

*Privatdozent Dr. iur. habil. Ulrich Vosgerau · Rechtsanwalt*

---

Sekretariat des  
Ausschusses für Inneres und Heimat

Deutscher Bundestag  
Platz der Republik 1

11011 Berlin

**10. Februar 2019**

**Vorab per E-Mail: [innenausschuss@bundestag.de](mailto:innenausschuss@bundestag.de)**

**Stellungnahme zum Gesetzesentwurf der Abgeordneten Krischer,  
Dr. Rottmann, Badum u.a.: Änderung der Art. 20a, 74, 106, 143h des  
Grundgesetzes (BT-Drucks. 19/4522)**

**Anhörung im Ausschuß für Inneres und Heimat des Deutschen  
Bundestages am 11. Februar 2019**

## **I. Sachverhalt und Fragestellung**

Der Deutsche Bundestag, zumal der Ausschuß für Inneres und Heimat, möchte wissen, was von dem Gesetzesentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 20a, 74, 106, 143h GG – „Stärkung des Klimaschutzes“) zu halten ist.

Dabei geht es im wesentlichen darum,

- in die Staatszielbestimmung aus Art. 20a GG die weitere Bestimmung einzuführen, „die für die Bundesrepublik Deutschland völkerrechtlich verbindlichen Ziele und Verpflichtungen des Klimaschutzes binden alle staatliche Gewalt unmittelbar“, sowie
- in den Art. 20a GG die weitere Bestimmung einzuführen, „Die Stromerzeugung aus Kernenergie ist untersagt“.

## **II. Unmittelbare verfassungsrechtliche Verbindlichkeit jetziger und künftiger verfassungsrechtlicher Klimaziele**

### **1. Die Wendung „...binden alle staatlichen Gewalten unmittelbar“**

Die eigenartige Wendung in einem Verfassungstext, völkerrechtliche Ziele und Verpflichtungen des Klimaschutzes sollten „alle staatliche Gewalt unmittelbar binden“, ist wenig originell, sondern sie ist der auf die *Grundrechte* bezogenen Festlegung aus Art. 1 Abs. 1 GG entlehnt. Man kann aber schon rein technisch nicht die unmittelbare Wirkung der Grundrechte auf reine abstrakte Verpflichtungen, wie eben Klimaschutzziele, übertragen.

Grundrechte mögen unmittelbar geltendes Recht sein, in der Praxis werden sie jedoch immer nur eingeschränkt. Das liegt daran, daß der Grundrechtsgebrauch laufend mit den Grundrechten anderer Personen oder mit sonstigen Rechtswerten von Verfassungsrang kollidiert, weswegen die meisten Grundrechte ohnehin mit einem geschriebenen Schrankenvorbehalt ausgestattet sind, der von zahllosen gesetzlichen Bestimmungen ausgefüllt wird<sup>1</sup>, deren Anwendung nur im krassen Ausnahmefall einmal als „übermäßig“ eingestuft werden wird.

Daher klingt die Wendung aus Art. 1 Abs. 3 GG majestätisch, da aber andere Leute auch Grundrechte haben und Gerichte entscheiden, wie sie wollen, bleibt aus Sicht des Grundrechtsträgers in praktischer Hinsicht oft nicht viel davon übrig. Am besten hält man sich an die einfachen Gesetze, denn zumeist sind die Grundrechte ihn diesen letztlich irgendwie mediatisiert.

---

<sup>1</sup> Zum Ganzen *Vosgerau*, Freiheit des Glaubens und Systematik des Grundgesetzes (2007), S. 17 ff.

Nun ist es rechtstechnisch kein Problem, die Grundrechte des einen gegen die des anderen bzw. gegen gesetzlich konkretisierte Gemeinwohlinteressen abzuwägen, die Verwaltungsgerichte machen das dauernd. Es bleibt aber unerfindlich, wie grundrechtlich geschützte Interessen von Bürgern gegen die „abstrakte“ verfassungsunmittelbare Geltung von Klimaschutzziele abzuwägen wären.

