



Rheinische
Friedrich-Wilhelms-
Universität Bonn

Rechts- und
Staatswissenschaftliche
Fakultät

An den
Ausschuss für Inneres und Heimat
des Deutschen Bundestags

Prof. Dr. Klaus F. Gärditz
Lehrstuhl für Öffentliches Recht

Postanschrift:
Adenauerallee 24-42
53113 Bonn
Tel.: 0228/73-9176
Email: gaerditz@jura.uni-bonn.de

Bonn, den 10. Februar 2019

Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses am 11. Februar 2019

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

Der Entwurf schlägt mehrere Verfassungsänderungen vor: zwei sehr unterschiedliche Ergänzungen des Art. 20a GG, eine Ergänzung der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenzen des Bundes und eine Ergänzung der Finanzverfassung. Sämtliche Regelungen sind gemessen an Art. 79 Abs. 3 GG problemlos zulässig. Es stellt sich also allein die Frage nach der verfassungspolitischen Sinnhaftigkeit. Hierzu ist wie folgt Stellung zu nehmen:

I. Verbindlichkeit des Klimaschutzvölkerrechts

Der Entwurf sieht vor, in Art. 20a GG folgende Ergänzung vorzunehmen:

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

Hierzu ist Folgendes anzumerken:

1. Bereits der *Regelungsstandort* erscheint unglücklich gewählt. Art. 20a GG verpflichtet (neben dem Tierschutz) ganz allgemein objektiv auf ein übergreifendes ökologisches Staatsziel, das in diesem Rahmen aber „im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung“ zu verwirklichen ist. Dies verweist insoweit auf

die allgemeine Rechtsbindung der öffentlichen Gewalt nach Art. 20 Abs. 3 GG.¹ Der Schutzauftrag des Art. 20a GG richtet sich mit anderen Worten zwar an alle Organe des Staates, modifiziert aber nicht die funktionale Gliederung der staatlichen Gewalt und die damit verbundene funktionale Kompetenzverteilung.² Von Art. 20 Abs. 3 GG abweichende Aussagen zu Geltung und Hierarchie unterverfassungsrechtlicher Normen enthält Art. 20a GG damit gerade nicht. Der Änderungsvorschlag zielt demgegenüber darauf, für ein konkretes Politikfeld Anordnungen zur innerstaatlichen Bindungswirkung von (vertragsbasiertem) Völkerrecht zu treffen. Die Regelung gehört als insoweit gegenständiglich nicht in Art. 20a GG, sondern entweder in den Kontext von Art. 25 GG, weil hier die unmittelbare innerstaatliche Geltung internationalen Rechts über die allgemeinen Regeln des Völkerrechts hinaus erweitert werden soll, oder in den Kontext des Art. 59 Abs. 2 GG, weil an das weiterhin notwendige Bundesgesetz, das einen Vertrag transformiert bzw. einen Vollzugsbefehl erteilt,³ offenbar weitergehende Rechtsfolgen geknüpft werden sollen.

2. Die *Regelungsfunktion* der Änderung bleibt unklar. Wenn ein völkerrechtlicher Vertrag nach Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG innerstaatliche Geltung erlangt hat, ist er nach Maßgabe seines Inhalts für staatliche Organe verbindlich. Auch jenseits des Art. 25 GG hat das BVerfG einen allgemeinen Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit anerkannt. Hiernach „sind die deutschen Staatsorgane verpflichtet, die die Bundesrepublik Deutschland bindenden Völkerrechtsnormen zu befolgen und Verletzungen nach Möglichkeit zu unterlassen“.⁴ In diesem Rahmen sind staatliche Behörden und Gerichte insbesondere schon jetzt gehalten, nationales Recht möglichst im Einklang mit völkerrechtlichen Bindungen auszulegen.⁵ Insoweit wird also der potentielle Mehrwert der vorgeschlagenen Änderung nicht erkennbar.
3. Der Regelungsvorschlag birgt insoweit sogar die Gefahr, insgesamt *die Bedeutung des Umweltvölkerrechts im nationalen Recht zu schwächen*. Die Begrenzung der Bindung an „völkerrechtlich verbindliche Ziele und Verpflichtungen des Klimaschutzes“ legt nämlich den Umkehrschluss nahe, dass andere völkervertragsrechtlich eingegangene Verpflichtungen auf dem Gebiet des Umweltschutzes innerstaatlich *nicht* gleichermaßen unmittelbar binden sollen. Dies wäre gegenüber dem erreichten Stand problemsensibler innerstaatlicher Implementierung ein herber Rückschlag.
4. Ob ein völkerrechtlicher Vertrag staatliche Organe bindet und welche Organe ggf. gebunden sind, hängt von seinem Inhalt ab. Damit er *von Gerichten und Behörden unmittelbar angewendet* werden kann, müsste ein Vertrag „self-executing“ sein, also unbedingt und hinreichend bestimmt, sodass dieser ohne nationales Umsetzungsgesetz implementiert werden kann. Ist dies nicht der Fall, ist zunächst der zuständige Gesetzgeber in der Pflicht, der aber mit der durch Ratifikation eingegangenen Verpflichtung der Bundesre-

