



Tübingen, 9. Feb. 2019

Stellungnahme für die öffentliche Anhörung des Ausschusses für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages am 11. Februar 2019, Berlin

Gesetzentwurf der Abgeordneten Oliver Krischer, Dr. Manuela Rottmann, Lisa Badum, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 20a, 74, 106, 143h – Stärkung des Klimaschutzes)
BT-Drucksache 19/4522

Für die Einladung des Ausschusses für Inneres und Heimat des Deutschen Bundestages bedanke ich mich. In meiner Stellungnahme beziehe ich mich im Folgenden auf Hintergrund und Problemstellung der vorliegenden Vorschläge zur Änderung des Grundgesetzes (I.), auf die spezifischen Anforderungen an Verfassungsänderungen (II.) sowie auf Einzelfragen der konkreten Vorschläge zur Einfügung einzelner Bestimmungen in das Grundgesetz (dazu III.).

I. Hintergrund und Problemstellung

Der Klimaschutz ist von den 1990er Jahren bis heute immer stärker in den Fokus der Rechtsordnung gerückt, bedingt durch die immer deutlicher zu Tage tretende globale und regionale Gefährdung der ökologischen Grundlagen des menschlichen Lebens durch die negativen Effekte der anthropogenen Klimaveränderungen, die mit der Überkonzentration von Treibhausgasemissionen in der Atmosphäre einhergeht.¹

¹ Vgl. nur IPCC, Fifth Assessment Report, 2014, Synthesis Report, <https://www.ipcc.ch/report/ar5/syr/> (Abrufd. 9.2.2019).

Schon 1992 wurde die Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen beschlossen mit dem Ziel „die Stabilisierung der Treibhausgaskonzentrationen in der Atmosphäre auf einem Niveau zu erreichen, auf dem eine gefährliche anthropogene Störung des Klimasystems verhindert wird“. Der Deutsche Bundestag hat die Klimarahmenkonvention 1993 mit Zustimmungsgesetz ratifiziert. 1997 folgte das Kyoto-Protokoll, 2002 das deutsche Zustimmungsgesetz. Auf EU-Ebene entstand mit dem Vertrag von Lissabon ein Kompetenztitel für EU-Rechtsakte zur Förderung von Maßnahmen auf internationaler Ebene zur „Bekämpfung des Klimawandels“ (Art. 191 Abs. 1 Sp.str. 4, Art. 192 Abs. 1 AEUV).

Über die Jahre wurden zahlreiche Bundesgesetze mit Bezug zum Klimaschutz erlassen, so etwa zur Förderung des Ausbaus der erneuerbaren Energien (vgl. nur EEG 2000/2014/2017), oft auch in der Umsetzung von EU-Recht (vgl. TEHG, EnEG, EEWärmeG). In den meisten deutschen Bundesländern gibt es heute Landes-Klimaschutzgesetze.

Das Pariser Abkommen (PA) vom Dezember 2015 hat für das internationale Klimaschutzrecht eine neue rechtliche Architektur geschaffen. Im Zentrum des Abkommens steht das „Ziel, die Erderwärmung auf maximal 2 Grad, besser 1,5 Grad gegenüber vorindustriellen Werten zu begrenzen (Art. 2 Abs. 1 a) PA).“ Zwischen 2050 und 2100 soll in globalem Maßstab das Ziel der Treibhausgas-Neutralität erreicht werden (Art. 4 PA). Nach dem sog. bottom-up-Konzept bringen die Vertragsstaaten nach dem Prinzip der gemeinsamen, aber differenzierten Verantwortung die national festgelegten Klimaschutzbeiträge ein und beachten dabei ein präzise geregeltes System von Verfahrensregeln. Das Zustimmungsgesetz des Deutschen Bundestags erfolgte im September 2016, wenig später trat das PA in Kraft.

