



Universität Hamburg  
DER FORSCHUNG | DER LEHRE | DER BILDUNG

Deutscher Bundestag  
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache  
19(4)214 B

FAKULTÄT  
FÜR RECHTSWISSENSCHAFT

UHH · Fakultät für Rechtswissenschaft · Lehrstuhl Prof. Proelß  
Rothenbaumchaussee 33 · 20148 Hamburg

Prof. Dr. Alexander Proelß

Lehrstuhl für internationales Seerecht und Umweltrecht,  
Völkerrecht und Öffentliches Recht

Rothenbaumchaussee 33  
20148 Hamburg

Tel. +49 40 42838-4545  
Fax +49 40 42838-8855  
alexander.proelss@uni-hamburg.de  
www.uni-hamburg.de

07.02.2019

**Gesetzentwurf der Abgeordneten Oliver Krischer, Dr. Manuela Rottmann, Lisa Badum,  
weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
(BT-Drs. 19/4533 v. 25.09.2018)**

*Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 20a, 74, 106, 143h –  
Stärkung des Klimaschutzes)*

**hier: Sachverständige Stellungnahme für die öffentliche Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages am 11.02.2019**

### 1. Gegenstand und Begründung des Gesetzentwurfs

Der Gesetzentwurf zielt auf eine Änderung des Grundgesetzes. Art. 20a GG soll um folgenden Satz ergänzt werden: „Für die Bundesrepublik Deutschland völkerrechtlich verbindliche Ziele und Verpflichtungen des Klimaschutzes binden alle staatliche Gewalt unmittelbar.“ Sodann soll dem so ergänzten Art. 20a GG als Art. 20a Abs. 1 GG ein neuer Abs. 2 mit folgendem Wortlaut angefügt werden: „Die Stromerzeugung aus Kernenergie ist untersagt.“ In den Katalog der konkurrierenden Gesetzgebungsbefugnis des Bundes in Art. 74 Abs. 1 GG soll eine neue Nummer 24a eingefügt werden, wonach dem Bund die konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis über „den Klimaschutz“ zugewiesen wird. Schließlich soll Art. 106 Abs. 1 GG um einen Satz 2 mit einer Legaldefinition des Begriffs „Verbrauchssteuer“ ergänzt und Art. 143h GG mit einer auf die vorgeschlagene Ergänzung von Art. 20a GG um einen neuen Abs. 2 bezogenen Übergangsvorschrift zum Atomausstieg neu in das Grundgesetz aufgenommen werden.

Vorliegende Stellungnahme bezieht sich auf die den Kern des Gesetzentwurfs bildende Ergänzung von Art. 20a GG um eine neuen Satz 2.

Ziel der Verfassungsänderung ist es, die für die Bundesrepublik Deutschland völkerrechtlich verbindlichen Ziele und Verpflichtungen des internationalen Klimaschutzrechts auch verfas-

sungsrechtlich verbindlich zu machen. Alle staatliche Gewalt, und zwar gerade auch der Gesetzgeber, soll damit verfassungsunmittelbar an die Vorgaben des am 04.11.2016 in Kraft getretenen Übereinkommens von Paris vom 12.12.2015 gebunden werden. Da der Gesetzentwurf nicht nur auf dieses Übereinkommen, sondern allgemein auf die „[f]ür die Bundesrepublik Deutschland völkerrechtlich verbindliche[n] Ziele und Verpflichtungen des Klimaschutzes“ abstellt, soll sich die verfassungsrechtliche Bindungswirkung auch auf künftige Änderungen des Übereinkommens sowie ggf. in der Zukunft zu schließende weitere klimaschutzrechtliche Verträge erstrecken. Auf diese Weise soll laut Begründung des Gesetzentwurfs zum einen vermieden werden, dass der Gesetzgeber die auf Grundlage von Art. 59 Abs. 2 GG in innerstaatliches Recht umgesetzten völkerrechtlichen Vorgaben, wie sie derzeit vor allem im Übereinkommen von Paris enthalten sind, künftig durch späteres einfaches Bundesgesetz außer Kraft setzt (sog. Treaty Override). Zum anderen soll die bislang im Rahmen der Staatszielbestimmung des Art. 20a GG zum Tragen kommende begrenzte Kontrolldichte des Bundesverfassungsgerichts in eine gerichtliche Vollkontrolle überführt werden, indem die nach dem Gesetzentwurf mit Verfassungsrang ausgestatteten klimaschutzrechtlichen Vorgaben nunmehr selbst den verfassungsgerichtlichen Kontrollmaßstab bilden. M.a.W. soll das Bundesverfassungsgericht künftig vollumfänglich überprüfen können, ob Bundesgesetze mit den Zielen des internationalen Klimaschutzes, denen sich die Bundesrepublik Deutschland völkerrechtlich unterworfen hat, vereinbar sind.

