



Wortprotokoll der 36. Sitzung

Ausschuss für Inneres und Heimat

Berlin, den 11. Februar 2019, 14:00 Uhr
10557 Berlin, Konrad-Adenauer-Str. 1
Paul-Löbe-Haus, Raum 2 300

Vorsitz: Andrea Lindholz, MdB

Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

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

Federführend:

Ausschuss für Inneres und Heimat

Mitberatend:

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare
Sicherheit

Berichterstatter/in:

Abg. Philipp Amthor [CDU/CSU]
Abg. Mahmut Özdemir (Duisburg) [SPD]
Abg. Jochen Haug [AfD]
Abg. Konstantin Kuhle [FDP]
Abg. Dr. Lukas Köhler [FDP]
Abg. Ulla Jelpke [DIE LINKE.]
Abg. Filiz Polat [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]



Inhaltsverzeichnis

	<u>Seite</u>
I. Anwesenheitslisten	3
II. Sachverständigenliste	12
III. Sprechregister der Sachverständigen und Abgeordneten	13
IV. Wortprotokoll der Öffentlichen Anhörung	14
V. Anlagen	
<u>Stellungnahmen der Sachverständigen</u>	
Prof. Dr. Christoph Degenhart, Universität Leipzig	19(4)214 A 38
Prof. Dr. Alexander Proelß, Universität Hamburg	19(4)214 B 54
Dr. Ulrich Vosgerau, Privatdozent	19(4)214 C 63
Prof. Dr. Wolfram Cremer, Ruhr-Universität Bochum	19(4)214 D 70
Prof. Dr. Johannes Saurer, Universität Tübingen	19(4)214 E 84
Prof. Dr. Klaus Ferdinand Gärditz, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn	19(4)1214 F 92



if

19. Wahlperiode



Deutscher Bundestag

Sitzung des Ausschusses für Inneres und Heimat (4. Ausschuss)
Montag, 11. Februar 2019, 14:00 Uhr

Es gelten die Datenschutzhinweise unter: <https://www.bundestag.de/datenschutz>

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
CDU/CSU		CDU/CSU	
Amthor, Philipp		Berghegger Dr., André	
Bernstiel, Christoph		Frei, Thorsten	
Brand (Fulda), Michael		Gnodtke, Eckhard	
Henrichmann, Marc		Gröhler, Klaus-Dieter	
Irmer, Hans-Jürgen		Hauer, Matthias	
Kuffer, Michael		Heil, Mechthild	
Lindholz, Andrea		Heveling, Ansgar	
Middelberg Dr., Mathias		Hoffmann, Alexander	
Müller, Axel		Launert Dr., Silke	
Nicolaisen, Petra		Maczak Dr., Jan-Marco	
Oster, Josef		Pantel, Sylvia	
Schuster (Weil am Rhein), Armin		Schimke, Jana	
Seif, Detlef		Sensburg Dr., Patrick	
Throm, Alexander		Lillich Dr., Volker	
Vries, Christoph de		Veith, Oswin	
Wendt, Marian		Wellenreuther, Ingo	



off

19. Wahlperiode

Sitzung des Ausschusses für Inneres und Heimat (4. Ausschuss)
Montag, 11. Februar 2019, 14:00 Uhr

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
SPD		SPD	
Castellucci Dr., Lars	_____	Fechner Dr., Johannes	_____
Esken, Saskia	_____	Gerster, Martin	_____
Grötsch, Uli	_____	Högl Dr., Eva	_____
Hartmann, Sebastian	_____	Juratovic, Josip	_____
Heinrich, Gabriela	_____	Kolbe, Daniela	_____
Kaiser, Elisabeth	_____	Lühmann, Kirsten	_____
Lindh, Helge	_____	Poschmann, Sabine	_____
Lischka, Burkhard	_____	Rix, Sönke	_____
Mittag, Susanne	_____	Rüthrich, Susann	_____
Özdemir (Duisburg), Mahmut	_____	Vöpel, Dirk	_____
AfD		AfD	
Baumann Dr., Bernd	_____	Elsner von Gronow, Berengar	_____
Curio Dr., Gottfried	_____	Harder-Kühnel, Mariana Iris	_____
Haug, Jochen	_____	Hilse, Karsten	_____
Herrmann, Lars	_____	Maier, Jens	_____
Hess, Martin	_____	Reusch, Roman Johannes	_____
Wirth Dr., Christian	_____	Storch, Beatrix von	_____

4. Februar 2019

Anwesenheitsliste
Referat ZT 4 - Zentrale Assistenzdienste, Tagungsbüro
Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32251, Fax: +49 30 227-38339

Seite 2 von 4



07

19. Wahlperiode

Sitzung des Ausschusses für Inneres und Heimat (4. Ausschuss)
Montag, 11. Februar 2019, 14:00 Uhr

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
FDP		FDP	
Höferlin, Manuel		Beeck, Jens	
Kuhle, Konstantin		Ruppert Dr., Stefan	
Schulz, Jimmy		Streck-Zimmermann Dr., Marie-Agnes	
Strasser, Benjamin		Thomae, Stephan	
Teuteberg, Linda		Toncar Dr., Florian	
<u>KÖHLER, COKAS</u>			
DIE LINKE		DIE LINKE	
Hahn Dr., André		Beutin, Lorenz Gösta	
Jelpke, Ulla		Daßdelen, Sevim	
Pau, Petra		Movassat, Niema	
Renner, Martina		Nastic, Zaklin	
BÜ90/GR		BÜ90/GR	
Amtsberg, Luise		Badum, Lisa	
Mihalic Dr., Irene		Bayram, Canan	
Notz Dr., Konstantin von		Brugger, Agnieszka	
Polat, Filiz		Haßelmann, Britta	
<u>Rothmann, Hannah</u>			



off

19. Wahlperiode

Sitzung des Ausschusses für Inneres und Heimat (4. Ausschuss)
Montag, 11. Februar 2019, 14:00 Uhr

**Beratende Mitglieder (§57 Abs. 2 GOBT)
des Ausschusses**

Unterschrift

Fraktionslos

Petry Dr., Frauke



off

Tagungsbüro



Deutscher Bundestag

Sitzung des Ausschusses für Inneres und Heimat (4. Ausschuss)

Montag, 11. Februar 2019, 14:00 Uhr

	Fraktionsvorsitz	Vertreter
CDU/CSU	_____	_____
SPD	_____	_____
AFD	_____	_____
FDP	_____	_____
DIE LINKE.	_____	_____
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	_____	_____

Fraktionsmitarbeiter

Name (Bitte in Druckschrift)	Fraktion	Unterschrift
Will	SPD	Will
Bark	Grüne	Bark
Bjork	FDP	Karl Fj
Oltmann	FDP	KG
Hage, KTH	B90/Grüne	K
Schwilk, Aty	B90/Grüne	AS

Stand: 13. September 2018 / ZT4, Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32659
Es gelten die Datenschutzhinweise unter: <https://www.bundestag.de/datenschutz>



off

Tagungsbüro

Sitzung des Ausschusses für Inneres und Heimat (4. Ausschuss)
Montag, 11. Februar 2019, 14:00 Uhr

Seite 3

Bundesrat

Land	Name (bitte in Druckschrift)	Unterschrift	Amtsbezeichnung
Baden-Württemberg			
Bayern			
Berlin			
Brandenburg			
Bremen			
Hamburg			
Hessen			
Mecklenburg-Vorpommern			
Niedersachsen			
Nordrhein-Westfalen			
Rheinland-Pfalz			
Saarland			
Sachsen			
Sachsen-Anhalt			
Schleswig-Holstein			
Thüringen	SANDRA REDA	Sandra Reda	Prf.

Stand: 13. September 2018 / ZT4, Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32659
Es gelten die Datenschutzhinweise unter: <https://www.bundestag.de/datenschutz>.



off

Tagungsbüro

Sitzung des Ausschusses für Inneres und Heimat (4. Ausschuss)
Montag, 11. Februar 2019, 14:00 Uhr

Seite 4

Ministerium bzw. Dienststelle
(bitte in Druckschrift)

Name (bitte in Druckschrift)

Unterschrift

Amtsbezeichnung

BMI

Dr. BREVE, HELGER

ORR

BfTI

Dr. Gmasbeck, IT

MDirig

Stand: 13. September 2018 / ZT4, Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32659
Es gelten die Datenschutzhinweise unter: <https://www.bundestag.de/datenschutz>.