¹ S. BT-Drs. 14/8860, S. 3; *Gärditz*, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar GG, 2012, Art. 20 Abs. 3 [Rechtsstaat] Rn. 226; *Lepsius*, Besitz und Sachherrschaft im öffentlichen Recht, 2002, S. 443; *Vogel*, DVBl. 1994, 497 (499).

² *Gärditz*, in: Landmann-Rohmer, Umweltrecht, Bd. I, Art. 20a Rn. 30; *Murswiek*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 8. Aufl. (2018), Art. 20a Rn. 57.

³ Zum Streitstand *Streinz*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 8. Aufl. (2018), Art. 59 Rn. 61 ff.

⁴ BVerfGE 112, 1 (26).

⁵ BVerfGE 111, 307 (318 ff.); 112, 1 (25 f.); 128, 326 (366 ff.); 141, 1 (24).

publik Deutschland ohnehin rechtlich Umsetzungsgesetzgebung erlassen muss. Insoweit ist erneut kein Mehrwert der Änderung zu erkennen. Enthält ein völkerrechtlicher Vertrag lediglich *politische Absichtserklärungen*, die sich nach dem Willen der Vertragsparteien, der Offenheit der Vertragsstruktur oder der Unbestimmtheit nicht in rechtlich verbindliche Pflichten übersetzen lassen – was im Umweltvölkerrecht sehr häufig der Fall ist –, geht die vorgeschlagene Verfassungsänderung von vornherein ins Leere.

5. Gerade das *Klimaschutzvölkerrecht* ist bislang in besonderem Maße juristisch regelungsarm sowie institutionell nur schwach abgesichert konstruiert worden.⁶ Das in der Begründung des Entwurfs angesprochene Abkommen von Paris (ParisAbk)⁷ markiert den erreichbaren Konsens unter den Staaten, der sich im Wesentlichen darauf beschränkt, abstrakte Zielvorgaben zu formulieren (Art. 2 ParisAbk), die selbst schon ganz erhebliche Elastizität für die Mitgliedstaaten des Abkommens enthalten, und der im Übrigen die Instrumente zur Zielerreichung weitestgehend den Mitgliedstaaten überlässt (Art. 4 ParisAbk).⁸ Namentlich konkrete und spezifische Maßnahmen – wie der gegenwärtig diskutierte Kohleausstieg – sind gerade völkerrechtsunmittelbar nicht gefordert.⁹ Entsprechende Vorgaben wurden durchaus diskutiert, haben sich aber nicht durchgesetzt.¹⁰ Man mag diese mangelnde Ambitioniertheit politisch aus gutem Grund bedauern, mehr war aber als Minimalkonsens zwischen zahlreichen Vertragsstaaten mit sehr unterschiedlichen Interessen nicht zu erreichen. Das Abkommen hat insoweit eine „hybride“ Verbindlichkeitsstruktur:¹¹ Es ist vornehmlich politisches Programm,¹² das an die Verantwortung der Staaten appelliert, sich den globalen Herausforderungen zu stellen und geeignete Regelungsstrategien im politischen Prozess (erst künftig) zu entwickeln.¹³ Insoweit wird vor allem politische Orientierung vermittelt und die politische Argumentation zugunsten des Klimaschutzes erleichtert,¹⁴ was im Übrigen ein ganz beträchtlicher Gewinn ist, dessen politische Bedeutung man nicht unterschätzen darf. Soweit durch das ParisAbk punktuell und ausnahmsweise eine höhere Rechtsbindungsichte etabliert wird, handelt es sich durchweg wiederum um rein prozedurale Regelungsansätze.¹⁵ Diese transportieren letztlich eine bloße Erwartung, die Staaten zu ambitioniertem Klimaschutz zu motivieren.¹⁶ Auch eine verfassungsrechtliche Armierung im Rahmen des Art. 20a GG würde daran nichts ändern. Sie könnte ein inhaltlich nicht zum rechtsgebundenen Vollzug geeignetes politisches Programm nicht verfassungsunmittelbar in anwendbares Rechts transformieren, das dann durch staatliche Behörden und Gerichte vollzogen werden könnte. In ihrem Kernanliegen würde die vorgeschlagene Verfassungsänderung daher versagen.