Die Bundesregierung hat den deutschen Beitrag zum Erreichen der Ziele des Pariser Abkommens zunächst im Klimaschutzplan 2050 festgelegt.² Der aktuelle Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD vom 12. März 2018 bekräftigt die „national, europäisch und im Rahmen des Pariser Klimaschutzabkommens vereinbarten Klimaziel[e] 2020, 2030 und 2050 für alle Sektoren“ und sieht vor „ein Gesetz [zu] verabschieden, das die Einhaltung der Klimaschutzziele 2030 gewährleistet“.³ Die damit von der Bundesregierung avisierten Klimaschutzziele sind die Senkung der Treibhausgasemissionen (gegenüber 1990) um mindestens 55% bis 2030 und um 80-95% bis 2050.⁴ Zudem gibt es für 2030 differenzierte Sektorenziele für die Minderung von Treibhausgasemissionen in Energiewirtschaft (62-61 %), Gebäudebereich (67-66 %), Verkehr (42-40 %), Industrie (51-49 %) und Landwirtschaft (34-31 %).⁵

Die weitere rechtliche Umsetzung des hohen Ambitionsniveaus der deutschen Klimaschutzziele in konkrete Gesetzgebungsakte ist eine erkennbar komplexe und vielschichtige Aufgabe. Dabei sind rechtssystematisch die verschiedenen rechtlichen Ebenen der Normenhierarchie des Grundgesetzes in den Blick zu nehmen. Mit den vorliegenden Änderungsanträgen (BT-

² Klimaschutzplan 2050 – Klimaschutzpolitische Grundsätze und Ziele der Bundesregierung, Beschluss der Bundesregierung v. 14.11.2016, BT-Drs. 18/10370.

³ Koalitionsvertrag v. 12.3.2018, S. 142 f., www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2018/03/2018-03-14-koalitionsvertrag.pdf (Abruf: 9.2.2019).

⁴ Klimaschutzplan 2050, BT-Drs. 18/10370, S. 14.

⁵ Klimaschutzplan 2050, BT-Drs. 18/10370, S. 18

Drs. 19/4522) ist die Frage aufgeworfen, ob es auch verfassungspolitischen Handlungsbedarf gibt.

Der vorliegende Gesetzentwurf zur Änderung des Grundgesetzes sieht durch die rechtlichen Herausforderungen im Bereich des Klimaschutzes in gleich mehreren Abschnitten des Grundgesetzes Änderungsbedarf ausgelöst, nämlich im II. Abschnitt des Grundgesetzes (Der Bund und die Länder) im Rahmen des Art. 20a GG, im VII. Abschnitt über die Gesetzgebung des Bundes im Rahmen des Art. 74 GG und im X. Abschnitt im Rahmen der Finanzverfassung im Rahmen des Art. 106 GG.

II. Anforderungen an Verfassungsänderungen

Bei dem vorliegenden Gesetzentwurf (BT-Drs. 19/4522) handelt es sich um den Vorschlag eines verfassungsändernden Gesetzes. Mithin sind die spezifischen Voraussetzungen des Art. 79 GG zu beachten. In formeller Hinsicht gilt das Zitiergebot des Art. 79 Abs. 1 S. 1 GG. Art. 79 Abs. 2 GG statuiert für Verfassungsänderungen das Quorum der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates. Für die Berechtigung zur Gesetzesinitiative wiederum enthält Art. 79 GG keine spezifischen Voraussetzungen, so dass diese sich nach Art. 76 Abs. 1 GG richtet. Mithin gilt die Initiativberechtigung „aus der Mitte des Bundestags“ in der gebräuchlichen Auslegung entsprechend § 76 GOBT (eine Fraktion oder fünf vom Hundert der Mitglieder des Bundestags) auch für Vorlagen zu verfassungsändernden Gesetzen wie der hier vorliegenden (BT-Drs. 19/4522). In materieller Hinsicht untersagt die Ewigkeitsklausel des Art. 79 Abs. 3 GG drei Fallgruppen von Grundgesetzänderungen, nämlich solche „durch welche die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder die in den Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätze berührt werden“. Soweit keine Entstehung von verfassungswidrigem Verfassungsrecht zu besorgen ist, sind einzelne Entwürfe zu verfassungsändernden Gesetzen unter rechts- bzw. verfassungspolitischen Aspekten zu untersuchen.

III. Einzelfragen

1. Vorgeschlagene Einfügung eines neuen Art. 20a S. 2 GG

Der erste vorliegende Änderungsvorschlag zielt darauf in Art. 20a GG die bisherige Fassung um einen neuen S. 2 zu ergänzen. Die bisherige Fassung lautet:

„Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung.“

Neu hinzu kommen soll nun ein neuer S. 2, der lautet:

„Für die Bundesrepublik Deutschland völkerrechtlich verbindliche Ziele und Verpflichtungen des Klimaschutzes binden alle staatliche Gewalt unmittelbar.“

Ziel des Vorschlags ist nach der Entwurfsbegründung eine „verfassungsrechtliche Stärkung des Klimaschutzes“ im Rahmen des „gemeinsamen Handelns der Völkergemeinschaft“ (BT-Drs. 19/4522, S. 2). Dabei ist für den Teilbereich des Klimaschutzrechts eine Anlehnung an die Bindungswirkungen des Art. 25 GG intendiert (BT-Drs. 19/4522, S. 6).