Liste der Sachverständigen

Öffentliche Anhörung am Montag, dem 11. Februar 2019, 14.00 Uhr
„Klimaschutz“

Stand: 4. Februar 2019

Prof. Dr. Wolfram Cremer
Ruhr-Universität Bochum

Prof. Dr. Christoph Degenhart
Universität Leipzig

Prof. Dr. Klaus Ferdinand Gärditz
Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

Ursula Philipp-Gerlach
Rechtsanwälte Philipp-Gerlach & Teßmer, Frankfurt am Main

Prof. Dr. Alexander Proelß
Universität Hamburg

Prof. Dr. Johannes Saurer, LL.M. (Yale)
Universität Tübingen

Dr. Ulrich Vosgerau
Privatdozent



Sprechregister der Sachverständigen und Abgeordneten

<u>Sachverständige</u>	<u>Seite</u>
Prof. Dr. Wolfram Cremer	14, 24, 36
Prof. Dr. Christoph Degenhart	15, 16, 24, 25, 36
Ursula Philipp-Gerlach	16, 25, 26, 35
Prof. Dr. Alexander Proelß	17, 27, 34
Prof. Dr. Johannes Saurer	18, 28, 33
Dr. Ulrich Vosgerau	19, 28, 33
<u>Abgeordnete</u>	
Vors. Andrea Lindholz (CDU/CSU)	14, 15, 16, 17, 18, 19, 21, 22, 23
Stv. Vors. Jochen Haug (AfD)	24, 25, 26, 27, 28, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37
BE Abg. Philipp Amthor (CDU/CSU)	21, 30
BE Abg. Mahmut Özdemir (SPD)	22, 31
BE Abg. Dr. Christian Wirth (AfD)	21, 30
BE Abg. Dr. Lukas Köhler (FDP)	22
BE Abg. Konstantin Kuhle (FDP)	31
Abg. Lorenz Gösta Beutin (DIE LINKE.)	23, 32
Abg. Lisa Badum (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)	23
Abg. Dr. Manuela Rottmann (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)	32



Einzigiger Tagesordnungspunkt

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

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Meine sehr geehrten Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen. Ich darf Sie alle zu unserer heutigen öffentlichen Anhörung begrüßen. Es ist die 36. Sitzung unseres Ausschusses für Inneres und Heimat. Ab 15:00 Uhr wird mich heute mein Stellvertreter, Herr Haug, vertreten. Das will ich schon einmal vorab mitteilen. Entschuldigt hat sich auch Herr Prof. Dr. Gärditz krankheitsbedingt als Sachverständiger, umso mehr darf ich aber alle anderen anwesenden Damen und Herren Sachverständige begrüßen und mich auch für Ihr Kommen sehr herzlich bedanken. Seitens der Bundesregierung haben wir heute Herrn MDg Griesbeck bei uns und die Sitzung wird – wie üblich – im Parlamentsfernsehen des Deutschen Bundestages per Livestream übertragen. Wir werden auch – wie üblich – ein Wortprotokoll mittels Bandabschrift fertigen, das entsprechend hinterher übersandt wird.

Wir haben wieder den Verlauf unserer heutigen Sitzung so vorgesehen, dass die Sachverständigen zunächst fünf Minuten die Möglichkeit haben, ein Eingangsstatement zu machen. Dann werden wir in die Fragerunden der Kolleginnen und Kollegen der Fraktionen eintreten. Teilweise liegen uns zu der Anhörung heute schon Stellungnahmen vor. Auch dafür darf ich mich im Vorfeld bedanken. Bei den Fraktionsrunden halten wir es wie üblich, entweder die gleiche Frage an zwei Sachverständige oder zwei Fragen an einen Sachverständigen zu richten, das wollte ich auch nochmal vorab zu den Regularien mitteilen. Dann würde ich vorschlagen, wenn es keine Fragen mehr gibt, dass wir gleich in die Stellungnahmen der Sachverständigen eintreten und würde hier beginnen mit Herrn Prof. Cremer. Wir hatten fünf Minuten vorgesehen. Ich bitte auch so ungefähr das Zeitfenster einzuhalten, damit wir ausreichend Zeit für die Fragen haben. Bitteschön.

SV Prof. Dr. Wolfram Cremer (Ruhr-Universität Bochum): Vielen Dank für die Einladung. Ich habe fünf Minuten Zeit. Ich werde also das, was ich in meiner schriftlichen Stellungnahme ausgeführt habe, nicht wiederholen können. Ich werde mich stattdessen auf die schriftlichen Äußerungen der Kollegen beziehen und insbesondere drei Einwände behandeln. Die drei Einwände beziehen sich sämtlich auf das erste Thema, also die Staatszielbestimmung Klimaschutz nach Maßgabe der völkerrechtlichen Verpflichtungen und Ziele. Ein erster grundsätzlicher Einwand geht dahin, dass die vorgeschlagene Bestimmung schon kein geeigneter Prüfungsmaßstab sei, weil es ihr an Deutlichkeit und mithin an der unmittelbaren Anwendbarkeit fehle. Das ist aus meiner Sicht nicht zutreffend, denn die Frage der unmittelbaren Anwendbarkeit hat zwar etwas mit der Bestimmtheit von Normen zu tun, Staatsziele oder auch Grundrechte sind aber dadurch charakterisiert, dass sie in hoher Weise unbestimmt sind, und das knüpft mutatis mutandis an die Unterscheidung zwischen Regeln und Prinzipien an. Staatszielbestimmungen und Grundrechte begründen keine konditional gefassten Regeln, sondern sind als Prinzipien auf Optimierung gerichtete sogenannte Optimierungsgebote. Und die vorgeschlagene Staatszielbestimmung des neuen Art. 20a Abs. 1 Satz 2 GG würde den Charakter typischer Staatszielbestimmungen, wie etwa des Sozialstaatsprinzip, das keineswegs deutlicher ist, teilen. Die geäußerte Kritik knüpft dann auch unmittelbar an das Bestimmtheitsgebot an, ohne dass es verfassungsrechtlich genauer verordnet wird, wenn es etwa heißt, dass der Klimaschutz selber nicht hinreichend bestimmt ist. Auch das leuchtet mir aus den vorgenannten Gründen nicht ein. Der Klimaschutz ist jedenfalls nicht weniger bestimmt als das Sozialstaatsprinzip, im Gegenteil in der vorgeschlagenen Gestalt gar bestimmter. Und wenn darauf hingewiesen wird, dass die Unbestimmtheit des Klimaschutzes sich schon daran zeige, dass daran anschließend die Nutzung der Kernenergie ausgeklammert werden solle bzw. müsse, überzeugt das noch weniger, wird daran doch deutlich, dass man weiß, was Klimaschutz ist, denn sonst könnte bzw. müsste man nicht zielgenau etwas hinausnehmen. Das jenseits von Art. 103 Abs. 2 GG, wo es für das Strafrecht ausdrücklich verankert ist, im Rechtsstaatsprinzip zu verortende Bestimmtheitsgebot adressiert nicht die Abwägung von Verfassungsbestimmungen, sondern vor allem Normen,



die unmittelbar an den Bürger gerichtet sind; darum geht es hier aber eben gerade nicht.

Ein weiterer Einwand zielt auf die Anforderungen des demokratischen Prinzips, wobei die geäußerte Kritik teils eher verfassungspolitisch als verfassungsrechtlich ausgerichtet scheint, wenn eine Begrenzung der Entscheidungsspielräume des demokratisch unmittelbar legitimierten Gesetzgebers beklagt wird. Natürlich, jede Verfassungsbestimmung, die auch den Gesetzgeber bindet, wie etwa Art. 1 Abs. 3 GG d oder eben die vorgeschlagene neue Klimaschutzzielbestimmung, schränkt die Spielräume des Gesetzgebers ein, aber dieses Argument lässt sich als grundsätzliches Argument gegen jede gegenüber dem Gesetzgeber verbindliche Verfassungsbestimmung richten. Solange es unspezifisch bleibt, würde es also die Existenz einer den Gesetzgeber kontrollierenden Verfassungsgerichtsbarkeit als solcher infrage stellen. Als grundsätzliches Argument ist es also nicht weiterführend. Soweit es spezifiziert wird, wird darauf hingewiesen, dass es dem Bundesverfassungsgericht an spezifischer Expertise fehle, namentlich an naturwissenschaftlicher Expertise. Das mag insoweit bei den meisten Richtern am Bundesverfassungsgericht zutreffen, würde aber, nähme man den Einwand beim Wort, dazu führen, dass all die Materien, für die eine besondere naturwissenschaftliche Expertise oder sonstige fachliche Expertise erforderlich ist, vom Bundesverfassungsgericht nicht mehr überprüft werden dürften. Auch das ist sicherlich nicht überzeugend.