⁶ Gärditz, ZUR 2018, 663 (663 f.).

⁷ Übereinkommen von Paris v. 12.12.2015 (ABIEU. 2016 L 282, S. 4); Gesetz zu dem Übereinkommen von Paris v. 28.9.2016 (BGBl. II S. 1082).

⁸ S. zur Kritik Proelß, ZfU Sonderausgabe Pariser Abkommen 2016, 58 (69); Schmidt/Kahl/Gärditz, Umweltrecht, 10. Aufl. (2017), § 6 Rn. 16. Teils abweichende Deutungen bei Eckardt/Wieding, ZfU 2016, 36 ff.; dies., in: Mathis (Hrsg.): Energy Law and Economics, 2018, S. 77 ff.

⁹ Franzjusz, EurUP 2017, 166 (175); ähnlich Bauer/Pegels, APuZ 2016, Nr. 12, S. 32 (37 f.).

¹⁰ Eckardt, NVwZ 2016, 355 f.

¹¹ Saurer, NVwZ 2017, 1574 (1575 f.).

¹² S. Bodle/Oberthür, in: Klein/Carazo/Doelle (Hrsg.), The Paris Agreement on Climate Change: Analysis and Commentary, 2017, S. 91 (103); Böhringer, ZaöRV 76 (2016), 753 (781).

¹³ Eckardt, NVwZ 2016, 355 (358).

¹⁴ Saurer, NVwZ 2017, 1574.

¹⁵ Franzjusz, EurUP 2017, 166 (167, 169 f.).

¹⁶ So treffend Winkler, in: Klein/Carazo/Doelle (Hrsg.), The Paris Agreement on Climate Change: Analysis and Commentary, 2017, S. 141.

6. Auch eine verbesserte Durchsetzung von Klimaschutzzielen lässt sich durch die Verfassungsänderung offensichtlich nicht erreichen. Schon jetzt ist der Klimaschutz vom Staatsziel des Art. 20a GG umfasst,¹⁷ was auch die Entwurfsbegründung zutreffend hervorhebt.¹⁸ Klimaschutz ist ein hochrangiger Gemeinwohlbelang par excellence und erlaubt ggf. erhebliche Eingriffe in Grundrechte, namentlich in Art. 12 Abs. 1, 14 Abs. 1, 2 Abs. 1 GG. Bei Abwägungen konkurrierender Interessen kommt dem Klimaschutz aufgrund seiner existenziellen Bedeutung durchweg ein herausgehobenes Gewicht zu.¹⁹ Eine weitergehende Verbesserung der Wertigkeit des Klimaschutzes lässt sich durch die vorgeschlagene Änderung nicht erreichen. Soweit konkreter Klimaschutz auch völkerrechtlich verbindlichen Vorgaben entspricht, verstärkt dies nicht die innerstaatliche Bedeutung, da Art. 20a GG schon jetzt Klimaschutz zu einem verfassungsrechtlichen Belang macht, der auch nach der avisierten Änderung weiterhin normenhierarchisch höheres Gewicht hätte als das Interesse, ein einfachgesetzliches völkerrechtliches Abkommen wirksam umzusetzen.

7. Die einseitige Hervorhebung des Klimaschutzes in Art. 20a Satz 2 GG-E legt eine einseitige Priorität auf den Klimaschutz, vernachlässigt aber innerhalb seines Anwendungsbereichs andere ökologische Schutzgüter. Dies vermittelt bei ökologischen Güterkonflikten (z. B. Klimaschutz versus Naturschutz beim Bau von Wind- oder Wasserkraftanlagen)²⁰ möglicherweise den falschen Eindruck, die Verfassung würde (völkerrechtlich radiziertem) Klimaschutz stets relativen Vorrang einräumen.

8. Konstitutionalisierung von ökologischen Zielen ist kein sinnvoller Ersatz für gute Klimaschutzgesetzgebung. Eine juristische Perspektive, der auch der hier thematische Änderungsentwurf verhaftet bleibt, überschätzt leider zu oft strukturell rechtliche Bindungen und unterschätzt politische Programmatik. Wer die deutsche oder europäische Klimaschutzpolitik als zu unambitioniert oder instrumentell falsch austariert ansieht, muss politische Angebote machen und hierfür Mehrheiten erringen bzw. Kompromisse eingehen. Eine Verfassungsbestimmung, die auf ein sehr abstraktes völkerrechtliches Regelungswerk verweist, kann die harte Kleinarbeit am oftmals sehr technischen und in den Details politisch konfliktreichen Klimaschutzrecht den politisch Verantwortlichen nicht abnehmen. Schlimmstenfalls droht eine dysfunktionale Verrechtlichung, mit der Klimaschutzpolitik von Gerichten formuliert wird, was aber sowohl der funktionalen Gewaltengliederung als auch der notwendigen Akzeptanz globaler Klimapolitik eklatant zuwider liefe.²¹

¹⁷ S. nur BVerfGE 118, 79 (110); BVerwGE 125, 68 (71); Gärditz, in: Landmann-Rohmer, Umweltrecht, Bd. I, Art. 20a Rn. 9; Groß, ZUR 2009, 364 (366 f.); Murswiek, in: Sachs (Hrsg.), GG, 8. Aufl. (2018), Art. 20a Rn. 30.