## 2. Bewertung des Gesetzentwurfs

Die geplante Ergänzung von Art. 20a GG, mit der den völkervertraglichen Zielen und Verpflichtungen auf dem Gebiet des Klimaschutzes Verfassungsrang zugewiesen werden soll, stößt auf erhebliche rechtliche Bedenken. Diese Bedenken bestehen unabhängig davon, dass der weltweite Temperaturanstieg die internationale Gemeinschaft unzweifelhaft vor epochale Herausforderungen stellt.

### a. Zum Übereinkommen von Paris

Im Rahmen der 21. Vertragsstaatenkonferenz (COP 21) der UN-Klimarahmenkonvention (UNFCCC) einigte sich die Staatengemeinschaft im Dezember 2015 mit dem sog. Übereinkommen von Paris auf einen neuen Weltklimavertrag.<sup>1</sup> Das Übereinkommen fußt auf den seit der Rio Konferenz von 1992 unternommenen Anstrengungen der Staatengemeinschaft zur Bekämpfung des Klimawandels. Es bricht nicht vollständig mit den bislang zu diesem Zweck getroffenen Vereinbarungen, sondern steht mit ihnen in inhaltlichem wie institutionellem, wenn auch nicht durchgehend kohärentem Zusammenhang. Zwar wurde die mit der UNFCCC vorgezeichnete und dem Kyoto Protokoll zementierte grundlegende Unterscheidung zwischen Staaten, die in Anlage I UNFCCC aufgenommen sind (Industriestaaten und sog. Staaten im Übergang zur Marktwirtschaft), und Staaten, die nicht in Anlage I UNFCCC aufgenommen

---

<sup>1</sup> Die nachfolgende einführende Darstellung beschränkt sich auch die Bekämpfung bzw. Abmilderung der Erderwärmung (sog. Mitigation). Auf die zweite und dritte Säule des internationalen Klimaschutzes – die Anpassung (Adaptation) und den Umgang mit Verlusten und Schäden (Loss and Damage) – geht sie nicht ein.

sind, mit dem Übereinkommen von Paris in erheblichem Maße relativiert. Institutionell ist jedoch zu berücksichtigen, dass das Übereinkommen von den Vertragsparteien der UNFCCC im Rahmen der 21. Vertragsstaatenkonferenz angenommen wurde, und dass die COP der UNFCCC als Vertragsstaatentreffen des Übereinkommens von Paris (Meeting of the Parties of the Paris Agreement – MPA) fungiert. Ferner hält das Übereinkommen ausdrücklich am **Grundsatz der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortung** fest (vgl. 3. Erwägungsgrund Präambel). Trotz der insoweit durchaus bestehenden Kontinuität zum rechtsverbindlichen Pre-Paris-Klimaschutzrecht, die prinzipielle und institutionelle Ebene betreffend, sind die im Übereinkommen kodifizierten konkreteren Pflichten aber in der Tat Ausdruck eines jüngeren, erstmals im Rahmen des Klimagipfels von Kopenhagen 2009 verfolgten Regulierungsansatzes.

