based politics for the political realisability of climate policies.

Keywords: climate policy, acceptance, political feasibility, policy advice

1 Einleitung

Als am 20. September 2019 das Bundeskabinett der Großen Koalition nach der Einigung auf das Klimaschutzprogramm 2030 vor die Presse trat, äußerte die damalige Bundeskanzlerin Angela Merkel mit Bezug auf das Verhandlungsergebnis einen ebenso offensichtlichen wie bemerkenswerten Satz: „Politik ist das, was möglich ist.“ (Bundesregierung, 2019) Eher durch Zufall fand am selben Tag der bis dahin größte „Klimastreik“ der deutschen Geschichte statt. Die Bundeskanzlerin rechtfertigte sich mit ihrer Aussage gegenüber der Kritik von Demonstrant:innen und Umweltverbänden, die das vorgelegte Maßnahmenprogramm für unzureichend hielten. Gleichzeitig stellte die Kanzlerin auf die politische Realisierbarkeit von klimapolitischen Maßnahmen ab. Sie verlieh damit auch einer unter politischen Entscheidungsträger:innen vermutlich weit verbreiteten Sorge Ausdruck: Eine ambitionierte und zunehmend in den Alltag der Menschen intervenierende Klimapolitik stoße kaum auf gesellschaftlich Akzeptanz. Verabschiede man sie dennoch, hätte man Proteste und womöglich auch eine Abwahl zu befürchten.

Die Erkenntnis, dass die Eindämmung des Klimawandels hier und jetzt einschneidende Maßnahmen erfordert, ist jedoch seit dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom Frühjahr 2021 nicht mehr nur Öko-Aktivist:innen und Umweltforscher:innen vorbehalten, sondern in der Breite der Bevölkerung angekommen. Das Bundesverfassungsgericht erklärte das auf der Basis des oben erwähnten Klimaschutzprogramms 2030 Ende 2019 beschlossene Bundesklimaschutzgesetz (KSG) für teilweise verfassungswidrig. Dies sei der Fall, weil das Ausmaß der im KSG vorgesehenen Minderung der Treibhausgasemissionen sowie der Umstand, dass das Gesetz konkrete Klimaziele nur bis 2030, nicht aber für die Zeit danach vorsehe, hohe Emissionsminderungslasten unumkehrbar auf den Zeitraum nach 2030 verschöben und damit die zum Teil sehr jungen Beschwerdeführenden in ihren Freiheitsrechten verletzen (BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021–1 BvR 2656/18, Rn. 192). Die Regierungsmehrheit der Großen Koalition hob daraufhin die Treibhausgas-Minderungsziele an (von 55% auf 65% bis 2030 und auf 88% bis 2040 ggü. 1990), passte für 2023 bis 2030 die jährlichen Reduktionsziele der Sektoren entsprechend an und legte auch für die Jahre 2031 bis 2040 jährliche Minderungsziele fest (BMU, 2021). Im Frühjahr 2023 beschloss die Ampel-Koalition, die Verantwortung einzelner Ressorts für die sektorale Emissionsminderung zugunsten eines stärker sektorübergreifenden Minderungsansatzes zu reformieren (Koalitionsausschuss, 2023), was im April 2024 vom Bundestag als Gesetz beschlossen wurde.

Dabei stieß auch das „alte“ KSG in der Praxis an politische Grenzen. So wurde seit Verabschiedung des KSG im Jahr 2019 trotz wiederholter Überschreitung der jährlichen, sektoralen Emissionsmenge durch den Verkehr bisher nach Auffassung des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg kein gesetzeskonformes Sofortprogramm vorgelegt (Urteile des OVG Berlin-Brandenburg vom 30.11.2023–11 A 11/22; 11 A 27/22; 11 A 1/23). Im