¹⁸ BT-Drs. 19/4522, S. 5.

¹⁹ Allgemein Gärditz, in: Landmann-Rohmer, Umweltrecht, Bd. I, Art. 20a Rn. 60 f.

²⁰ Hierzu Gärditz, Ökologische Binnenkonflikte im Klimaschutzrecht, DVBl. 2010, 214 ff.; Hendler/Rödter/Veith, Flexibilisierung des Schutzgebietsnetzes Natura 2000 vor dem Hintergrund des Klimawandels, NuR 2010, 685 ff.; Köck/Salzborn, Handlungsfelder zur Fortentwicklung des Umweltschutzes im raumbezogenen Fachplanungsrecht, ZUR 2012, 203 (204); Wemdzio, Das artenschutzrechtliche Tötungsverbot im Spannungsverhältnis Windenergieanlagen und Naturschutz, EurUP 2011, 171 ff.

²¹ Treffende Kritik bei Wegener, ZUR 2019, 3 (10 ff.).

Im Ergebnis weckt die angestrebte Verfassungsänderung daher im Wesentlichen Erwartungen, die in der Praxis der Rechtsanwendung nur enttäuscht werden können. Wer (wie auch der Unterzeichner) eine engagierte, wirksame und vorausschauende Klimaschutzpolitik für umwelt-, menschenrechts- und sicherheitspolitisch unverzichtbar hält, sollte auf eine solche rein symbolische Verfassungsänderung verzichten. Zu besserem Klimaschutz würde die sprachlich missglückte und daher auch kaum über die Regelungsfunktion hinaus inspirierende Bestimmung sicherlich nicht beitragen.

II. Atomausstieg

Es wird vorgeschlagen, in Art. 20a GG folgenden Absatz 2 aufzunehmen:

„Die Stromerzeugung aus Kernenergie ist untersagt.“

Ergänzt wird dies durch eine Übergangsbestimmung in einem neuen Art. 143h GG:

„Abweichend von Artikel 20a Absatz 2 ist die Nutzung der Kernenergie zur Stromerzeugung im Rahmen einer geordneten Beendigung längstens bis zum 31. Dezember 2022 zulässig.“

Insoweit soll der Atomausstieg verfassungsfest gemacht werden. Die vorgeschlagene Verfassungsänderung steht – anders als die Überschrift des Antrags suggeriert – in keinem unmittelbaren Zusammenhang mit dem Klimaschutz. Der Atomausstieg ist – ungeachtet des CO₂-relevanten Energiebedarfs bei der Gewinnung von Brennelementen – zunächst klimaschutzpolitisch eher nachteilig, weil die Lücke im Energiebedarf, die nicht schnell genug durch einen Ausbau erneuerbarer Energien geschlossen werden kann, durch Gas- oder Kohleverbrennung geschlossen werden muss, was wesentlich klimawirksamer ist. Dies ist aber nur ein verfassungsästhetischer Einwand gegen die Bündelung der Verfassungsänderungen innerhalb eines Klimaschutzpakets, aber kein Argument gegen die Regelung als solche.

Der Unterzeichner hatte zur Frage des Atomausstiegs ins Grundgesetz bereits bei anderer Gelegenheit ausführlich Stellung genommen; hierauf darf hier verwiesen werden.²² Zusammenfassend ist unter Bezugnahme auf die damaligen Erwägungen hierzu Folgendes anzumerken:

1. Mit der Verfassungsänderung, die den Atomausstieg im Grundgesetz verankert, wären folgende Konsequenzen verbunden bzw. könnten folgende Regelungsziele verbunden werden:
 - Aus verfassungsrechtlicher Sicht kommt es vor allem darauf an, welche Rechtsfolgen eine Verankerung des Atomausstiegs im Grundgesetz bewirken soll. Je weiter eine Entscheidung in die Zukunft reicht, desto höher sind ihre Politizität sowie ihr kontinuierlicher Politisierungsbedarf. Reale Chancen, eine Sachfrage durch Politisierung in Zukunft auch wieder anders entscheiden zu können, sind für eine Demokratie essentiell. Dies gilt auch für die Nutzung der Atomkraft, die jahrzehntelang ein politisches Kernstreitthema war und auch künftig wieder poli-

²² Gärditz, Atomausstieg ins Grundgesetz? Zur politischen Grammatik von Verfassungsänderungen, 2016.

tisiert werden könnte. Aus demokratiethoretischer Sicht sollte daher eine Verfassungsänderung nicht rein instrumentell zu einer demokratieinadäquaten Entpolitisierung eingesetzt werden.