Bereits heute ist das globale Klima in seiner pflanzliches, tierisches und menschliches Leben ermöglichenden Wirkungsweise als verfassungsrechtlich geschütztes Rechtsgut anerkannt und zwar als Teil der natürlichen Lebensgrundlagen gem. Art. 20a GG (s. nur Murswiek, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 20a Rn. 30). Das Bundesverfassungsgericht hat den Klimaschutz ausdrücklich in Art. 20a GG verortet und dabei auf den Schutzauftrag für die natürlichen Lebensgrundlagen abgestellt, zugleich aber nachdrücklich den Zusammenhang zu dem ebenfalls in Art. 20a GG in dem Begriff der „Verantwortung für die künftigen Generationen“ enthaltenen Nachhaltigkeitsgedanken betont. Danach ist dem Art. 20a GG bereits im status quo eine Pflicht des Gesetzgebers zu entnehmen „gerade in Bezug auf das Nachhaltigkeitsprinzip [...] weitere Reduktionen beim Treibhausgasausstoß zu erreichen“, die unter gleichzeitiger Beachtung der Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers steht (BVerfGE 118, 79, 110; nachfolgend etwa BVerfG, NVwZ 2015, 288, 291).

Die vorgeschlagene Anlehnung von Vorgaben des internationalen Klimaschutzrechts an die Rechtswirkungen des Art. 25 GG ist verfassungsrechtlich problematisch. Art. 25 GG ordnet an, dass die „allgemeinen Regeln des Völkerrechtes [...] Bestandteil des Bundesrechtes [sind]“ (Art. 25 S. 1 GG) und „den Gesetzen vor[gehen] und [...] Rechte und Pflichten unmittelbar für die Bewohner des Bundesgebietes erzeugen“ (Art. 25 S. 2 GG). Damit statuiert Art. 25 GG eine Ausnahme von der Grundregel zum Wirksamwerden völkerrechtlicher Normen im deutschen Recht, nach der diese über die Brücke des Zustimmungsgesetzes gem. Art. 59 Abs. 2 GG auf der Ebene des einfachen Gesetzes in die Normenhierarchie des Grundgesetzes einfließen. Wegen des Ausnahmestatus und des notwendig dynamischen und veränderungsoffenen Charakters wird der Begriff der „allgemeinen Regeln“ eng ausgelegt.⁶ Vor diesem Hintergrund würde die vorgeschlagene Ergänzung des Art. 20a GG zu systematischen Friktionen führen, zumal der Gesetzentwurf selbst die intendierte Anlehnung an Art. 25 GG auch wiederum einschränkt. Denn die eigentlich für Art. 25 GG charakteristische Entstehung von unmittelbar geltendem Recht außerhalb des speziellen Gesetzesvorbehalts des Art. 59 Abs. 2 GG ist offenkundig gerade nicht gewollt, wohl zur Gewährleistung der mit dem Gesetzesvorbehalt verbürgten demokratischen und rechtsstaatlichen Gehalte. Der Passus „völkerrechtlich verbindliche“ in dem vorgeschlagenen Normtext ist vielmehr konzeptionell als Verweis auf das Erfordernis eines Zustimmungsgesetzes verstehen. In diesem Sinne heißt es in der Begründung zum Gesetzentwurf, dass „die internationalen Zielvorgaben und Verpflichtungen“ mit der

⁶ Erfasst werden Regeln des universell geltenden Völkergewohnheitsrechts, ergänzt durch aus den nationalen Rechtsordnungen tradierte allgemeine Rechtsgrundsätze, s. BVerfGE 118, 124, 134 m.w.N.; Beispiele für Fallgruppen bei Streinz, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 25, Rn. 51 ff.

„unter Mitwirkung des Bundestages erfolgenden (Zustimmungsgesetz) Ratifikation völkerrechtlicher Verträge auf Verfassungsrang gehoben“ werden (vgl. BT-Drs. 19/4522, S. 5 unten). Letztlich würde also im Anwendungsbereich des vorgeschlagenen neuen S. 2 eine problematische Mischform einer Normkategorie zwischen universellem Völkerrecht i.S.d. Art. 25 GG, transformiertem Völkerrecht im Gesetzesrang gem. Art. 59 Abs. 2 GG sowie einer eigenen Kategorie von Völkerrecht mit Verfassungsrang entstehen, die sich normhierarchisch nur schwer abbilden lässt und von deren Einführung abzuraten ist.