Kern dieses neuen Ansatzes ist die Ersetzung der Festschreibung einzelstaatlicher Emissionsreduktionspflichten durch die Pflicht der Vertragsparteien, jeweils alle fünf Jahre (oder in kürzeren Intervallen) sog. **Nationally Determined Contributions (NDCs)** zum Umfang der geplanten Treibhausgasemissionsreduzierung (inkl. Speicher und Senken) festzulegen und zu notifizieren. Zwecks Effektivitätserhöhung können die NDCs im Verbund mit anderen Staaten (etwa im EU-Rahmen) verfolgt werden, wobei jeweils auch die in diesem Rahmen individuell zugeteilten NDCs zu berichten sind (vgl. Art. 4 Nr. 16-18). Die nationalen Zielvorgaben müssen kontinuierlich aktualisiert und von Berichtszeitraum zu Berichtszeitraum gesteigert werden (vgl. Art. 4 Abs. 3). Im Rahmen eines ebenfalls alle fünf Jahre und erstmals im Jahre 2023 stattfindenden **Global Stocktake** soll dann bewertet werden, ob die notifizierten NDCs insgesamt zur Erreichung des in Art. 2 Abs. 1 lit. a des Übereinkommens von Paris kodifizierten **Temperaturziels** ausreichen. Nach ihm streben die Vertragsparteien eine Begrenzung der globalen Durchschnittstemperatur auf deutlich unter 2°C im Vergleich zu vorindustriellen Werten an; zudem sollen die Vertragsparteien weitere Anstrengungen zu einer Begrenzung der globalen Durchschnittstemperatur auf unter 1,5°C unternehmen. Anstatt den Vertragsparteien völkerrechtlich (top down) konkrete Treibhausgasreduktionspflichten aufzuerlegen, wie dies noch durch das Kyoto Protokoll geschehen war, betont das Übereinkommen von Paris die Selbstverantwortung der Vertragsparteien. Damit schreibt es als Konsequenz der zuvor gescheiterten Bemühungen um Aushandlung strenger Emissionsreduktionsverpflichtungen das letztlich bereits mit dem Copenhagen Accord eingeführte pledge and review-Verfahren fort. Ein solcher bottom up-Ansatz kann nur zum Erfolg führen, wenn die Vertragsparteien hinreichend ehrgeizige Einsparziele formulieren und diese anschließend auch effektiv umsetzen.

Mit Blick auf die zeitliche Perspektive formuliert Art. 4 Abs. 1 des Übereinkommens von Paris das Ziel, ein „Gleichgewicht zwischen den anthropogenen Emissionen von Treibhausgasen aus Quellen und dem Abbau solcher Gase durch Senken“ – m.a.W.: **Netto-Null CO<sub>2</sub>-Emissionen** – in der zweiten Hälfte des Jahrhunderts zu erreichen. Wie dieses globale Netto-Null erreicht werden kann, ist hingegen nicht vorgegeben. In den Berichten des Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) wird für Szenarien mit Netto-Null Emissionen im allgemeinen von der Notwendigkeit eines starken Ausbaus von erneuerbaren Energien, Atomenergie, Carbon Capture and Storage (CCS) und CO<sub>2</sub>-Entnahmetechnologien ausgegangen.

Insgesamt sind die Vorschriften des Übereinkommens von Paris **durch unterschiedliche Verbindlichkeitsgrade und Konkretisierungsbedürftigkeit** gekennzeichnet; obschon unzweifelhaft ein rechtsverbindlicher Vertrag, setzt sich das Übereinkommen von Paris „aus Bausteinen verschiedener Verbindlichkeitsgrade“ zusammen und ist durch eine „hybride Verbindlichkeitsstruktur“ gekennzeichnet.<sup>2</sup> Auf dem Gebiet des Umweltvölkerrechts ist dies allerdings keine neue Entwicklung. Für die Frage der Verbindlichkeit ist generell nicht der Vertrag an sich, sondern der jeweilige Gehalt der in ihm kodifizierten Normen entscheidend.