- Einfache Mehrheiten gewährleisten demokratiethoretisch das Optimum an demokratischer Freiheit in Gleichheit, weil jede Auffassung abstrakt die gleiche Chance hat, eine Mehrheit zu organisieren und durch das Gesetzgebungsverfahren als Ausdruck demokratischer Selbstbestimmung zu verbindlichem Recht zu werden. Die durch eine Verfassungsänderung herbeigeführten qualifizierten Mehrheitserfordernisse (Art. 79 Abs. 2 GG) privilegieren hingegen parlamentarische Minderheiten, die hierdurch zum Vetospieler werden können. Es ist jedoch nicht erkennbar, welche Minderheit vor einem potentiellen Wiedereinstieg in die Atomkraft geschützt werden müsste.
 - Es wäre ein verfassungspolitisch plausibles Ziel, die Symbolwirkung des Grundgesetzes zu aktivieren, um zu verdeutlichen, dass der Atomausstieg eine Wertentscheidung von grundsätzlicher und gesamtgesellschaftlicher Bedeutung ist. Die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für die friedliche Nutzung der Kernenergie (Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG) enthält zwar keine materielle Verpflichtung zur Kernkraftnutzung, stellt aber implizit klar, dass es sich jedenfalls um eine verfassungskonforme Technik handelt. Eine Verfassungsänderung könnte dieser positiven Tendenzaussage eine Bestimmung gegenüberstellen, die verdeutlicht, dass die Kernenergie nach einer Transformation der Erzeugungs- und Versorgungsinfrastruktur auch diese implizite verfassungsrechtliche Billigung verlieren soll.
 - Hingegen erscheint es heute – anders als früher – nicht mehr plausibel, durch eine Verfassungsänderung die Durchsetzung des Atomausstieges und seiner Folgeentscheidungen abzusichern. Das BVerfG hat den Atomausstieg gebilligt.²³ Die Durchsetzung ist nunmehr schlichter Gesetzesvollzug, der absehbar jedenfalls auf keine relevanten verfassungsrechtlichen Widerstände mehr stoßen wird.
2. Bei einer wertenden Gesamtbetrachtung sprechen bessere Gründe dafür, auf eine Verfassungsänderung zu verzichten. Zu den mit einer verfassungsrechtlichen Verankerung verbundenen Risiken bzw. Nachteilen lässt sich zusammenfassend Folgendes festhalten:
- Verfassungsänderungen sollten politisch nicht an einen diffusen gesellschaftlichen „Konsens“ gekoppelt werden, der den verfassungsändernden Mehrheiten (Art. 79 Abs. 2 GG) vorgelagert, aber nicht demokratieadäquat „messbar“ ist. Dass der Atomausstieg gesellschaftliche weitgehend unumstritten ist, bietet keine demokratiethoretisch belastbare Grundlage für eine Konstitutionalisierung. Konsensorientierung würde das repräsentativ-demokratische System mit Erwartungen zu überfrachten, die in einem pluralistischen Gemeinwesen ohnehin nur begrenzt zu erfüllen sind. Demokratisch wichtiger ist es, möglichst Chancen dafür offen zu halten, dass sich auch ein fiktiver künftiger *Dissens* noch real verwirklichen kann. Der Erfolg des Atomausstieges besteht also darin, dass wir an ihm festhalten, *obwohl* wir uns politisch auch anders entscheiden könnten. Dieses demokratisch wertvolle Gut sollte nicht vorschnell über Bord geworfen werden.
 - Jede Verfassungsänderung erhöht die Regelungsdichte, die den Gesetzgeber bindet, und mittelbar den Bedarf nach künftigen Verfassungsanpassungen ent-

²³ BVerfGE 142, 246 ff.

weder durch dynamische Interpretation oder durch Folgeänderungen. Umso detaillierter Fragen des Atomausstiegs nebst Folgen im Grundgesetz geregelt werden, umso höher ist die Bindungsdichte. Ändern sich unerwartet die politischen oder sozialen Kontexte bzw. die gesellschaftlich-politischen Wertungen, kann hierauf im Rahmen eines zu engen Korsetts nur noch durch erneute Verfassungsänderung reagiert werden. Die Szenarien „Finanzkrise“ und „Flüchtlingskrise“ haben zuletzt verdeutlicht, dass notfalls auch auf unvorhergesehene Entwicklungen kurzfristig reagiert werden muss.