Mein letzter Punkt bezieht sich auf die in Bezug genommene Schutzpflichtenjudikatur des Bundesverfassungsgerichts. Auch insoweit wird ein Konnex zum Demokratieprinzip hergestellt, wenn es heißt, dass das Bundesverfassungsgericht ob des Demokratieprinzips bezüglich der Annahme von Schutzpflichtverletzungen des Gesetzgebers äußerst zurückhaltend sei. In der Tat ist das Bundesverfassungsgericht im Hinblick auf eine Feststellung der Verletzung grundrechtlicher Schutzpflichten sowie von Staatszielbestimmungen und daraus resultierenden Handlungspflichten des Gesetzgebers zurückhaltend. Gerade deshalb geht das Anliegen der vorgeschlagenen Klimaschutzzielbestimmung dahin, für ein weitgehend als besonders wichtig anerkanntes Ziel, eben den Klimaschutz, die Anforderungen ein wenig zu erhöhen bzw. zu präzisieren. Das ist in der Gesetzesbegründung unter Rekurs auf

Garzweiler auch zum Ausdruck gekommen. Ich selbst habe das Beispiel der Überschallflugzeuge genannt und gefragt, ob diese Technologie ohne Verstoß gegen den jetzigen Art. 20a GG wieder eingeführt werden dürfte und falls diese Frage zu verneinen wäre, ob die vorgeschlagene Neufassung dies untersagte. Wäre Letzteres zu bejahen, erschiene die Neufassung verfassungspolitisch unabweisbar. Vielen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen herzlichen Dank. Wir kommen dann zu Herrn Prof. Dr. Degenhart.

SV Prof. Dr. Christoph Degenhart (Universität Leipzig): Frau Vorsitzende, verehrte Mitglieder des Ausschusses, ich verbinde meinen Dank für die Einladung mit kurzen Hinweisen auf die verfassungsrechtlichen und verfassungspolitischen Probleme, die ich in meiner Stellungnahme näher ausgeführt habe. Zunächst die verfassungsrechtliche Sicht: Natürlich ist die verfassungsändernde Mehrheit in einem weiten Ermessen darin zu sehen, was sie alles ins Grundgesetz schreiben will, selbstverständlich auch neue Staatszielbestimmungen. Wie dann das Problem der Bestimmtheit zu lösen ist, wie etwaige Normenkonflikte zu lösen sind, das kann getrost dem Interpreten des Grundgesetzes und der Rechtsprechung überlassen bleiben. Gleichwohl sehe ich hier ein gewisses Problem in Fragen der Bestimmtheit, und zwar, ich stimme mit meinem Vorredner völlig darin überein, dass Staatszielbestimmungen weit offen gefasst sind – typischerweise. Wenn ich aber den Gesetzesvorschlag lese, und vor allem die Begründung zum Gesetz, soll hier doch sehr viel mehr als nur eine mehr oder weniger unverbindliche Staatszielbestimmung ins Grundgesetz aufgenommen werden, sondern es wird ausdrücklich eine Formulierung gewählt, wie sie der Grundgesetzgeber nur für höchstrangige Werte Art. 1 Abs. 3 GG – die Grundrechte – gewählt hat. Das heißt, hier ist eine sehr viel weitergehende Verbindlichkeit meines Erachtens ausdrücklich intendiert. Im Übrigen aber – wie gesagt – der verfassungsändernde Gesetzgeber hat weites Ermessen, allerdings in den Schranken des Art. 79 GG, der zwar in materieller Hinsicht weite Spielräume belässt, dessen formelle Anforderungen aber strikt sind. Das Grundgesetz kann nur geändert werden durch ein Gesetz, das ausdrücklich den Text des Grundgesetzes ändert. Es gilt die Einheit



des Verfassungstextes. Und wenn ich hier die vorgeschlagene Ergänzung des Art. 20a GG mir ansehe, wird verwiesen auf Ziele und Verpflichtungen des Völkerrechts. Wenn ich mir die Gesetzesbegründung ansehe, wissen die Initiatoren selbst nicht ganz so genau, was hier eigentlich verbindlich sein soll. Sie beziehen sich zwar auf das berühmte nahe, aber unter zwei – nicht Prozent, das ist Draghi – sondern zwei Grad Erderwärmung. Aber bei den übrigen Zielen des Pariser Abkommens sei es unklar, welche rechtlichen Verbindlichkeiten sie enthalten würden. Wie soll dann der Norminterpret, wie soll der Adressat der Norm aus dem Normtext selbst entnehmen können, was nun eigentlich gelten soll? Denn das ist der Zweck des Art. 79 Abs. 1 GG: Es soll für den Adressaten unmittelbar aus dem Grundgesetz erkennbar sein, was von Verfassungswegen gilt. Ausnahmen durch Verweisung auf andere Normen sind nur in sehr engen Grenzen zulässig, sind hier nicht gewahrt, insbesondere über das Pariser Abkommen, das war bisher nicht Bestandteil des Verfassungsrechts, das würde unmittelbar Bestandteil des Verfassungsrechts. Welche künftigen Vorschriften hier gemeint sein können, das kann sich eigentlich niemand aus dem Verfassungstext erschließen. Ich sehe also hier Art. 79 Abs. 1 GG nicht gewahrt, die Parallele zu Art. 25 GG trägt – wie anderweitig ausgeführt – nicht und auch Art. 59 Abs. 2 GG trägt darüber nicht hinweg. Das ist der maßgebliche verfassungsrechtliche Einwand.

In mehr verfassungspolitischer Hinsicht möchte ich hinweisen auf das, was man als eine Entparlamentarisierung durch Konstitutionalisierung bezeichnen kann. Ich will versuchen, das ein bisschen verständlicher auszudrücken. Es geht hier bei klimapolitischen oder auch energiepolitischen Entscheidungen um komplexe Abwägungsvorgänge, für die unterschiedliche Verfassungsgüter und Rechtsgüter in Abwägung zu bringen sind. Denken Sie nur an die energiepolitische Trias: Versorgungssicherheit, Sozialverträglichkeit, Umweltverträglichkeit. Diese Ziele können in Konflikt miteinander geraten und auch innerhalb des umweltrechtlichen Staatszieles bestehen norminterne Interessen und Rechtsgutkonflikte. Diese Konflikte zu lösen ist Entscheidung des parlamentarischen Gesetzgebers, und derartige Abwägungsvorgänge und Abwägungsentscheidungen sollten nicht in der Verfassung festgezurrt werden, denn letztlich sollte der Gesetzgeber entscheiden und hier nicht das Bundesverfassungsgericht.

Es würde hier die einseitige Betonung eines Rechtsgutes erhebliche Probleme in der Abwägung mit anderweitigen Rechtsgütern aufwerfen. Deshalb sollte meines Erachtens auch der Atomausstieg nicht verfassungsrechtlich zementiert werden, denn künftige parlamentarische Mehrheiten sollten die Möglichkeit haben, dieses Ziel möglicherweise zu revidieren. Insbesondere wenn ich hier diesen Art. 20a Abs. 2 GG lese, so wie es vom Leser gedacht ist, fällt mir manchmal die Frage eines Mitglieds des Bundesverfassungsgerichts ein, der während der mündlichen Verhandlung zu Garzweiler den Vertreter der Beschwerdeführer gefragt hat: „Ja, Sie können aber doch nicht alles durch nichts ersetzen!“ Und genau diese Thematik, genau diese Problematik sehe ich hier gegeben.

Was die übrigen Ergänzungen betrifft, selbstverständlich kann der verfassungsändernde Gesetzgeber auch den Kompetenzkatalog erweitern ...

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Ich schaue schon mal auf die Uhr – als kleinen Hinweis.

SV Prof. Dr. Christoph Degenhart (Universität Leipzig): Okay. Wir bewegen uns hier, genauso wie im finanzverfassungsrechtlichen Teil, im Zuge der allgemeinen Tendenz zu einer Verlagerung von Kompetenzen von den Ländern auf den Bund. Das ist in erster Linie eine verfassungspolitische Frage. Vielen Dank. Ich denke, ich habe vielleicht ein bisschen was von der Zeit des erkrankten Kollegen in Anspruch genommen.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Dann kommen wir als nächstes zu Frau Philipp-Gerlach, bitte.

SV Ursula Philipp-Gerlach (RAe Philipp-Gerlach & Teßmer, Frankfurt/Main): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Art. 20a GG sagt ja schon, dass der Staat auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Grundlagen zu schützen hat. Wir sind uns – glaube ich – einig im Raum, dass darunter auch der Klimaschutz fällt. In Aschaffenburg – ich komme auch aus der Nähe von Aschaffenburg – haben am Freitag 1.200 Schüler vor der Stiftkirche demonstriert. Ich denke, das ist ein Signal. Es ist ein Signal, ob wirklich Art. 20a GG ausreicht – ich sage jetzt mal – für das, was uns erwartet. Haben Parlament oder die Staatsgewalt ihre Hausaufgaben gemacht? Die Kids sagen nein. Wenn diese Kids 40, 50 Jahre alt sind, dann muss diese Generationen das ausbaden, was wir nicht geschafft