#### *b. Zur Geltung des Völkerrechts in der innerstaatlichen Rechtsordnung*

Im Hinblick auf die innerstaatliche Geltung der von der Bundesrepublik Deutschland geschlossenen Verträge ist, soweit nicht die Übertragung von Hoheitsrechten an eine supranationale Organisation in Rede steht, Art. 9 Abs. 2 GG maßgeblicher Anknüpfungspunkt. Verträge im Sinne von Art. 9 Abs. 2 Satz 1 GG, zu denen auch diejenigen des internationalen Klimaschutzrechts gehören, bedürfen der Zustimmung oder der Mitwirkung der jeweils für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften in der Form eines Bundesgesetzes. Als parlamentarischer Kontrollakt begründet dieses sog. Vertragsgesetz die innerstaatliche Geltung der Vertragsinhalte. Das Grundgesetz geht also grundsätzlich nicht von einer automatischen Übernahme des Völkervertragsrechts in die innerstaatliche Rechtsordnung aus, sondern stellt seine innerstaatliche Geltung unter den Vorbehalt der parlamentarischen Zustimmung. Diese gewährleistet nicht nur die demokratische Legitimation des Transformations- bzw. Vollzugsprozesses, sondern ist zugleich Ausdruck der grundgesetzlichen Funktionsverteilung auf dem Gebiet der auswärtigen Gewalt.<sup>3</sup>

Auf Grundlage von Art. 9 Abs. 2 Satz 1 GG in innerstaatliches Recht umgesetzte Verträge wie etwa das Übereinkommen von Paris gelten in der innerstaatlichen Rechtsordnung im **Range einfachen Bundesrechts**. Wegen Art. 20 Abs. 3 GG binden sie die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung, nicht aber den nur an die verfassungsmäßige Ordnung gebundenen Gesetzgeber. Eine andere Frage ist, ob sich aus einer völkervertraglichen Norm bereits infolge ihrer innerstaatlichen Geltung **konkrete Rechtsfolgen** ergeben, oder ob insoweit ein zusätzlicher innerstaatlicher Normsetzungsakt erforderlich ist. Dies hängt von ihrer **unmittelbaren Anwendbarkeit** und damit davon ab, ob „die Vertragsbestimmung [...] nach Wortlaut, Zweck und Inhalt wie eine innerstaatliche Gesetzesvorschrift rechtliche Wirkungen auszulösen geeignet“,<sup>4</sup> m.a.W.: ob sie hinreichend bestimmt ist. Ist dies der Fall, ist die transformierte bzw. in Vollzug gesetzte Völkerrechtsnorm in der innerstaatlichen Rechtsordnung unmittelbar anwendbar („self executing“). Fehlt es hingegen an der unmittelbaren Anwendbarkeit, ändert

---

<sup>2</sup> Saurer, Klimaschutz global, europäisch, national – Was ist rechtlich verbindlich?, NVwZ 2017, S. 1574 (1575).

<sup>3</sup> Seiler, Der souveräne Verfassungsstaat zwischen demokratischer Rückbindung und überstaatlicher Einbindung, 2005, S. 232 f.

<sup>4</sup> BVerfGE 29, 348 (360).

dies zwar nichts an der innerstaatlichen Geltung der betreffenden Norm.<sup>5</sup> Damit sie unmittelbar Rechte und Pflichten begründen kann, ist indes der Erlass eines die Norm konkretisierenden Gesetzes erforderlich.

Nach dem **Grundsatz der völkerrechtsfreundlichen Auslegung**,<sup>6</sup> dem das Bundesverfassungsgerichts eine verfassungsunmittelbare Pflicht der deutschen staatlichen Organe zur Berücksichtigung der Entscheidungen bestimmter internationaler Gerichte entnimmt, sind innerstaatliche Rechtsnormen, wenn und soweit sie mehrere Deutungen zulassen, im Falle eines Widerspruchs zum Völkerrecht völkerrechtsfreundlich auszulegen. Dies gilt selbst dann, wenn die innerstaatliche Rechtsnorm zeitlich später entstanden ist; denn mit dem Bundesverfassungsgericht ist „nicht anzunehmen, dass der Gesetzgeber, sofern er dies nicht klar bekundet hat, von völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland abweichen oder die Verletzung solcher Verpflichtungen ermöglichen will.“<sup>7</sup> Der lex posterior-Grundsatz, nach dem späteres Gesetzesrecht früheres Vertragsrecht eigentlich verdrängen würde, wird somit durch das Gebot der völkerrechtsfreundlichen Auslegung relativiert. Dies gilt nach der – in Ergebnis und Begründung vor dem Hintergrund von Art. 20 Abs. 3 und Art. 59 Abs. 2 GG zutreffenden – Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts andererseits dann nicht, wenn der Gesetzgeber, aus welchem Grund auch immer, klar bekundet hat, von völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland abweichen oder die Verletzung solcher Verpflichtungen ermöglichen zu wollen (sog. **Treaty Override**).<sup>8</sup>