- Demokratiethoretisch liegt in dem Verzicht auf eine Verfassungsänderung ein erheblicher Eigenwert. Auch wenn sich die „Energiewende“ praktisch nur schwer umkehren lässt und derzeit kein Dissens erkennbar ist, wird die Frage der richtigen Energiepolitik als etwas politisch Verfügbares mit (virtueller) Änderungsoption aufrechterhalten. Die guten Gründe, die für eine ausstiegsorientierte Politik angeführt werden, müssen dann ggf. unter veränderten politischen Bedingungen auch weiterhin demokratisch verteidigt werden. Dies erhält die Politizität und Demokratizität dieser Grundsatzentscheidung, was demokratiepolitisch vorzugswürdig ist. Eine Konstitutionalisierung macht demgegenüber aufgrund der im Rahmen des Art. 79 Abs. 2 GG entstehenden Vetopositionen den Atomausstieg jedenfalls realpolitisch-faktisch unumkehrbar und entwertet damit den öffentlichen Diskurs.
- Gegen eine Verfassungsänderung spricht tendenziell auch deren faktische Entbehrlichkeit. Keine ernst zu nehmende politische Kraft setzt sich derzeit für eine Fortsetzung der Atomkraftnutzung bzw. eine substanzielle Laufzeitverlängerung ein. Eine Änderung der Ausstiegsregelungen in § 7 AtG ist daher in absehbarer Zeit nicht ernsthaft zu erwarten. Mit Ablauf des Jahres 2022 ist der Ausstieg vollzogen, wie dies auch Art. 143h GG-E vorsieht. Eine Verfassungsänderung würde also eine gegenwärtige Entscheidung mit dem Panzer des Verfassungsrechts absichern, die von keiner politisch relevanten Gruppe überhaupt ernsthaft in Frage gestellt wird – eine Entpolitisierung des bereits Entpolitierten. Künftigen Legislativen würden hingegen reale Politisierungschancen gerade dann verweigert, wenn es aufgrund veränderter Konflikte, Wertungen und Unsicherheiten demokratisch erforderlich wäre, die Kernenergienutzung zu repolitisieren.

Zusammengefasst lässt sich daher festhalten: Die Atomkraftnutzung ist umweltpolitisch, gesellschaftlich und mit dem alsbald vollzogenen Ausstieg auch technisch mausetot. Die Verfassungsänderung wirkt wie ein Reanimationsversuch, mit der ein untoter Wiedergänger aus dem Grab gelockt werden soll, um längst gewonnene Schlachten nochmals schlagen bzw. ein wenig nachfühlen zu dürfen. Verfassungspolitisch ist dies ein sinnloses Unterfangen.

III. Konkurrierende Bundesgesetzgebungskompetenz

Es wird eine Ergänzung des Art. 74 Abs. 1 GG um eine neue Kompetenz in einer Nr. 24a vorgeschlagen, die dem Bund die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit für „den Klimaschutz“ zuweist.

Diese Regelung wäre nur dann sinnvoll, wenn hiermit neue Regelungsfelder erschlossen würden, die dem Bund bislang nicht zustehen, und diese zugleich besser zentral geregelt werden. Zunächst einmal verfügt der Bund schon jetzt über eine umfassende Palette an Regelungen, die im Interesse des Klimaschutzes mobilisiert werden können:

- Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG enthält das Recht der Luftreinhaltung. Diese Regelung, auf die sich das gesamte gegenwärtige Immissionsschutzrecht stützt, erlaubt dem Bund Regelungen betreffend sämtliche Gase, Flüssigkeiten oder Feststoffe, die auf dem Luftweg zu schädlichen Umweltauswirkungen (vgl. § 3 Abs. 1 BImSchG) führen können. Schädliche Umweltauswirkungen sind anerkanntermaßen auch solche, die das Klima beeinträchtigen (vgl. einfachgesetzlich ausgeformt in § 2 Abs. 1 Nr. 3 UVPG: Klima; § 3 Abs. 2 BImSchG: Atmosphäre). Daher lässt sich das Recht klimaschädlicher Emissionen schon jetzt umfassend bundesrechtlich regeln.
- Das Recht der Energiewirtschaft nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG erlaubt einen Regelungszugriff auf die Energieerzeugung als die wichtigste Stellschraube einer wirksamen Klimapolitik.
- Das Verkehrsrecht nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG erlaubt, eine klimaschützende Verkehrspolitik in konkrete Regelungen zu übersetzen. Entsprechendes gilt für das Luftverkehrs- (Art. 73 Abs. 1 Nr. 6 GG) und das Eisenbahnrecht (Art. 73 Abs. 1 Nr. 6a GG).
- Eine klimaschutzrelevante Planung der Nutzung von Boden und Raum ist möglich, wenn man Regelungen – wie mit BauGB, BauNVO, ROG und ROV schon bislang – einer gesamtplanerischen Klimapolitik auf das Bodenrecht (Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG) oder das Recht der Raumordnung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG) stützt.
- Produktrechtliche Ansätze, bei denen Klimaschutz eine Querschnittspolitik ist, sind beispielsweise möglich im Recht der Wirtschaft (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG), im Lebensmittel- und Bedarfsgegenständerecht (Art. 74 Abs. 1 Nr. 20 GG) oder im Abfallrecht (Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG).
- Soweit Kohlendioxid auf natürliche Weise beispielsweise durch Aufforstung von Wäldern bzw. die Renaturierung oder den Erhalt von Mooren und Feuchtgebieten betrieben wird, ist das Naturschutzrecht einschlägig (Art. 74 Abs. 1 Nr. 29 GG).