haben. Die Grünen haben jetzt diesen Antrag gestellt und wollen – da gebe ich Ihnen Recht, Herr Degenhart – eine Pflicht, eine Verbindlichkeit, eine Konkretisierung erreichen, die bislang in Art. 20a GG nicht enthalten ist. Hiergegen wird nahezu in allen Stellungnahmen letztendlich vorgetragen, es sei zu unbestimmt. Jetzt lesen Sie mal die Vorschriften des Grundgesetzes, ich denke, alle diese – sowohl Grundrechte, als auch Staatszielbestimmungen – sind natürlich der Sache nach schon abstrakt formuliert und es ist Aufgabe der Juristen, vorrangig dann des Bundesverfassungsgerichts, diese Normen auszulegen. Sie sprachen Garzweiler an. Ich bin keine Staatsrechtlerin, keine Verfassungsrechtlerin, sondern Fachanwältin für Verwaltungsrecht und habe zusammen mit Herrn Degenhart bzw. haben wir aus der Kanzlei Philipp-Gerlach & Teßmer betroffene Eigentümer in dem Garzweiler-Verfahren vertreten und standen vor dem Bundesverfassungsgericht, das heißt, ich habe eins zu eins mitbekommen, was dort die Richter gesagt haben. Natürlich war Herr Prof. Degenhart für die Bundesregierung dort tätig, wir für die Betroffenen. Wir haben letztes Jahr die Entscheidung erwirken können, dass der Hambacher Forst erstmal stehen bleibt. Das heißt also, hier konkret, wie kriegen wir die Klimaschutzbelange in die Verfahren rein? Das ist das, was uns Praktiker letztendlich interessiert und die Betroffenen. Die Betroffenen finden kein Gehör, wenn es um die Erreichung der Klimaschutzziele geht. Sie finden kein Gehör vor den Gerichten, weil gesagt wird, es liegen keine konkretisierten gesetzgeberischen Maßnahmen vor. Die Richter des Bundesverfassungsgerichts sagen, der Gesetzgeber hat einen Entscheidungs- und Gestaltungsspielraum. Aber – und das ist der springende Punkt – es gibt kein Schutzniveau, an das sich die Maßnahmen des Gesetzgebers letztendlich halten müssen. Und das ist das Ziel dieses Antrages, dass dieses Schutzniveau eingeführt wird, verbindlich gemacht wird für alle Staatsgewalt. Und in einem gebe ich Ihnen nicht Recht, wenn Sie sagen, die Richter des Bundesverfassungsgerichts haben nicht die nötige Sachkompetenz. Wenn ich in Erinnerung rufen kann, wie die mündliche Verhandlung vorbereitet wurde vom Bundesverfassungsgericht zu Garzweiler. Es sind zig Gutachten – und zwar nicht nur juristische, sondern insbesondere auch energiepolitische Fragen dort aufgearbeitet worden. Sie wissen es, hunderte von Seiten Gutachten von je-

der Partei. Das heißt, es ist sehr stark dort zur Sprache gekommen. Die Klimaschutzziele, so wie sie jetzt in dem Antrag formuliert sind, dass es eine Bindung an die internationalen Verträge gibt, würden ein Stück weit diese Konkretisierung mit sich bringen und in der Hoffnung, dass dann auch möglicherweise ein Klimaschutzgesetz, was angekündigt wird, daraufhin überprüft werden kann, ob es ausreichend sein wird, die Maßnahmen, die dort vorgesehen sind, um die Reduktion der Treibhausgasemission zu erreichen. Vielen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank auch von meiner Seite. Als nächstes hätten wir dann Herrn Prof. Proelß.

SV **Prof. Dr. Alexander Proelß** (Universität Hamburg): Herzlichen Dank, Frau Vorsitzende. Ich möchte danken – wie meine Vorredner – für die Einladung und eine Anmerkung voranstellen, bevor ich auf zwei/drei Einzelheiten in meinem einleitenden Statement eingehe. Die einleitende Anmerkung bezieht sich darauf, dass in dem Falle, in dem die Bundesrepublik Deutschland – wie im Falle des Übereinkommens von Paris geschehen – einen völkerrechtlichen Vertrag ratifiziert hat, Exekutive und Judikative vor dem Hintergrund des Rechtsstaatsprinzips (Art. 20 Abs. 3 GG) ohnehin an diesen Vertrag gebunden sind, und zwar kraft innerstaatlichen Rechts. Das bedeutet, dass das, womit wir uns heute hier beschäftigen ausschließlich den Gesetzgeber betrifft. Und das – denke ich – ist schon ein Aspekt, der Anlass zu Bedenken, den Gesetzgeber betreffend, gibt, wenn es um die Kompetenzverteilung im Rahmen des Rechtsstaats und des demokratischen Prinzips geht. Mein primär völkerrechtlicher Einwand bezieht sich darauf, dass ich generell glaube, dass das Übereinkommen von Paris sehr häufig missverstanden wird, und das hat nun zu tun mit dem vom Sachverständigen Cremer eben vorgetragenen Gegenargument, was die Frage der unmittelbaren Anwendbarkeit angeht. Das Übereinkommen von Paris statuiert nur in prozeduraler Hinsicht sogenannte Erfolgspflichten. Es geht hier um unterschiedliche Pflichtenkategorien. Wenn lediglich ein bloßes Verhalten gefordert ist von den Vertragsparteien – und das ist beim Übereinkommen von Paris zumindest überwiegend der Fall, dann gibt es dort, solange ein gewisses Bemühen hinsichtlich des geforderten Verhaltens stattfindet, gar nichts einzuklagen. Das heißt, das Ziel, das mit dem Gesetzentwurf letztlich



verfolgt wird, kann man auf diese Art und Weise gar nicht erreichen. Ich will das an einem Beispiel verdeutlichen: Das Zwei-Grad-Ziel ist ein globales Durchschnittstemperaturziel. Das kann man nicht herunterbrechen auf die einzelnen Vertragsparteien. Das war nie so vorgesehen. Es ist in Paris ja gerade nicht gelungen, individuelle Klimaschutzziele festzulegen. Wenn aber ein nationales Gericht mit diesem globalen Zwei-Grad-Celsius-Ziel gar nicht arbeiten kann, dann leuchtet mir der Sinn und Zweck der angedachten Verfassungsänderung rechtspolitisch überhaupt nicht ein. Im internationalen Schrifttum wird einhellig vertreten, dass der Schwerpunkt des Übereinkommens von Paris auf den sogenannten obligations of conduct – also Verhaltens- oder Gewährleistungspflichten – liegt. Was ich Ihnen gerade berichte über dieses Zwei-Grad-Celsius-Ziel, das ist also keine Sondermeinung, sondern state of the art im umweltvölkerrechtlichen Schrifttum, und ich denke, das spielt eine ganz große Rolle.

Zweitens eine Anmerkung zum Bestimmtheitsgrundsatz, der hier mehrfach aufgetaucht ist. Auch ich habe darauf Bezug genommen in meiner schriftlichen Kurzstellungnahme. Es geht mir insoweit nicht um die Frage, ob der Gesetzentwurf mit dem verfassungsrechtlichen rechtstaatlichen Bestimmtheitsgrundsatz vereinbar ist. Vielmehr geht es mir darum, ob die geplante Verfassungsänderung in ihrer konkreten Form ihre Ziele zu erreichen vermag, ob sie also geeignet ist, die eigentlich verfolgten Anliegen zu erreichen. Da habe ich ganz erhebliche Bedenken, weil der Begriff Klimaschutz durchaus kontrovers ist. Bitte bedenken Sie, dass der Weltklimarat auch CO₂-Entnahmetechniken und andere moderne Technologien, die in Deutschland in höchstem Maße – und zu einem nicht unerheblichen Anteil, würde ich sagen, zu Recht kontrovers – diskutiert werden, als Klimaschutzmaßnahmen qualifiziert. Das heißt, man muss sich sehr genau überlegen, was man hier eigentlich zu einer Staatszielbestimmung machen will.

Letzter Einwand, Frau Vorsitzende, dann bin ich mit der Zeit auch schon um. Ich glaube, es wird nicht hinreichend deutlich, was eigentlich genau mit der geplanten Änderung von Art. 20a GG erreicht werden soll. Auf der einen Seite heißt es Staatszielbestimmung. Staatszielbestimmungen sind – und da stimme ich dem Sachverständigen Cremer ganz zu – notwendig offen formuliert, damit

der Gesetzgeber Güterabwägungen – wie Herr Deegenhard das eben gesagt hat – vornehmen kann. Das ist genau der Sinn und Zweck von Staatszielbestimmungen, dass man praktische Konkordanz herstellen kann im Hinblick auf ein ganz spezifisches Rechtsgut, hier also den Klimaschutz. Wenn man sich aber die Begründung des Gesetzentwurfs anschaut, dann geht es letztlich um etwas anderes. Es geht darum, dass die Möglichkeit bestehen soll, das Bundesverfassungsgericht anzurufen, damit dieses den Gesetzgeber verpflichten kann, Maßnahmen zu treffen, die dem internationalen Klimaschutzrecht gerecht werden. Abgesehen davon, dass ich eben schon gesagt habe, dass das nicht funktioniert, weil es an der hinreichenden Genauigkeit der Vorgaben des Übereinkommens von Paris fehlt, ist das durchaus eine Frage nach der richtigen Kompetenzverteilung unter der Verfassung. Vielen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen herzlichen Dank. Wir kommen jetzt zu Herrn Prof. Dr. Saurer.