Im Unterschied zu völkerrechtlichen Verträgen weist das Grundgesetz den **allgemeinen Grundsätzen des Völkerrechts** besonderes verfassungsrechtliches Gewicht zu. Art. 25 GG, der die Normen des Völkergewohnheitsrechts (vgl. Art. 38 Abs. 1 lit. b IGH-Statut) und die allgemeinen Rechtsgrundsätze (vgl. Art. 38 Abs. 1 lit. c IGH-Statut) erfasst, stellt klar, dass die allgemeinen Regeln des Völkerrechts „den Gesetzen“ vorgehen. Unstreitig genießt das Völkergewohnheitsrecht damit Vorrang vor dem einfachen Bundesrecht; Letzteres ist in Konformität zu den allgemeinen Regeln des Völkerrechts auszulegen.<sup>9</sup> Die Begründung des vorliegend zu bewertenden Gesetzentwurfs nimmt auf Art. 25 GG ausdrücklich Bezug.<sup>10</sup>

Besondere Rechtswirkungen hat das Bundesverfassungsgericht ferner Art. 1 Abs. 2 GG, die internationalen **Menschenrechtsgewährleistungen** (und zwar auch solche, die nicht von Art. 25 GG erfasst sind) betreffend, zugesprochen. Das Grundgesetz weise „mit Art. 1 Abs. 2 GG dem Kernbestand an internationalen Menschenrechten einen *besonderen Schutz* zu. *Dieser* ist in Verbindung mit Art. 59 Abs. 2 GG die Grundlage für die verfassungsrechtliche Pflicht, auch bei der Anwendung der deutschen Grundrechte die Europäische Menschenrechtskonvention in

---

<sup>5</sup> Siehe auch *Sauer*, Jurisdiktionskonflikte in Mehrebenensystemen, 2008, S. 210 f.

<sup>6</sup> Dazu *Proelß*, Bundesverfassungsgericht und überstaatliche Gerichtsbarkeit, 2014, S. 43 ff.

<sup>7</sup> BVerfGE 74, 358 (370).

<sup>8</sup> BVerfGE 141, 1 (28 ff.).

<sup>9</sup> BVerfGE 75, 1 (18).

<sup>10</sup> BT-Drs. 19/4522, S. 6.

ihrer konkreten Ausgestaltung als Auslegungshilfe heranzuziehen.“<sup>11</sup> Dieses Gebot manifestiert sich insbesondere in einer Pflicht der nationalen Gerichte, Entscheidungen internationaler Menschenrechtsgerichtshöfe über den konkreten Streitgegenstand hinaus (d.h. selbst dann, wenn sie gegen einen anderen Staat ergangen sind) zu berücksichtigen.<sup>12</sup> In seiner Entscheidung zur Sicherungsverwahrung hat das Bundesverfassungsgericht klargestellt, dass Art. 1 Abs. 2 GG damit zwar „mehr als ein unverbindlicher Programmsatz“, aber „kein Einfallstor für einen unmittelbaren Verfassungsrang der Europäischen Menschenrechtskonvention“ sei.<sup>13</sup>

### c. Analyse des Gesetzentwurfs

Der Vorschlag, die Ziele und Verpflichtungen des internationalen Klimaschutzrechts, wie sie derzeit vor allem im Übereinkommen von Paris kodifiziert sind, mit verfassungsunmittelbarer Wirkung auszustatten, beruht zunächst auf einem Missverständnis über Rechtsnatur und -struktur dieses Übereinkommens. Die mit dem Gesetzentwurf verfolgten Ziele lassen sich im Wege des geplanten Vorgehens daher nicht erreichen.