Zudem kann die vorgeschlagene spezielle Bindungswirkung völkerrechtlicher Normen im Bereich des Klimaschutzes leicht in ein Spannungsverhältnis zu den Klimaschutzvorgaben des EU-Rechts treten. Die EU zählt in globalem Maßstab zu den besonders ambitionierten Akteuren im internationalen Klimaschutz. Sie definiert schon seit langem eigene Klimaschutzziele, die weder notwendig kongruent mit den Zielen der UN-Klimarahmenkonvention und ihrer Vertragsstaatenkonferenzen (COP), noch mit denen der EU-Mitgliedstaaten sind. In diesem Verhältnis der rechtlichen Ebenen wäre unklar, wie sich eine Regelung wie der vorgeschlagene neue Art. 20a S. 2 GG auswirken würden.

2. Vorgeschlagene Einfügung eines neuen Art. 20a Abs. 2 GG

Die zweite vorliegend innerhalb des Art. 20a GG vorgeschlagene Erweiterung betrifft die Einfügung eines neuen Abs. 2 mit dem Inhalt:

„(2) Die Stromerzeugung aus Kernenergie ist untersagt.“

Zur Begründung heißt es im Gesetzentwurf, mit der Regelung solle der gesellschaftlich „bestehende Konsens zum Ausstieg aus der Atomenergie“ festgeschrieben und „verfassungsrechtlich gesichert [werden], dass nicht das eine Ziel (Klimaschutz) gegen das andere (den ebenso elementaren Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen vor den existenziellen Gefahren der Atomenergie) ausgespielt werden kann“.

Zur Bewertung des Änderungsvorschlags ist nach Maßstäben für die Abgrenzung der Regelungsebenen von Verfassungsgesetz und einfachem Gesetz in der konstitutionell gebundenen parlamentarischen Demokratie des Grundgesetzes zu fragen.

Die Verfassung bildet im Ausgangspunkt den Rahmen der Gesetzgebung (vgl. nur Böckenförde, in ders., Staat, Verfassung, Demokratie, 1991, S. 11 ff.). Sie sollte demgemäß Kompetenzbestimmungen, Verfahrensregeln, Grundrechtsverbürgungen und grundlegende Verfassungsentscheidungen enthalten wie jene für Demokratie, Bundesstaat, Rechtsstaat, Sozialstaat, Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen oder Europäische Integration. Konkrete politische Gestaltungsentscheidungen zu einzelnen Sachbereichen sind demgegenüber in der Form des parlamentarischen Gesetzes festzulegen. Danach sind energiepolitische Grundsatzentscheidungen grundsätzlich Angelegenheit des parlamentarischen Gesetzgebers. Dies gilt

auch hinsichtlich der Risikotechnologie Atomtechnik, zumal der Deutsche Bundestag in diesem Fall die Grundsatzentscheidung für den Atomausstieg mit der 13. Novelle des AtomG im Jahr 2011 mit einer besonders breiten überparteilichen Mehrheit abgesichert hat.⁷

3. Vorgeschlagene Einfügung eines neuen Art. 74 Abs. 1 Nr. 24a GG

Der dritte vorliegende Änderungsentwurf schlägt eine Ergänzung des Kompetenzkatalogs der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenzen des Bundes in Art. 74 GG vor. Nach Artikel 74 Absatz 1 Nummer 24 GG soll eingefügt werden:

„24a. den Klimaschutz;“.