SV **Prof. Dr. Johannes Saurer** (Universität Tübingen): Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Mitglieder des Ausschusses. Vielen herzlichen Dank für die Einladung und die Gelegenheit zur Stellungnahme. Das Thema Klimaschutz und Grundgesetz versteht sich vor dem Hintergrund, dass Deutschland auf internationaler Ebene sehr ambitionierte Klimaschutzziele verfolgt. Der Bundestag hat 2016 das Pariser Abkommen ratifiziert und damit auch das Zwei-Grad-Ziel zur Begrenzung der Erderwärmung. Zur Umsetzung gibt es ein Instrument, das noch nicht genannt wurde, den Klimaschutzplan der Bundesregierung. Bis 2050 sollen Wirtschaft und Gesellschaft in Deutschland weitgehend treibhausgasneutral werden und besonders deutlich sind dabei die einzelnen Sektorziele. Bis 2030, also in etwas mehr als zehn Jahren, sollen die CO₂-Emissionen in der Energiewirtschaft und im Gebäudebereich beispielsweise um über 60 Prozent sinken gegenüber 1990, im Verkehrsbereich um über 40 Prozent. Deshalb – die rechtliche Umsetzung dieses hohen Ambitionsniveaus in vollzugsfähige Gesetzgebungsakte ist eine erkennbar komplexe Aufgabe. Auch ist die Frage aufgeworfen, ob es verfassungspolitischen Handlungsbedarf gibt. Dies bejaht der heute vorliegende Gesetzentwurf und schlägt vier Änderungen des Grundgesetzes vor. Die gilt es zu prüfen. Zusammenfassend lassen



sich zwei Punkte festhalten, nämlich erstens, das Grundgesetz verpflichtet bereits heute zum Klimaschutz, nämlich in Art. 20a GG „Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen“, auch in Verantwortung für die künftigen Generationen, wenn auch im Ausgleich mit anderen Staatszielen, und zweitens, das Grundgesetz stellt bereits heute die rechtlichen Instrumente zu einer effektiven Klimaschutzgesetzgebung bereit, so Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG „Die Bundeskompetenz zur Luftreinhaltung“. Im Einzelnen sind die vier Vorschläge zur Verfassungsänderung unterschiedlich zu bewerten, wie in der schriftlichen Stellungnahme näher dargetan. Der erste und hier am stärksten erörterte Vorschlag betrifft eben die Einfügung eines neuen Art. 20a Satz 2 GG. Danach soll das völkerrechtlich verbindliche Klimaschutzrecht mit einer erhöhten verfassungsrechtlichen Rechtsqualität ausgestattet werden. Dieser Vorschlag erweist sich verfassungsrechtlich als problematisch. Letztlich würde eine Mischform einer Normkategorie geschaffen, die sich zwischen universellem Völkerrecht im Sinne des Art. 25, transformiertem Völkerrecht im Gesetzesrang gemäß Art. 59 Abs. 2 GG sowie einer eigenen Kategorie von Völkerrecht mit Verfassungsrang bewegen würde und sich normhierarchisch nur sehr schwer abbilden ließe. Zudem kann die vorgeschlagene spezielle Bindungswirkung des Völkerrechts leicht in ein Spannungsverhältnis zu den Klimavorgaben des EU-Rechts treten und deshalb rate ich von der Einführung ab.

Der zweite Vorschlag, Art. 20a Abs. 2 GG neu einzufügen, „Untersagung der Stromerzeugung aus Kernenergie“. Hier möchte ich den schon geäußerten Einlassungen zustimmen dahingehend, dass die Einfügung einer solchen Vorschrift verfassungsrechtlich möglich wäre, verfassungspolitisch sie sich aber nicht empfiehlt. Energiepolitische Leitentscheidungen – auch zur Risikotechnologie Atomkraft – sind zuallererst politische Gestaltungsentscheidungen und damit Sache des parlamentarischen Gesetzgebers.

Der dritte Vorschlag, die Einfügung einer Querschnittskompetenz für den Klimaschutz in Art. 74 Abs. 1 Nr. 24a GG ist dahingehend zu bewerten, dass regelungstechnisch diese Bestimmung eine Sonderstellung einnehmen würde im System der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenzen. Wenn man den langen Katalog des Art. 74 GG durchgeht, dann ist er geprägt von sachspezifischen

Kompetenztiteln. Die Einfügung einer solchen Bundeskompetenz wäre verfassungsrechtlich gleichwohl möglich, es würden sich aber neue Abgrenzungsprobleme ergeben.

Schließlich, vierter Vorschlag, Verbrauchsteuern – noch nicht genannt worden – Art. 106 Abs. 1 Nr. 2 GG. Diesen Vorschlag möchte ich seiner Stoßrichtung nach begrüßen. Hier geht es darum, dem Bundesgesetzgeber steuerpolitische Gestaltungsspielräume zu sichern. Zur Umsetzung der Querschnittsaufgabe Klimaschutz sind sicherlich auch fiskalische Instrumente sehr bedeutsam. Die genaue Wortlautfassung bedarf genauerer Prüfung, wie dargetan, eventuell kommt auch hier eine engere Begriffsbestimmung in Betracht. Vielen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank und als Letzter in der Runde Herr Dr. Vosgerau, bitte.

SV **Dr. Ulrich Vosgerau** (Universität zu Köln): Ich bedanke mich ebenfalls. Als letzter Sachverständiger kann ich mich der Kritik der meisten meiner Vorredner im Wesentlichen anschließen. Erstens, die Klimaschutzziele als unmittelbar geltendes Recht: Kern der Dinge ist hier – hier würde ich insbesondere dem Kollegen Degenhart beipflichten – der Art. 79 Abs. 1 GG, der diese Sache hier – meines Erachtens – klar verfassungswidrig macht, wobei man auch nochmal weiter unterscheiden muss zwischen „geht nicht“ und „geht ganz bestimmt gar nicht“. Und zwar, es würde schon an Art. 79 Abs. 1 GG scheitern, wenn man das Pariser Klimaabkommen von 2015 für unmittelbar geltendes Verfassungsrecht erklären wollte, weil das dann eben im Grundgesetz im Einzelnen abgedruckt werden müsste. Der Bürger soll beim Aufschlagen des Grundgesetzes sehen, was gilt. Und der Parlamentarier soll, wenn er einer Änderung des Grundgesetzes zustimmt, wirklich vor Augen sehen, was denn nun neuerdings gelten soll. Was aber schon gar nicht – und überhaupt gar nicht, auch nicht theoretisch – ginge, wäre – und das ist ja hier gemeint – der Änderungsvorschlag verweist ja nicht direkt auf das Pariser Klimaabkommen, auch wenn seine Verfasser daran gedacht haben werden, sondern er verweist ja ganz allgemein an das jeweils geltende völkerrechtliche Klimaschutzrecht. Das heißt, er verweist auch auf zukünftige Verträge, die offenbar im Moment noch gar nicht verhandelt sind, aber eben Teil des Bundesrechts werden sollen, sobald sie denn einmal in der Welt sind. Und



das geht natürlich schon gar nicht. Das kollidiert nicht nur mit Art. 79 Abs. 1 GG, sondern kollidiert mit der ganzen dualistischen Konzeption des Grundgesetzes, die man aus Art. 59 Abs. 2 GG auch ableiten kann. Im Hinblick auf völkerrechtliche Verträge setzt das Grundgesetz ein dualistisches Regime fest. Das heißt, der völkerrechtliche Vertrag muss erst in paraphrierter Form, also als Regierungsabrede, einmal vorliegen und dann kann der Bundestag im Einzelfall entscheiden, ob er ihn auch innerstaatlich in Geltung setzen will. Man kann aber dieses System nicht unterlaufen und jetzt ein monistisches System aufbauen, wo man sagt, alle künftigen Klimaschutzverträge werden jetzt schon vom Bundestag prophylaktisch konsentiert und sollen dann unmittelbar geltendes Bundesrecht werden. Es ist ja auch eindeutig keine Staatszielbestimmung, sondern es ist eindeutig unmittelbar geltendes Recht, ich sage gleich noch etwas dazu. Ich möchte aber kurz noch einfügen – von diesen Art. 79 Abs. 1 GG-Problemen mal abgesehen: – ist es doch ein Umstand, der eigentlich dem Deutschen Bundestag – im Zuge der Debatte, die wir ja hier alle miteinander geführt haben um den Global Compact for Migration – dem Bundestag vor Augen getreten sein sollte, dass das Problem der völkerrechtlichen Bindung, seine Entstehung und der genauen Rechtsnatur und was denn jetzt nun rechtliche Bindung ist und was nur politische Selbstverpflichtung ist, dass das höchst komplizierte Rechtsfragen sind, die weitestgehend noch gar nicht geklärt sind. Und wenn man eben auch nur das Pariser Klimaschutzabkommen liest, dann fällt eben auf, es ist hier ganz schwer zu bestimmen, was hier eigentlich unmittelbar geltendes Recht sein soll, völkerrechtlich, und was nur politische Abreden sind und was nur Zielbestimmungen sind. Kein Mensch könnte überhaupt angeben, was denn die völkerrechtlich bindenden Verpflichtungen der Bundesrepublik eigentlich sein sollen. So, und weiterhin klappt es auch dogmatisch nicht. Die Formulierung „ist unmittelbar geltendes Recht“ – ist nicht originell, sondern sie ist natürlich dem Art. 1 Abs. 3 GG entlehnt, wo so herrlich majestätisch die Grundrechte zu unmittelbar geltendem Recht erklärt werden. Mit den Grundrechten funktioniert das aber praktisch ganz gut. Die Grundrechte mögen unmittelbar geltendes Recht sein, aber sie müssen ja dauernd eingeschränkt werden, weil der Grundrechtsgebrauch mit dem fremden Grundrechtsgebrauch anderer Leute kollidiert und