Aus völkerrechtlicher Ebene ist insoweit zu bedenken, dass sich die Ziele des Übereinkommens von Paris auf die **globale Durchschnittstemperatur** beziehen. Sie können nicht im Sinne einer einzelstaatlichen Erfolgspflicht auf einzelne Vertragsparteien „heruntergebrochen“ werden. Das Übereinkommen von Paris statuiert gerade keine einzelstaatlichen quantifizierten Emissionsreduktionspflichten, sondern lediglich eine allgemeine Temperaturzielvorgabe, hinsichtlich derer jede Vertragspartei die bestmöglichen Bemühungen unternehmen und geeignete Maßnahmen treffen muss, um dieses kollektive Ziel zu erreichen. Eine solche **Due diligence- bzw. Handlungspflicht** ist qualitativ etwas anderes als eine Erfolgspflicht, wie sie ganz überwiegend in den quantifizierten Emissionsreduktionspflichten des Kyoto Protokolls gesehen wurde. Dass eine „Umrechnung“ des globalen Temperaturziels auf die einzelnen Vertragsparteien nicht in Betracht kommen kann, folgt auch aus Art. 4 Abs. 2 Satz 2 des Übereinkommens von Paris, wonach „[d]ie Vertragsparteien [...] innerstaatliche Minderungsmaßnahmen [ergreifen], um die Ziele dieser Beiträge zu verwirklichen.“ Die Vertragsparteien unterliegen auf völkerrechtlicher Ebene daher **keiner Erfolgspflicht**, die von ihnen notifizierten NDCs auch zu erreichen.<sup>14</sup> Sie müssen insoweit aber, im Rahmen ihrer jeweiligen Möglichkeiten, die erforderlichen und effektiven Maßnahmen treffen, um damit zur Erreichung des globalen

---

<sup>11</sup> BVerfGE 111, 307 (329), Hervorhebungen hinzugefügt; wortlautidentisch BVerfGE 128, 326 <369>.

<sup>12</sup> Siehe *Proelß*, Bundesverfassungsgericht und überstaatliche Gerichtsbarkeit, 2014, S. 107 ff.

<sup>13</sup> BVerfGE 128, 326 (369).

<sup>14</sup> Dazu *Mayer*, Obligations of Conduct in the International Law on Climate Change: A Defence, RECIEL 27 (2018), S. 130 (135) m.w.N. Anderes dürfte für Satz 1 der Norm, der eine Erfolgspflicht zur Erarbeitung, Übermittlung und Aufrechterhaltung der angestrebten NDCs statuiert, gelten. – Soweit im Schrifttum (etwa *Frank*, Anmerkungen zum Pariser Klimavertrag aus rechtlicher Sicht, ZUR 2016, S. 352 (355)) vereinzelt vertreten wird, dass sich eine Pflicht zur Beachtung der NDCs aus dem umweltvölkerrechtlichen Präventionsgrundsatz ergebe (was näherer Untersuchung bedürfte), hilft die geplante Verfassungsänderung nicht weiter. Dieser Grundsatz würde von dem künftigen Art. 20a GG nicht erfasst. Angesichts seiner völkergewohnheitsrechtlichen Geltung gilt er bereits heute als allgemeiner Grundsatz des Völkerrechts im Sinne von Art. 25 GG im deutschen Recht.