Dies ließe sich noch weiter fortsetzen. Der Bund hat insoweit für die allermeisten klimaschutzpolitischen Regelungsfelder eine passende Gesetzgebungskompetenz. Ein potentiell wichtiges Feld der Klimaschutzpolitik wird im Übrigen vom Entwurf gar nicht erfasst: das Steuerrecht. Die Gesetzgebungskompetenzen sowie Ertragsaufkommenskompetenzen sind in den Art. 105, 106 GG separat geregelt und unabhängig von den Sachgesetzgebungskompetenzen des Art. 74 GG (dazu auch unten).

Soweit ersichtlich fehlen dem Bund lediglich zwei potentiell klimaschutzrelevante Materien, auf denen bislang keine Regelungen zulässig sind:

- Für den *kommunalen Klimaschutz*, soweit es um originäres Kommunalrecht geht, hat der Bund keine Kompetenz (Art. 70 Abs. 1 GG). Nun wird man schon hier feststellen müssen, dass die wichtigsten beiden Felder potentieller kommunaler Klimaschutzpolitik gleichwohl bundesrechtlich durchnormiert sind: die Bauleitplanung (BauGB) und die Energiewirtschaft (EnWG, EEG, KWKG, EEWärmeG usf.). Darüber hinaus ist das Kommunalrecht vor allem im Bereich kommunaler Wirtschaftsförderung, des ÖPNV und der Kommunalabgaben potentiell klimaschutzrelevant. Dies sind aber originäre Hausgüter der Länder, deren Preisgabe föderalismuspolitisch inakzeptabel erscheint.
- Das *Bauordnungsrecht* bietet Ansatzpunkte für eine verpflichtende klimaschützende Bauweise oder ein klimaschutzpolitisches Sanierungsrecht in Bezug auf einzelne Gebäude. Auch hier ist bereits das potentiell klimaschutzrelevante Recht der Bauprodukte europä-

isiert und bundesrechtlich normiert (BauPG²⁴). Ob sich die Länder im Übrigen auf eine Übertragung von Teilen dieser Materie auf den Bund einlassen würden, erscheint sehr fraglich. Föderalismuspolitisch spricht hiergegen, dass der Klimaschutz als Querschnittsziel möglicherweise weitgehende Vorgaben hinsichtlich der Bauweise von Gebäuden zulassen würde, weshalb die Folgen einer solchen – auf den ersten Blick punktuellen – Intervention des Bundes mittelbar erhebliche Regelungsspielräume der Länder auszehren könnten.

Im Übrigen sollte, wer eine „große Lösung“ anstrebt, den Klimaschutz aus den bereits genannten Gründen nicht isolieren, sondern den alten Vorschlag wiederaufgreifen, eine Bundeskompetenz für das „Recht der Umwelt“ zu schaffen.

IV. Finanzverfassungsrechtliche Folgeänderung

Es wird vorgeschlagen, Art. 106 Abs. 1 GG folgenden Satz anzufügen:

„Verbrauchssteuern²⁵ 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.“

Diese Regelung ist eine Reaktion auf die Entscheidung des BVerfG, das (im Ergebnis zutreffend²⁶) die damalige Kernbrennstoffsteuer für verfassungswidrig erachtet hat, weil diese eine im abschließenden Kanon der Steuertypen des Art. 106 GG nicht vorgesehene Steuerart war. Namentlich hat das Gericht den Charakter als Verbrauchsteuer verneint.²⁷ Angesichts der begrenzten Bedeutung einer möglichen Kernbrennstoffbesteuerung während der Restlaufzeit von weniger als drei Jahren bei wenigen Atommeilern erscheint jedenfalls insoweit die Verfassungsänderung dysfunktional. Wer die Kraftwerksbetreiber angemessen an den Kosten der Entsorgung und Endlagerung beteiligen will, wird innerhalb des geltenden Verfassungsrechts andere Instrumente einsetzen können, etwa eine Sonderabgabe zur Finanzierung eines derzeit nach StandAG²⁸ in Suche befindlichen Endlagerstandorts.