dann wird das eben gegenseitig abgewogen. Das machen die Verwaltungsgerichte die ganze Zeit. Wenn man denselben Gedanken aber auf ein völlig abstraktes Ziel, Klimaschutzziel übertragen will, dann weiß kein Mensch mehr, wie man das jetzt mit Grundrechtskollisionen eigentlich abwägen soll. Entweder gehen die Grundrechte mitsamt den grundrechtlichen Schutzpflichten, also zugunsten von Individuen, vor, dann würde das Klimaschutzziel leerlaufen, oder aber das abstrakte Klimaschutzziel rangiert noch vor den Grundrechten, und dann wäre es eine Barbarei, dann müssten ja letztlich im Krankenhaus die Brutkästen abgeschaltet werden, wenn das CO₂-Kontingent schon verbraucht ist. Geht also nicht.

Zweitens, das Atomkraftverbot: Ich halte das nicht nur verfassungspolitisch für völlig untunlich, ich halte es auch für verfassungswidrig, weil es meines Erachtens mit dem Bestimmtheitsgebot kollidiert. Es weiß niemand – da soll also Stromerzeugung aus Kernenergie verboten werden – es weiß kein Mensch, was Kernenergie sein soll. Ich denke mal, dass die Verfasser dieser Novelle darunter verstehen, die Stromerzeugung in Leichtwasserreaktoren Typ 2, wie sie bislang in der Bundesrepublik Deutschland üblich war. Darin erschöpft sich nicht die Kernenergie. Vielleicht wissen die Verfasser gar nicht, dass es inzwischen weitaus neuere, modernere, unschädlichere Reaktoren gibt, Typ 3, Typ 3 Plus, Typ 4, also Flüssigsalzreaktoren, Thorium-Reaktoren. Die sind wahrscheinlich damit auch gemeint, ich weiß es nicht. Es könnte allerdings mit Kernenergie auch gemeint sein die Kernfusion, die derzeit noch erforscht wird. Da werden ja auch Kerne eben fusioniert, Wasserstoffkerne zu Heliumkernen, also ich weiß nicht, was mit Kernenergie gemeint sein soll und was eigentlich Inhalt des Verbots sein soll. Wenn man, um Gottes willen, ein Verbot machen wollte, dann sollte man es beschränken auf Leichtwasserreaktoren. Davon mal abgesehen, ist es natürlich auch demokratietheoretisch sehr, sehr problematisch. Demokratie ist dasjenige politische System, das den naturwissenschaftlichen Fortschrittsgedanken in die allgemeine Staatslehre überträgt. Das heißt, die Demokratie geht davon aus, dass Gesetze reversibel sind, dass man sie später auch noch einmal ändern kann, wenn man besseres Wissen hat, wenn man naturwissenschaftlich mehr weiß, wenn der Erfahrungshintergrund ein anderer ist. Und es steht ja in der Begründung ganz treuherzig drin: Es dient diese



Verfassungsnovelle dazu, unseren jetzigen Meinungsstand auf ewig unangreifbar zu machen. Das kann nicht richtig sein, weil die Demokratie darauf beruht, dass man die Sache offen hält. Man kann das übrigens auch nicht mit den Grundrechten vergleichen, wie der Kollege Cremer das gesagt hat, Grundrechte sind übrigens keine Prinzipien, aber selbst, wenn sie Prinzipien wären: natürlich wird durch jede Verfassungsänderung auch der Gesetzgeber, der einfache Gesetzgeber, gebunden. Das ist freilich immer so. Aber wenn diese Bindung etwa von Grundrechten ausgeht, dann dient diese Bindung des Gesetzgebers auch dazu, die Debatte offenzuhalten. Die Meinungsfreiheit dient dazu, dass man Debatten offenhält und später Gesetze verändern kann. Hier hingegen ginge es darum, durch eine Grundgesetzänderung die Debatte für alle Zeit zu beenden. Und deswegen kann man es nicht mit Grundrechten vergleichen. Die Demokratie muss sich selbst die Reversibilität erhalten. Danke.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank, dann kommen wir jetzt zur Fragerunde. Hier beginne ich mit der CDU/CSU. Herr Amthor, bitte.

BE Abg. **Philipp Amthor** (CDU/CSU): Vielen Dank an alle Sachverständigen für Ihr Beitragen hier zu dieser Anhörung. Ich würde meine beiden Fragen an Herrn Prof. Proelß richten und möchte den Blick zuallererst werfen auf die praktische Wirksamkeit und dann in einem zweiten Teil vielleicht auch noch auf die systematische Stellung innerhalb des Grundgesetzes. Schon zur ersten Lesung dieses Gesetzentwurfes hat meine Fraktion sehr deutlich gemacht, dass wir finden, dass das Ziel des Klimaschutzes ein hehres ist, dass aber der Gesetzentwurf der Grünen hier völlig fehlgeht und insbesondere verfassungsdogmatisch an falsche Punkte anknüpft.

Zum Thema praktische Wirksamkeit, Herr Prof. Proelß, haben Sie ja ganz richtig ausgeführt: Schwierige Ableitbarkeit und schwieriges Herunterbrechen des Pariser Klimaabkommens und insgesamt ist es – glaube ich – ziemlich eingängig, dass ein Vertrag, der als solches schon nicht self-executing und bindend ist, auch nicht dadurch self-executing und bindend wird, dass man ihn national dazu erklärt, weil, was den Staat völkerrechtlich schon nicht bindet, kann dann auch Einzelne nicht weitergehend binden. Herr Prof. Proelß, Sie haben ja ausgeführt, es wird nur der Gesetzgeber gebunden durch diese vorgeschlagene Änderung

von Art. 20a GG, da wird der Gesetzgeber gebunden an einen Vertrag, an den er völkerrechtlich ohnehin schon gebunden ist, und die Frage ist: Gibt es überhaupt auch nur einen denkbaren Anwendungsfall, wo man das praktisch handhaben kann und sagen kann, jetzt müsste der Gesetzgeber aber im Ausfluss dessen dieses oder jenes Gesetz anders regeln? Ich meine, wozu führt das? Prüfen wir dann bei der nächsten öffentlichen Anhörung die CO₂-Emissionen für die Anreise der Sachverständigen? Müssen wir dann sinnvollerweise bei jedem Gesetzentwurf sagen, wie verhält sich das zum Zwei-Prozent-Ziel? Also ich frage mich, praktische Anwendbarkeit, gibt es überhaupt einen Anwendungsfall? Wenn, wäre aus meiner Sicht der einzige Anwendungsfall, dass der Gesetzgeber ein Gesetz erlassen würde, um etwa aus dem Pariser Klimavertrag auszusteigen. Das wäre z. B. ein Anwendungsfall, wo man sagen könnte, gut, das kann man nicht machen, aber darüber hinaus hat sich mir die praktische Wirksamkeit nicht erschlossen. Das wäre also Punkt Eins, praktische Anwendungsfälle.

Zweiter Punkt, Systematik innerhalb des Grundgesetzes. Da finde ich ja sehr richtig, dass hier verschiedentlich schon angeklungen ist, ist das überhaupt ein Staatsziel oder nennen die Grünen das nur Staatsziel, weil sie es bei Art. 20a GG einsortieren? Der Sachverständige Gärditz hat in seinem Gutachten geschrieben, der richtige Regelungsstandort wäre – wenn man es denn schon wollte – vielleicht sogar eher Art. 25 GG, weil es geht doch hier eigentlich nicht um Staatsziel, sondern um die Verbindlichkeit von völkerrechtlichen Verträgen. Und deswegen würde mich nochmal interessieren, innerhalb der Systematik des Grundgesetzes: Wie verhält sich der Vorschlag überhaupt zu Art. 25 GG? Da haben Sie in Ihrer Stellungnahme ja auch Bezug drauf genommen. Die beiden Punkte fürs Erste, vielen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Amthor. Dann kommen wir zu Herrn Wirth.