Temperaturziels beizutragen. In diesem Sinne spricht Art. 4 Abs. 3 des Übereinkommens von Paris davon, dass die jeweiligen NDCs „[die] größtmögliche Ambition [der Vertragsparteien] unter Berücksichtigung ihrer gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeiten und ihrer jeweiligen Fähigkeiten angesichts der unterschiedlichen nationalen Gegebenheiten ausdrücken.“ Eine solche Gewährleistungspflicht setzt **Güterabwägungen** am Maßstab der Verhältnismäßigkeit voraus.<sup>15</sup>

Mit Blick auf das innerstaatliche Recht folgt hieraus, dass die Vorgaben des Übereinkommens von Paris **nicht unmittelbar anwendbar** sind. Sie setzen vielmehr ein Tätigwerden der Träger staatlicher Hoheitsgewalt, insbesondere des Gesetzgebers, voraus. Damit und vor dem Hintergrund ihrer fehlenden Ausgestaltung als einzelstaatliche Erfolgspflichten gebricht es den Zielen und Grundsätzen des Übereinkommens von Paris an der Eignung, als Prüfungsmaßstab einer verfassungsgerichtlichen Kontrolle, gerade auch die Aktivitäten des Gesetzgebers betreffend, zu fungieren.

Der auf Grundlage des Gesetzentwurfs vorgesehene Wortlaut des künftigen Art. 20a Abs. 1 Satz 2 GG mit dem Verweis auf „völkerrechtlich verbindliche Ziele und Verpflichtungen des Klimaschutzes“ ist, zumal vor dem Hintergrund seines zukunfts offenen Charakters, durch **mangelnde Bestimmtheit** gekennzeichnet. So stellt sich insbesondere die Frage nach der Reichweite des Klimaschutzbegriffs. Dass insoweit erhebliche Auslegungsspielräume bestehen, wird im Gesetzentwurf selbst indirekt deutlich, wenn mit der Aufnahme der verfassungsrechtlichen Bindungswirkung der klimaschutzrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland zugleich eine **Bereichsausnahme für die Stromerzeugung aus Kernenergie** in das Grundgesetz eingefügt werden soll. Denn die friedliche Nutzung der Kernenergie könnte angesichts der positiven Treibhausgasbilanz der Energieerzeugung durchaus als Maßnahme des Klimaschutzes qualifiziert werden. Dies zeigen nicht zuletzt die bereits in Bezug genommenen Überlegungen des IPCC, der davon ausgeht, dass zur Erreichung des Ziels der Netto-Null CO<sub>2</sub>-Emissionen in der zweiten Hälfte des Jahrhunderts ein starker Ausbau treibhausgasfreundlicher Technologien, zu denen neben der Atomenergie u.a. Carbon Capture and Storage (CCS) und CO<sub>2</sub>-Entnahmetechnologien gezählt werden, erforderlich sein wird. Die InitiatorInnen des Gesetzentwurfs werden etwaigen **künftigen völkerrechtlichen Entwicklungen** auf diesen Gebieten kaum über Art. 20a GG unmittelbare verfassungsrechtliche Bindungswirkung zuweisen wollen.

Davon abgesehen begegnete es vor dem Hintergrund der unter a. skizzierten **Aufgabenteilung auf dem Gebiet der auswärtigen Gewalt** sowie der **Anforderungen des demokratischen Prinzips** erheblichen Bedenken, sämtliche künftigen (und heute u.U. noch gar nicht absehbaren) internationalen Entwicklungen auf dem Gebiet des Klimaschutzes, soweit diese für die Bundesrepublik Deutschland völkerrechtlich verbindlich werden, automatisch – und ohne jede weitere Beteiligung des demokratisch legitimierten Gesetzgebers – mit verfassungsrechtlicher Bindungswirkung zu versehen.

---

<sup>15</sup> Voigt, The Paris Agreement: What is the Standard of Conduct for Parties?, QIL 26 (2016), S. 17 (27 f.).