Bei den Gesetzgebungskompetenzen für den Klimaschutz besteht Klärungsbedarf. Dies liegt in der Natur der Sache. Denn der Klimaschutz trifft als jüngere Staatsaufgabe auf eine im Grundgesetz vom 23.5.1949 über Jahrzehnte gewachsene Kompetenzordnung. Zudem berührt der Klimaschutz als Querschnittsaufgabe eine Vielzahl von Sektoren (vgl. oben I.), was die Komplexität noch erhöht. Die bisherige Klimaschutzgesetzgebung des Bundes beruht vorwiegend auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG (Luftreinhaltung). Denn dieser Kompetenztitel ermöglicht auch Regelungen, die nachteilige Veränderungen der Zusammensetzung der Luft betreffen, also etwa auf die Verhinderung des Anstiegs der Konzentration von Kohlendioxid in der Luft gerichtet sind (BVerwG, NVwZ-RR 2016, 449, 451). Allerdings genügt allein Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG nicht, um eine umfassende, sektorübergreifende Klimaschutzgesetzgebung des Bundes zu tragen (vgl. oben I. zum Klimaschutzplan der Bundesregierung). Davon geht auch der vorliegende Gesetzentwurf zutreffend aus (BT-Drs. 19/4522, S. 6). Vorgeschlagen wird deshalb die Schaffung einer eigenständigen konkurrierenden Bundeskompetenz für den Klimaschutz (BT-Drs. 19/4522, S. 6 f.). Mit der Einfügung des vorgeschlagenen Art. 74 Abs. 1 Nr. 24a GG würde – da keine korrespondierende Änderung zu Art. 72 GG vorgesehen ist – eine Kernkompetenz für den Bund geschaffen, d.h. es käme nicht auf die Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG und auf Abweichungsmöglichkeiten für die Länder gem. Art. 72 Abs. 3 GG an.

Regelungstechnisch hätte eine solche Querschnittsgesetzgebungskompetenz eine Sonderstellung im System der Gesetzgebungskompetenzen, das von sachspezifischen Kompetenztiteln geprägt ist. Beispielsweise wird das Umweltrecht des Bundes von einer Reihe spezifischer Kompetenztitel getragen (vgl. Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG – Abfallwirtschaft, Luftreinhaltung, Lärmbekämpfung; Art. 74 Abs. 1 Nr. 29 GG – Naturschutz und Landschaftspflege; Art. 74 Abs. 1 Nr. 32 GG – Wasserhaushalt), nicht von einer eigenständigen übergreifenden Bundeskompetenz „Umweltschutz“.

⁷ Das Bundestagsprotokoll vermerkt für den Gesetzentwurf von CDU/CSU und FDP zur 13. Novelle des AtomG unter dem 30.6.2011 die Zustimmung von 513 von 600 abgegebenen Stimmen (Plenarprotokoll Dt. Bundestag, 17. Wahlperiode, 117. Sitzung, 30.6.2011, S. 13412).

Dies spricht nicht grundsätzlich gegen die vorgeschlagene Einfügung eines Art. 74 Abs. 1 Nr. 24a GG, zeigt aber, dass mit der neuen Bundeskompetenz nicht nur eine Klarstellung verbunden wäre, sondern zugleich auch neue Abgrenzungsprobleme aufgeworfen wären, nämlich zu allen Bundeskompetenzen, die von der Klimaschutzgesetzgebung berührt werden, zumal im Hinblick auf die Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG. Kommt es nicht zu der vorgeschlagenen Einfügung, so wäre (auch) die zukünftige Klimaschutzgesetzgebung auf die bestehenden Bundeskompetenzen zu stützen.

4. Vorgeschlagene Einfügung eines neuen Art. 106 Abs. 1 S. 2 GG

Mit einem weiteren Änderungsantrag soll die Aufstellung der dem Bund zustehenden Steuerarten in Art. 106 Abs. 1 GG ergänzt werden um folgenden Satz:

„Verbrauchssteuern sind alle Steuern, die am Verbrauch bestimmter Stoffe ansetzen, unabhängig davon,

1. wer den Stoff verbraucht und
2. ob der Stoff, der verbraucht wird, ein Gemeingut darstellt, das nicht gehandelt wird.“

Dabei handelt es sich systematisch um den Vorschlag einer Begriffsbestimmung zum Rechtsbegriff der Verbrauchsteuern in Art. 106 Abs. 1 Nr. 2 GG.

Der Vorschlag steht im Zusammenhang mit dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts zur Kernbrennstoffsteuer vom 13.4.2017 (BVerfG, NJW 2017, 2249). Dieser Beschluss hat zum einen ein generelles Steuererfindungsrecht des Bundesgesetzgebers verneint und zum anderen der Kernbrennstoffsteuer – die im Jahr 2010 im Kontext der damaligen Verlängerung der Restlaufzeiten für Atomkraftwerke eingeführt worden war – den Charakter als „Verbrauchssteuer“ i.S.d. Art. 106 Abs. 1 Nr. 2 GG verneint, weswegen auch die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes gem. Art. 105 Abs. 2 GG i.V.m. Art. 106 Abs. 1 Nr. 2 GG nicht gegeben war.⁸