Abg. **Dr. Christian Wirth** (AfD): Wir machen heute Gewaltenteilung, verehrte Vorsitzende, Herr Haug kommt später. Schönen guten Tag und vielen Dank an alle Sachverständigen. Die rechtstheoretischen Ausführungen haben wir alle verstanden, auch wenn die Gutachten zum Teil sehr spät kamen, was auch für uns Juristen dann manchmal ein bisschen anstrengend ist, so schnell drauf zu reagieren. Mal etwas weg von der juristischen Seite. Es ist völlig



klar, dass es völkerrechtliche Regelungen geben muss und dass die Welt zusammenrückt bei so eklatanten Problemen auch des Klimawandels, wie man den auch sehen möchte. Aber ich möchte mal einen Blick darauf werfen, wie setzen sich diese Völker zusammen. Das sind nach dem Economist etwa 20 vollständige Demokratien, 50 unvollständige Demokratien, 39 Hybridregime und 52 autoritäre Regime. Zudem kommen 25 Staaten, die man nicht genau einordnen kann. Wir wissen alle, dass auch Staaten wie USA und andere Staaten gerne über solche völkerrechtlichen Verträge wirtschaftliche Interessen durchsetzen. Nun, das ist unser Punkt, die Entparlamentarisierung unseres Grundgesetzes mit diesem Antrag. Wir wollen eigentlich verhindern, dass Staaten irgendwelche Mehrheiten schaffen können, die uns beeinträchtigen, sei es wirtschaftlich, sei es klimatechnisch. Und dass hier der Gesetzgeber nicht mal drauf antworten kann, sprich, auch der Souverän, das deutsche Volk, an solche Regelungen gebunden wäre, das halten wir für äußerst bedenklich. Das sehen wir auch gerade, zweite Frage, die Entwissenschaftlichung des Grundgesetzes durch eine gewisse Ideologisierung. Wir wissen alle, wir sind in den 80er-Jahren aus der Atomforschung ausgestiegen, obwohl wir da in der Welt führend gewesen sind. Heute haben uns andere Staaten überholt, wir sind kurz davor, dass Atomenergie wirklich so gut wie unschädlich ist, und das wäre eigentlich die Zukunftstechnologie. Das wird auch im Pariser Abkommen so gesehen, deswegen meine Frage: Ist dieser Ausschluss der Atomenergie nicht gerade ein Hinweis darauf, dass hier eine gewisse parteipolitische ideologische Instrumentalisierung erfolgen soll? Dankeschön.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Also, ich gehe jetzt davon aus, dass sich die Fragen an Herrn Dr. Vosgerau gerichtet haben. Jawohl, das ist richtig und ich hätte noch eine kleine Anmerkung fürs Protokoll, auch zur Ehrenrettung der Sachverständigen. Die Nennungen der Sachverständigen durch die Fraktionen ist teilweise sehr spät erfolgt, teilweise erst Anfang Februar, sodass manche Sachverständige gerade mal luxuriöse zwei bis drei Tage Zeit hatten, um überhaupt ihr Gutachten zu erstellen. Insofern möchte ich mich bedanken, dass Sie es alle geschafft haben innerhalb der kurzen Zeit auch schriftliche Gutachten vorzulegen. Das nur noch zur Klarstellung. Dann kommen wir jetzt zu der SPD und Herrn Özdemir, bitte.

BE Abg. **Mahmut Özdemir** (SPD): Ich möchte meine erste Frage an Prof. Dr. Degenhart richten. Ich fasse mal in einem Satz zusammen – und korrigieren Sie mich bitte – dass der Gesetzentwurf ein mäßig tauglicher Versuch ist eine Verfassungsänderung vorzunehmen und Entscheidungen, die dem politischen Prozess eigentlich vorbehalten sind, zu entziehen. Das haben Sie gerade mit Entparlamentarisierung durch Konstitutionalisierung klargestellt. Wären Sie so freundlich, die Grenzen einer sogenannten Konstitutionalisierung und die Auswirkung bzw. die Wechselwirkung im Hinblick auf das Demokratieprinzip nochmal näher und präziser zu fassen? Die zweite Frage richtet sich an Prof. Saurer. Ich finde sehr schön, wie Sie das im Hinblick auf die Normhierarchie herausgearbeitet haben. Eine Mischform, irgendetwas zwischen völkerrechtlichem Vertrag, einer Staatszielbestimmung und ein Mischmasch aus Gesetzgebungskompetenzen. Wenn Sie nochmal präzise herausarbeiten, welchen Mehrwert hätte ein solcher Gesetzentwurf und die vermeintliche Präzisierung dieser Staatszielbestimmung im Hinblick auch auf planerische Vorhaben oder allgemein planerische Zulässigkeiten im Hinblick auf UVPs. Das waren zwei Fragen.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Um nochmal unser abgestimmtes Prozedere heute zu erläutern: Zwei unterschiedliche Fragen an einen Sachverständigen oder die gleiche Frage an zwei Sachverständige. Das waren jetzt zwei unterschiedliche Fragen an zwei unterschiedliche Sachverständige. Wir lassen das jetzt hier auf sich beruhen und machen das so, aber ich bitte bei der weiteren Frageunde das einzuhalten. Das haben wir im Hinblick auf die Effektivität unserer Frageunden bis jetzt als sehr positiv empfunden. Dann geht es jetzt weiter mit Herr Dr. Köhler, bitte.

BE Abg. **Dr. Lukas Köhler** (FDP): Ja, freut mich, ich lerne an vielen Stellen etwas dazu. Das ist gerade auch in unterschiedlichen Ausschüssen hervorragend. Vielen herzlichen Dank auch von mir für die unterschiedlichen Stellungnahmen. Meine zwei Fragen – ich hoffe, ich mache es jetzt richtig – gehen an Herrn Prof. Degenhart. Und zwar wäre die erste Frage, mich interessieren die Systematik und die systematische Frage auch ein bisschen – und zwar wäre meine erste Frage: Aus Ihrer Sicht, inwieweit ist denn das Klima bereits durch die aktuelle Rechtslage – auch durch grundrechtliche Nor-



men, insbesondere durch Art. 20a GG, die „natürlichen Lebensgrundlagen – geschützt, also inwiefern finden wir den Klimaschutz schon wieder in unserem Grundgesetz? Und die zweite Frage: Welche Auswirkungen hätte grundsätzlich eine Einführung des Klimaschutzes in Art. 20a GG, insbesondere verbunden mit der Hierarchisierung innerhalb des Schutzgutes „natürliche Lebensgrundlagen“? Wenn Sie das ausführen könnten, würde ich mich sehr freuen, herzlichen Dank.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank, jetzt kommen wir zu Herrn Beutin.

Abg. **Lorenz Gösta Beutin** (DIE LINKE): Vielen herzlichen Dank auch für die Ausführungen der Expert/innen. Mein Name ist Lorenz Gösta Beutin, ich bin klima- und energiepolitischer Sprecher der Bundestagsfraktion DIE LINKE., also eine Premiere sozusagen hier auch im Innenausschuss. Ich hätte zwei Fragen an Frau Philipp-Gerlach. Wir haben ja eine Situation tatsächlich, wo sich erweist, dass die Klimaziele, die sich die Bundesregierung selbst gesetzt hat, sie wird diese Klimaziele 2020 nicht erreichen können, auch nicht mit den Ergebnissen der sogenannten Kohlekommission. Vor diesem Hintergrund, reicht es aus Ihrer Sicht aus, dass wir den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen dort stehen haben? Das heißt, ist es damit erledigt, brauchen wir keine zusätzliche Konkretisierung im Bereich des Klimaschutzes, wie es eben hier auch von anderen Sachverständigen ausgeführt worden ist? Oder hätte darüber hinaus – wie von den Grünen hier vorgeschlagen – hätte dieser Passus, diese Einfügung ins Grundgesetz, hätte er eine darüber hinausgehende rechtsverbindliche Wirkung, die es dann auch ermöglichen würde, selbstgesteckte Klimaziele, beispielsweise der Bundesregierung, auch entsprechend juristisch zu kontrollieren und es damit auch einklagbar zu machen – besonders vor dem Hintergrund, dass es eine ziemliche Belastung für kommende Generationen darstellt? Da zielt dann auch meine zweite Frage darauf hin. Wir haben ja lange in der Bundesrepublik Deutschland die Debatte über die Schuldenbremse gehabt. Und in dieser Debatte war eine der zentralen Argumente, es ginge dort um die zukünftigen Generationen und denen keine weiteren finanziellen Lasten aufzubürden. Nun haben wir aber hier eine darüber hinausgehende – wie ich behaupten würde – Situation, dass eben die Frage des Klimaschutzes schon

eine Frage ist, die die Lebensgrundlagen der gesamten Menschheit angeht. Das heißt, hier wäre doch die Frage – um es polemisch zu formulieren: Ist der Schutz der öffentlichen Haushalte ein verfassungsrechtlich höherwertiges Gut als der Schutz sozusagen der gesamten Menschheit, der Lebensgrundlagen der gesamten Menschheit und damit der Schutz des Klimas?