D.h. konkret: wenn z.B. am 23. September alle für das Jahr verfügbaren CO<sub>2</sub>-Emissionsrechte schon aufgebraucht sind, werden dann im Krankenhaus die Brutkästen abgeschaltet und das Licht in den OP-Sälen ausgemacht? Könnte wenigstens *Lebensgefahr* als gegenläufiger Abwägungsposten gegen die „unmittelbare Bindung“ aller staatlichen Gewalt durch die Klimaschutzziele eingeführt werden? Vorgesehen ist das im vorgeschlagenen Verfassungstext ja nicht.

Und: in der Grundrechtsdogmatik gilt gemeinhin, daß es keine „grundrechtsunmittelbaren“ Eingriffe gibt, auch die grundrechtliche Schutzpflicht muß stets gesetzlich „mediatisiert“ sein, um den Vorbehalt des Gesetzes zu genügen und hinreichende Rechtssicherheit und Justitiabilität herbeizuführen. Die Einführung einer neuen Bundeskompetenz für den „Klimaschutz“ spricht immerhin dafür, daß auch hier an eine Art gesetzliche Mediatisierung der verfassungsrechtlichen „Klima-Schutzpflicht“ gedacht ist. Es bleibt aber völlig unklar, wie sich die Klima-Schutz-Pflicht nun zu den herkömmlichen Schutzpflichten des Grundgesetzes verhalten soll, also den grundrechtlich begründeten. Gehen die Grundrechte dem Klimaschutz vor, oder ist es umgekehrt? Im zweiten Fall müßte die geplante Verfassungsänderung auf eine ungeheure Barbarei hinauslaufen (eben: Brutkasten abschalten!), im ersten Fall würde die neue Bestimmung weitgehend leerlaufen.

## **2. Das Problem der völkerrechtlichen Bindung**

Die „unmittelbare“ verfassungsrechtliche Bindung soll sich auf „für die Bundesrepublik Deutschland völkerrechtlich verbindliche Ziele und Verpflichtungen“ beziehen. Wie allerdings schon im Rahmen der unlängst zu führenden Debatte um den „Global Compact on Migration“ deutlich geworden sein sollte, ist das Problem der völkerrechtlichen Bindung, insbesondere die Frage nach ihrer Entstehung und Rechtsnatur, weithin ungeklärt, allseits umstritten und terminologisch schwer auf den Punkt zu bringen.

So wurde der politischen Öffentlichkeit bekanntlich im Zusammenhang mit dem „Global Compact“ allseits, auch von der Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, unterbreitet, dieser sei nur „politisch, nicht jedoch rechtlich bindend“. Diese Abgrenzung wirkte jedoch von je her irreführend, da ja völkerrechtliche Verbindlichkeit – mangels Zwangsvollstreckung, Gerichtsvollziehern oder internationaler Staaten-Polizei, und weil kein Staat gegen seinen ausdrücklichen Willen beim Internationalen Gerichtshof verklagt werden könnte – letztlich *immer* politischer Natur ist und niemals „rechtsverbindlich“ im Sinne oder nach dem Vorbild innerstaatlichen Rechtszwanges. Letztlich wurde die angeblich „nur politische“, nicht aber „rechtliche“ Verbindlichkeit des „Global Compact“ offenbar auf die Beobachtung gestützt,

daß dieser zwar lauter explizite Selbstverpflichtungen, aber unmittelbar keine Klagemöglichkeit der Unterstüzerstaaten untereinander vorsah.

Vor diesem Hintergrund stellt sich aber heute um so mehr die Frage, was denn die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN nunmehr unter „für die Bundesrepublik Deutschland völkerrechtlich verbindlichen Zielen und Verpflichtungen“ auf dem Gebiet des Klimaschutzes verstehen will. Denn das derzeit geltende Pariser Klimaschutzabkommen von 2015 besteht, ebenso wie der „Global Compact“, aus einer Fülle von unterschiedlich konkreten Selbstverpflichtungen der Staaten<sup>2</sup>, sieht aber keine zwischenstaatliche Klagemöglichkeit vor und wäre daher, nach der im Hinblick auf den Global Compact zur Beruhigung der deutschen Öffentlichkeit eingeführten Bewertung, wohl ebenfalls nur politisch, aber nicht „rechtlich“ verbindlich. Demgegenüber scheinen die Initiatoren des jetzigen verfassungsändernden Gesetzes aber den Pariser Klimaschutzvertrag als „völkerrechtlich verbindlich“ anzusehen, sonst würde die Gesetzesinitiative wenig Sinn machen.