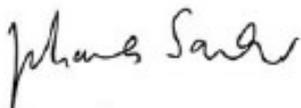
Die Maßstäbe des Kernbrennstoffsteuer-Beschlusses werfen über den konkreten Fall hinaus Fragen auf, die den verfassungsrechtlichen Rahmen für die zukünftige Erhebung von klimaschutzpolitisch motivierten fiskalischen Instrumenten betreffen. Zwar hat das Bundesverfassungsgericht betont, dass der Begriff der Verbrauchsteuern zum Erhalt der Handlungsfähigkeit des Steuergesetzgebers weit auszulegen sei. Jedoch hat das Gericht das Vorliegen einer Verbrauchsteuer deshalb verneint, weil mit der Kernbrennstoffsteuer „ausschließlich“ Produktionsmittel belegt werden könnten, sodass deswegen kein Verbrauch i.S.d. Finanzverfassungsrechts vorliege. Zudem erfordere der Typusbegriff der Verbrauchsteuer den Verbrauch eines Gutes des ständigen privaten Bedarfs.⁹ Weiterhin sind nach dem Kernbrennstoffsteuer -Beschluss auch die Anforderungen neu auszulegen, die an die Abwälzbarkeit einer bestimmten beim Hersteller erhobenen Steuer auf die Endverbraucher zu stellen sind, damit diese noch als „Verbrauchsteuer“ i.S.d. Vorschrift qualifiziert werden kann.

⁸ BVerfG, NJW 2017, 2249, Rn. 111 ff.

⁹ BVerfG, NJW 2017, 2249, Rn. 111 ff.

Vor diesem Hintergrund ist die vorgeschlagene Ergänzung des Art. 106 Abs. 1 GG dahingehend zu verstehen, dass dem Bundesgesetzgeber steuerpolitische Gestaltungsspielräume eröffnet bzw. gesichert werden sollen, um im Klimaschutzrecht auch fiskalische Instrumente zur Reduktion des Anteils fossiler Brennstoffe einsetzen zu können. Eine Pflicht zur Steuerhebung würde daraus aber nicht folgen. Ihrer Stoßrichtung nach erscheint diese vorgeschlagene Verfassungsänderung sinnvoll. Denn in einem kohärenten sektorübergreifenden Regelwerk zur Umsetzung der Querschnittsaufgabe Klimaschutz sind fiskalische Instrumente aus fachlicher Sicht sehr bedeutsam. Der Klimaschutzplan 2050 der Bundesregierung bezieht sich positiv auf fiskalische Instrumente zur Belastung des Ressourcenverbrauchs, die „bei geeigneter Ausgestaltung kosteneffizient Anreize für klimafreundliches Wirtschaften [schaffen]“ und eine dementsprechende „klimafreundliche Fortentwicklung des Steuer- und Abgabensystems“.¹⁰

Ob der vorliegend vorgeschlagene Wortlaut eines neuen Art. 106 Abs. 1 S. 2 GG bereits die begrifflich und konzeptionell überzeugendste Variante darstellt oder der Begriff der Verbrauchsteuern gegenüber dem vorliegenden Gesetzentwurf wiederum enger gefasst werden sollte, bedarf näherer Prüfung. Ein alternativer Änderungsvorschlag in Reaktion auf den Kernbrennstoffsteuer-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts lautet, den Art. 106 Abs. 1 Nr. 2 GG verfassungstextlich um eine Klausel zu erweitern, die ausdrücklich den Verbrauch von Produktionsmitteln erfasst.¹¹ Eine Aufgabe des einfachen Steuergesetzgebers wäre dann die konkrete Festlegung der Steuertatbestände, die Aufkommensgestaltung und die Abstimmung mit anderen Steuerarten. Im Bereich der Verkehrsteuern i. S. d. Art. 106 Abs. 1 Nr. 3 GG hat das Bundesverfassungsgericht die Luftverkehrssteuer gebilligt, die auch dem Zweck des Klimaschutzes dient.¹²



Prof. Dr. Johannes Saurer, 9.2.2019

¹⁰ Klimaschutzplan 2050, BT-Drs. 18/10370, S. 49.

¹¹ Wernsmann, Anm. zu BVerfG vom 13.4.2017, JZ 2017, 954, 958.

¹² BVerfG, NVwZ 2015, 288, 291.