Mit Blick auf den Grundsatz der Gewaltenteilung und, damit verbunden, das demokratische Prinzip erweist sich ferner das mit dem Gesetzentwurf verfolgte Ziel, eine **vollumfängliche verfassungsgerichtliche Überprüfung** aller staatlichen Aktivitäten am Maßstab eines mit Verfassungsrang ausgestatteten internationalen Klimaschutzrechts zu ermöglichen, als problematisch. Von der fehlenden unmittelbaren Anwendbarkeit und der deshalb fehlenden Eignung der Ziele und Prinzipien, als Prüfungsmaßstab zu fungieren, abgesehen, liefe dies in der Sache auf eine massive **Einschränkung der Befugnisse** des durch die Bundestagswahl in besonderem Maße demokratisch legitimierten **Gesetzgebers** hinaus. Zu berücksichtigen ist, dass Exekutive und Judikative bereits nach geltendem Verfassungsrecht an die Vorgaben des internationalen Klimaschutzrechts gebunden sind (vgl. Art. 59 Abs. 2 Satz 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 3 GG). Auch die vom Gesetzgeber verabschiedeten Gesetze sind – vorbehaltlich eines auf dem Gebiet des Klimaschutzrechts schon unter dem Gesichtspunkt der Außenwirkung kaum vorstellbaren Treaty Override – grundsätzlich völkerrechts- und damit klimaschutzrechtsfreundlich auszulegen, wenn sie den völkervertraglichen Vorgaben, soweit für die Bundesrepublik Deutschland verbindlich, widersprechen. In der Sache ist das von den InitiatorInnen mit dem Gesetzentwurf verfolgte Anliegen daher bereits heute rechtliche Realität. Der Gesetzentwurf zielt nun vor allem, wie seine Begründung explizit offenlegt,<sup>16</sup> auf die stärkere **Kontrolle des Gesetzgebers** durch das Bundesverfassungsgericht. Dieses soll auf Ebene des nationalen Rechts zum „Hüter“ des internationalen Klimaschutzrechts befördert werden. Das Bundesverfassungsgericht ist hierzu freilich weder tatsächlich (fehlende naturwissenschaftliche Expertise) noch kompetenziell (mit Blick auf das Verhältnis zum Gesetzgeber) berufen. Auch bei der Kontrolle grundrechtlicher Schutzpflichten legt es daher seit jeher einen zurückhaltenden Maßstab an. Das hierin zum Ausdruck kommende, sorgfältig austarierte und letztlich der Wahrung des demokratischen Prinzips dienende Kompetenzgefüge würde mit der Ergänzung des Art. 20a GG grundlegend infrage gestellt.

Schließlich trifft die in der Gesetzesbegründung zum Ausdruck kommende und unter Bezugnahme auf Art. 25 GG substantiierte Vorstellung, die vorgeschlagene Änderung des Art. 20a GG füge sich gut in die Verfassungsordnung ein,<sup>17</sup> nicht zu. Es fehlt insbesondere an der **Vergleichbarkeit** mit den von Art. 25 GG erfassten Konstellationen. Wie unter b. verdeutlicht, erfasst diese Verfassungsnorm lediglich grundlegende Völkerrechtsnormen, die über allgemeine Bedeutung verfügen, namentlich die Normen des Völkergewohnheitsrechts und die allgemeinen Rechtsgrundsätze. Demgegenüber verkörpert das internationale Klimaschutzrecht ein überaus komplexes Regime, das durch seine **hohe Technizität und Detailliertheit** sowie seine **Ausgestaltungs- und Konkretisierungsbedürftigkeit** gekennzeichnet ist. Seinen Normen fehlt grundsätzlich der „fundamentally norm-creating character“,<sup>18</sup> der die Voraussetzung dafür bildet, dass eine Norm des Völkerrechts zu Völkergewohnheitsrecht erstarken und

---

<sup>16</sup> BT-Drs. 19/4522, S. 5.

<sup>17</sup> BT-Drs. 19/4522, S. 6

<sup>18</sup> IGH, North Sea Continental Shelf (Germany v. Denmark; Germany v. Netherlands), Urteil v. 20.02.1969, ICJ Reports 1969, 3 § 72.



dadurch von Art. 25 GG erfasst sein kann. Einem solchen Regime unmittelbare verfassungsrechtliche Bindungswirkung zuzuweisen, erwiese sich nicht als verfassungsrechtlich kohärentes Vorgehen, sondern im Gegenteil als **systemwidrig**.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Andreas Ruck'.