Hinzu kämen zu dieser grundsätzlichen Frage noch die besonderen Probleme der völkerrechtlichen Bindung: auch rechtlich bindende völkerrechtliche Verträge sind keine „internationalen Gesetze“, sondern es bleiben Verträge ohne ein (ohne weiteres) zuständiges Gericht. Was dies bedeutet, zeigt etwa die tagesaktuelle Debatte um den *Intermediate Range Nuclear Forces*-Vertrag (INF-Vertrag) zwischen der USA und der seinerzeitigen Sowjetunion bzw. seine jetzige Aufkündigung. Hält in einem mehrseitigen völkerrechtlichen Vertrag die eine Seite ihre Verpflichtungen nicht mehr ein, so werden auch die anderen Teile von ihrer vertraglichen Bindung frei, ohne daß es dafür unbedingt ein formalisiertes Verfahren gäbe, in dem etwa der Vertragsbruch durch andere Vertragspartner vor einer neutralen Stelle nachzuweisen wäre (Art. 60 Wiener Vertragsrechtsübereinkommen). Auch vor dem Hintergrund *dieses Umstandes* kann die Frage danach, ob ein bestimmtes völkerrechtliches Instrument zu einem bestimmten Zeitpunkt überhaupt noch „völkerrechtlich verbindlich“ sein soll, schwer zu beantworten sein. Allgemein stehen alle völkerrechtlichen Verträge unter dem Vorbehalt der grundlegenden Veränderung der bei Vertragsschluß gegebenen (oder angenommenen) Umstände (*clausula rebus sic stantibus*, Art. 62 Wiener Vertragsrechtsübereinkommen).

Welche Regel des Pariser Klimaschutzabkommens von 2015 zu beliebigen zukünftigen Zeitpunkten jeweils als keineswegs „nur politisch“, sondern darüberhinaus auch als „rechtlich“ verbindlich anzusehen sein wird, das wird kaum je sicher zu bestimmen sein. Ein Umstand, der jedoch bereits heute als für die Zukunft sicher feststehend behandelt werden kann, ist der, das aufstrebende Nationen wie China oder Indien bzw. verzweifelt gegen ihren Abstieg kämpfende Mächte wie Rußland ihre Industriepolitik nicht von Klimaschutzverträgen abhängig machen werden.

---

<sup>2</sup> Zum Ganzen *Saurer*, NVwZ 2017, 1574 (1575 f.).

### 3. Art. 79 Abs. 1 GG

Dies kann aber u.U. auch auf sich beruhen, da die vorgeschlagene Grundgesetzänderung bereits formell verfassungswidrig ist. Nach der Vorschrift aus Art. 79 Abs. 1 Satz 1 kann da Grundgesetz nur durch ein Gesetz geändert werden, das dessen „Wortlaut“ „ausdrücklich“ ergänzt. Schon von daher genügt ein – inhaltlich vager und letztlich unbestimmbarer – Verweis auf angeblich verbindliche völkerrechtliche Klimaschutzziele nicht aus; sondern der Leser muß dem neuen Wortlaut des Grundgesetzes unmittelbar entnehmen können, was denn jetzt anstelle des alten Wortlauts neuerdings gelten soll. Dies dient zwei wesentlichen Zielen, nämlich

- erstens dem verfassungsrechtlichen Gebot der Normenklarheit, Normenwahrheit und -verständlichkeit, und soll weiterhin
- zweitens den Parlamentariern in Bundestag und Bundesrat, die Grundgesetzänderungen mit 2/3-Mehrheit beschließen müssen, eine Art „Übereilungsschutz“ bieten, die beteiligten Parlamentarier sollen sich im genauen Wortlaut darüber klarwerden, was sie nun von Verfassungen wegen beschließen, der vielleicht gute, aber allemal vage Glaube an internationale Klimaschutzvereinbarungen soll sie nicht blenden.