Nun will der Entwurf explizit den Begriff der Verbrauchssteuer auch deshalb neu definieren, „um das nötige Instrumentarium für die Bekämpfung der Klimakrise im fiskalischen Bereich bereitzustellen. Der Verbrauch insbesondere des Gemeinguts Luft kann besteuert werden“.²⁹ Auch hierfür ist ein verfassungsrechtlicher Bedarf indes nicht zwingend erkennbar. Mit der An-

²⁴ Bauproduktengesetz vom 5. Dezember 2012 (BGBl. I S. 2449, 2450), das durch Artikel 119 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474) geändert worden ist.

²⁵ Sowohl das Grundgesetz als auch das geltende Steuerrecht als auch die etablierte Rechtschreibung verwendet den Begriff „Verbrauchssteuer“ ohne Binde-S.

²⁶ Wie das BVerfG zuvor bereits FG Hamburg, ZUR 2012, 54 (57 f.); ZfZ Beilage 1/2014, 6 ff.; EWeRK 2014, 244 ff.; FG München, ZUR 2012, 255 f.; Gärditz, N&R 2013, 11 (13 ff.); ders., ZfZ 2014, 18 (19 ff.); für die Verfassungskonformität hingegen FG Stuttgart, ZUR 2012, 252 (253); Waldhoff/von Aswege, Kernenergie als „goldene Brücke“?, 2010, S. 57; Waldhoff, ZfZ 2012, 57 ff.

²⁷ BVerfGE 145, 171 ff.

²⁸ Standortauswahlgesetz vom 5. Mai 2017 (BGBl. I S. 1074), das zuletzt durch Artikel 2 Absatz 16 des Gesetzes vom 20. Juli 2017 (BGBl. I S. 2808) geändert worden ist.

²⁹ BT-Drs. 19/4522, S. 8.

erkenntnis der „Ressourcennutzungsgebühr“ durch das BVerfG in seiner Wasserpfeffnig-Entscheidung im Jahr 1995 ist der Weg zu einem ökologischen Abgabenrecht, das an die Nutzung von Umweltressourcen anknüpft, längst geebnet worden.³⁰ Nun ließe sich allenfalls fragen, ob eine Inanspruchnahme durch eine *Steuer* (statt durch eine *nichtsteuerliche Abgabe*) fiskalpolitisch sachgerechter erschiene. Der wesentliche Unterschied bestünde hier wohl vor allem darin, dass nichtsteuerliche Ressourcennutzungsabgaben aus finanzverfassungs- wie gleichheitsrechtlichen Gründen³¹ nicht dem allgemeinen Haushalt zufließen würden, sondern einen – der sachlichen Gesetzgebungskompetenz korrespondierenden – Sach- bzw. Finanzierungszweck (hier ökologischer Provenienz) verfolgen müssten. Das Aufkommen aus einer Verbrauchsteuer stünde hingegen nach Art. 106 Abs. 1 (künftig: Satz 1) Nr. 3 GG dem Bund und im Rahmen des Bundeshaushalts zweckfrei zu (Bundessteuer).

Wer einen spezifischen ökologischen Ansatz verfolgt, wie dies bei der antragstellenden Fraktion unterstellt werden darf, müsste eigentlich den bisherigen Weg über ökologisch zweckgebundene Ressourcennutzungsabgaben gegenüber einer Bundessteuer bevorzugen, die in den allgemeinen Staatshaushalt fließt (Art. 110 GG) und nach Bedarf für beliebige nichtökologische Ziele (von der Sanierung maroder Bundeswehrausrüstung bis zum Stopfen von Löchern in der Gesetzlichen Rentenversicherung) verausgabt werden kann.

(Prof. Dr. Klaus F. Gärditz)

³⁰ BVerfGE 93, 319 ff.

³¹ BVerfGE 108, 186 (218 f.); 110, 370 (387 ff.); st. Rspr. seit BVerfGE 55, 274 (300 ff.); 82, 159 (179 ff.); 92, 91 (113 ff.); 93, 319 (342 f.); 101, 141 (147 ff.). Aus der jüngsten Rspr. etwa BVerfGE 113, 128 ff.; 122, 316 ff.; 123, 132 ff.; 135, 155 ff.; 136, 194 ff.