Schon von daher wäre die Ergänzung des Art. 20a GG verfassungsrechtlich gar nicht möglich. Dies gilt natürlich um so mehr, als die Formulierung des Gesetzgebungsvorschlags sich ja nicht ausdrücklich auf das Pariser Klimaschutzabkommen von 2015 bezieht (wenn die Verfasser auch vermutlich primär an dieses gedacht haben mögen), sondern *alle* – also offenbar *auch* die gegenwärtig noch gar nicht bestehenden, sondern erst in der weiteren Zukunft sich möglicherweise erst noch ergebenden – „völkerrechtlich verbindlichen Ziele und Verpflichtungen des Klimaschutzes“ umfaßt.

Dem Grundgesetz liegt jedenfalls im Hinblick auf völkerrechtliche Verträge<sup>3</sup>, eine dualistische Konzeption zugrunde<sup>4</sup>, bei dem es gemäß Art. 59 Abs. 2 GG dem Bundestag obliegt, jeweils im Einzelfall zu entscheiden, ob ein völkerrechtlicher Vertrag, der die politischen Beziehungen des Bundes regelt oder aber die Rechtslage auf Bundesebene beeinflussen würde, überhaupt wirksam werden soll. Dabei versteht es sich von selbst, daß solche ein Vertrag – eben in paraphierter Form, als vorläufiges intergouvernementales Verhandlungsergebnis – erst einmal *da sein* muß. Der Bundestag könnte nicht vorab sein Einverständnis mit völkerrechtlichen Verträgen erklären, die erst in der Zukunft abgeschlossen werden mögen und über die die Verhandlungen noch nicht einmal begonnen haben.

Daher ist es – jedenfalls durch eine Änderung des Art. 20a GG – auch nicht möglich, daß einzelfallbezogene und dualistische System des Grundgesetzes zur Behandlung völkervertragsrechtlicher Fragen in ein monistisches System zu verändern, in dem künftige Verträge, die die Bundesregierung abschließen mag, womöglich auch ohne Zustimmung des Bundestages zu

---

<sup>3</sup> Differenzierend *Vosgerau*, Staatliche Gemeinschaft und Staatengemeinschaft (2016), S. 35 ff.

<sup>4</sup> Vergl. nur *Geiger*, Staatsrecht III, 7. Aufl. 2018, S. 15 f.

unmittelbar geltendem Recht werden. Denn zur *völkerrechtlichen* Verbindlichkeit wäre die Zustimmung des Bundestages nach Art. 59 Abs. 2 GG ja gerade *keine* Voraussetzung.

### **III. Verbot der Stromerzeugung aus Kernenergie**

#### **1. Bestimmtheitsgebot**

Die vorgeschlagene Novelle verletzt in formeller Hinsicht das verfassungsrechtliche Bestimmtheitsgebot, da niemand sicher sagen kann, was „Kernenergie“ bedeuten soll. Kernenergie scheint auf den ersten Blick die Gewinnung von Energie aus dem Zerfall überschwerer Atomkerne, typischerweise Uran oder Plutonium, zu sein.

Die erste begriffliche Unsicherheit ergibt sich jedoch schon daraus, daß es in Deutschland bislang überhaupt nur praktische Erfahrungen mit Kernenergiereaktoren der Generation II gibt, und an diese denkt jedenfalls die Öffentlichkeit, wenn sie an Kernenergie denkt; diesem seit den 1950er Jahren gebautem Reaktorentyp gehörten etwa die havarierten Reaktoren von Tschernobyl und Fukushima an. Daß es inzwischen stark verbesserte Kernreaktoren der Generationen III, III+ und IV gibt, die, häufig als Flüssigsalz- und/oder Thoriumreaktoren anders arbeiten als die alten Großkraftwerke und die häufig in der Lage sind, den radioaktiven Müll der Generation-II-Reaktoren, um deren Entsorgung sich in Deutschland eine endlose Debatte dreht, zu verwerten und dabei ihrerseits Spaltprodukte erzeugen würden, die nur etwa hundert Jahre von der Umwelt isoliert werden müßten, ist der breiten Öffentlichkeit in Deutschland weithin unbekannt.

Sinnvoll wäre es eher, auch im einfach-gesetzlichen Atomausstiegsgesetz durch Textänderung klarzustellen, daß nur „Leichtwasserreaktoren“ gemeint sind, um so die weitere Entwicklung stark verbesserter, neuartiger Reaktorentypen offenzuhalten.

„Kernenergie“ könnte jedoch auch die derzeit erforschte Kernfusionstechnik meinen, bei der also Wasserstoffkerne zu einem Heliumkern verschmolzen werden. Die Kernfusionstechnik ist von der praktischen Nutzbarkeit zur Stromerzeugung offenbar noch weit entfernt, bleibt aber eine Hoffnung für die Zukunft. Jedenfalls dies müßte also klargestellt werden, daß nicht Stromerzeugung „aus Kernenergie“, sondern „durch Kernspaltung“ verboten werden soll.

#### **2. Demokratiedefizit**

Beim grundgesetzlichen Verbot der Stromerzeugung „aus Kernenergie“ fällt gleich auf, daß eine entsprechende Grundgesetzänderung völlig sinnlos wäre, wenn die Stimmung und Meinungslage im Deutschen Bundestag im Hinblick auf die zivile Nutzung der Kernenergie in zehn oder 15 Jahre noch dieselbe wäre wie heute. Dann könnte man sich das sparen. „Sinn“ macht die Änderung nur einzig und allein dann, wenn in zehn oder 15 Jahren im Bundestag eine Mehrheit für die Wiederaufnahme der zivilen Nutzung der Kernenergie zumal in Gestalt der neueren, stark verbesserten Reaktortypen besteht. (Sollte die heute herrschende Lehre

über den Zusammenhang zwischen CO<sub>2</sub>-Ausstoß und Klimawandel sich als richtig erweisen, führt wahrscheinlich dann auch kein Weg daran vorbei). Für diesen Fall soll die heute vorgeschlagene Grundgesetzänderung offenbar verhindern, daß die Mehrheit sich durchsetzt.

Das ist natürlich problematisch vor dem Hintergrund des Demokratieprinzips des Grundgesetzes. In der Gesetzesbegründung wird dazu einigermaßen treuherzig ausgeführt:

„Gleichzeitig wird der bestehende Konsens zum Ausstieg aus der Atomenergie auf Ebene der Verfassung festgeschrieben.“

Das ist natürlich schon sprachlich falsch, da ein „Konsens“ wohl voraussetzen würde, daß so ziemlich *alle Menschen* gegen die zivile Nutzung der Kernenergie sind – in Wahrheit sollen die „derzeitigen parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse“ für alle Zeiten festgeschrieben werden und nicht „der Konsens“. Dies könnte aber auch dann nicht richtig sein, wenn es hier und heute wirklich so einen „Konsens“ geben sollte.

Die Demokratie ist ein System, das gewissermaßen den naturwissenschaftlichen Fortschrittgedanken in die Allgemeine Staatslehre und Gesetzgebungskunde überträgt. Demokratie bedeutet, daß die Gesetze, die als reines, fehlbares Menschenwerk erkannt werden, mangels autoritativ, etwa durch eine religiöse Offenbarung, vorgegebener „Wahrheiten“ nur durch Mehrheiten und infolge eines hoffentlich rationalen Diskurses beschlossen werden können, daß Mehrheiten sich aber u.a. durch Erkenntnisfortschritte ändern können und daher auch Gesetze jederzeit änderbar sind und sein müssen.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN will hingegen ihre heutigen Meinungen über den Klimawandel und die Kernenergie der demokratischen Disponierbarkeit durch künftige Parlamente und Mehrheiten entziehen. Das ist aus demokratietheoretischer Sicht eine Barbarei. Denn niemand weiß, was wir in etlichen Jahrzehnten über den Klimawandel und die Kernenergie denken mögen – und die Demokratie ist eben dasjenige politische System, das der Offenheit der Zukunft und des Erkenntnisprozesses politisch Rechnung trägt.

Wir sollten also einfach an der Demokratie festhalten – selbst, wenn es um Kernenergie geht.

#### **IV. Ergebnisse**

1. Artikel 1 Nr. 1 a und b des Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes sind verfassungswidrig.
2. Artikel 1 Nr. 2 erledigt sich damit ebenfalls.