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank, wir kommen jetzt zu Frau Badum.

Abg. **Lisa Badum** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Meine Frage geht an Herrn Prof. Cremer. Erst einmal vielen Dank an alle für die Statements. Was ich natürlich spannend fand, war, mir wurden wenige Alternativen aufgezeigt zu unserem Vorschlag, denn – bei aller Kritik – sind wir uns einig, dass die jetzigen Klimaschutzmaßnahmen nicht ausreichen, dass da nicht genug passiert. Von daher würde ich dazu gern zwei Fragen stellen. Zum einen, letztlich anknüpfend auch an Herrn Beutin: Wird der Gesetzgeber jetzt denn durch diese neue Bestimmung verpflichtet, verstärkt Klimaschutzmaßnahmen zu ergreifen, beispielsweise in einem Klimaschutzgesetz, diese dann auch verstärkt zu berücksichtigen, denn es gibt verschiedene Arten von Klimaschutzgesetzen? Und zweitens, wenn man das durch die Brille der Bürgerinnen und Bürger sieht, die heute ja vielleicht auch zusehen, und da gibt es Bürgerinnen und Bürger, die bedroht sind durch die Klimakrise, beispielsweise gibt es Kläger auf der Insel Langeoog, die sagen, sie können touristisch ihr Geschäft nicht weiterbetreiben mit dem Anstieg des Meeresspiegels. Es gibt auf der anderen Seite auch Menschen, die durch die fossile Energieerzeugung ihrer Heimat beraubt werden – und das Beispiel Garzweiler ist angesprochen worden – die aber derzeit wenig Möglichkeit haben auf ihre Rechte letztendlich zu pochen, auf ihr Recht auf Heimat. Als Beispiel möchte ich das Dorf Kuckum anführen bei Erkelenz – die sind im Übersiedlungsstatus ab 2027, also jetzt nicht direkt, aber in nächster Zukunft – und wissen nicht, es ist völlig ungewiss, was mit ihnen passieren wird. Gibt es hier bessere Möglichkeiten für diese Menschen? Danke.

Vors. **Andrea Lindholz** (CDU/CSU): Vielen Dank. Dann fangen wir an und beginnen auch von rechts gleich. Herr Prof. Cremer, bitte.



SV Prof. Dr. Wolfram Cremer (Ruhr-Universität Bochum): Die erste Frage war, ob der Gesetzgeber verstärkt verpflichtet wäre, Maßnahmen zu ergreifen, wenn es zu dieser Grundgesetzänderung käme, etwa zur Verabschiedung eines Klimaschutzgesetzes. Ob eine Verbesserung des Klimaschutzes in einem Klimaschutzgesetz erfolgt oder nicht, ist eine rechtstechnische Frage, die durch die Verfassung nicht vorgegeben wird. Aber Sie sprechen ein zentrales Problem, nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Garzweiler-Entscheidung. Das Bundesverfassungsgericht hat den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen in Art. 20a GG in dieser Entscheidung nicht gerade hochgehängt. Das heißt, die Frage nach der Notwendigkeit einer Verfassungsänderung – wie wir sie heute diskutieren – würde sich anders stellen, wenn das Bundesverfassungsgericht den Klimaschutz, wie er im Grundgesetz schon verankert ist, bereits anders eingewogen hätte. Der Gesetzentwurf ist nach meinem Verständnis – und nicht zuletzt deshalb findet sich die Garzweiler-Entscheidung in der Gesetzesbegründung gerade die Antwort auf den derzeit auf Verfassungsebene ein stiefmütterliches Dasein fristenden Klimaschutz. Es ist der Versuch, eine gewisse Parität zwischen wirtschaftlichen Interessen und Klimaschutz herzustellen. Verstärker als bisher folgt daraus, dass der Gesetzgeber verpflichtet sein kann, positive Maßnahmen zugunsten des Klimaschutzes zu ergreifen oder – das klingt in der Gesetzesbegründung deutlicher an – Maßnahmen zu unterlassen, die das Klima weiter schädigen. Staatliche Eingriffe in das Klima geraten mithin unter einer verstärkten Legitimationszwang. Verfassungsrechtliche Pflichten zum Klimaschutz lassen sich strukturell an Hand der beiden Abtreibungsentscheidungen des Bundesverfassungsgerichts gut veranschaulichen. Danach begründet die grundrechtliche Schutzpflicht auf Leben und Gesundheit die Pflicht, positive Maßnahmen zum Schutz des ungeborenen Lebens zu erlassen. Um eine parallele Konstellation geht es hier. Ob der Gesetzgeber im Einzelfall verpflichtet ist, Maßnahmen zum Schutz des Klimas zu ergreifen, im Interesse unserer und nachwachsender Generationen, so wie es jetzt auch schon im Grundgesetz verankert ist. Aber das Bundesverfassungsgericht vertritt die Auffassung – und auch das können Sie in der Begründung des Gesetzentwurfs nachlesen –, dass der jetzige verfassungsrechtlich verbürgte Klimaschutz so schwach ausgeprägt ist, dass der Gesetzgeber daraus kaum

eine Direktion erfährt. Verfassungsprozessual geht es vor allem darum, analog zur grundrechtlichen Schutzpflicht die Möglichkeit zu eröffnen, eine auf eine Handlungspflicht des Gesetzgebers gerichtete Klage zum Bundesverfassungsgericht zu erheben. In Rede steht eine abstrakte Normkontrolle mit der Zielsetzung, bestimmte Maßnahmen im Interesse des Klimaschutzes zu ergreifen. Insoweit verhält es sich strukturell ähnlich wie bei der Klage, über die das Bundesverwaltungsgericht im Hinblick auf die Überschreitung der Stickoxidgrenzwerte entschieden hat. Die insoweit in Rede stehenden Grenzwerte von $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ sind freilich sehr viel präziser, als etwa das „Unter-Zwei-Grad-Ziel“ des Pariser Abkommens. Deswegen habe ich in meiner Stellungnahme ausgeführt, das „Unter-Zwei-Grad-Ziel“ in einem mittleren Bereich zwischen den vergleichsweise allgemeinen grundrechtlichen Schutzpflichten und dem vergleichsweise präzisen „Unter-40 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ -Gebot“ anzusiedeln ist. Und das scheint mir auch eine sehr angemessene verfassungsrechtliche Lösung zu sein. Danke.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Dann kommen wir nunmehr zu Herrn Prof. Degenhart.

SV Prof. Dr. Christoph Degenhart (Universität Leipzig): Ich darf vielleicht zunächst mit Ihren Fragen anfangen, gewissermaßen vom Konkreten dann zum Abstrakten zu gehen. Ich habe hier jetzt auch in den Stellungnahmen gelegentlich herausgelesen, wie man eigentlich versucht, diesen Gesetzentwurf etwas zu verniedlichen, ihn etwas kleinzureden, das ist ja alles nur sehr unbestimmt, nicht so gemeint. Wenn Sie aber die Gesetzesbegründung aufmerksam lesen, ist das alles sehr, sehr konkret gemeint. Und ich stelle jetzt darauf ab, wie das Gesetz von seinen Initiatoren gewollt ist und nicht wie es möglicherweise ein wohlwollender Interpret lesen könnte. Was die erste Frage betrifft, nach der geltenden Rechtslage können selbstverständlich vom Gesetzgeber Maßnahmen zum Klimaschutz ergriffen werden. Der Gesetzgeber hat aber hier in komplexe Entscheidungen Abwägungsentscheidungen zu treffen. Das entspricht unserem Verständnis von Gewaltenteilung. Das Bundesverfassungsgericht hat nur zu überprüfen, ob diese Entscheidungen ermessensfehlerhaft sind, ob also die Abwägung des Gesetzgebers evident fehlerhaft war, ob wesentliche Schutzaspekte versäumt wurden und es kann sich auf dieser Grundlage durchaus eine mögliche Bandbreite von Entscheidungen ergeben. Wenn



aber die Gesetzeslage im Fall Garzweiler von vornherein anders gewesen wäre, ist es nicht ausgeschlossen, dass das BVerfG dies ebenfalls gebilligt hätte. Also hier sind doch die gesetzgebenden Körperschaften in erster Linie in der Verantwortung. Und – wie gesagt – tatsächlich sind in einer Reihe von Gesetzen entsprechende Möglichkeiten vorgesehen und vor allem auch Art. 20 a GG. Das Staatsziel Umweltschutz umfasst selbstverständlich auch den Klimaschutz. Es ist aber nicht das einzige Fundamentalstaatsziel. Es gibt auch noch andere Staatsziele, die der Gesetzgeber zu wahren hat, z. B. das Sozialstaatsprinzip, das beispielsweise auch sozialverträgliche Energiepreise mit einschließt.

Was nun die Auswirkungen betrifft der vorgesehenen Verfassungsänderung. Hier möchte ich einem meiner Vorredner ganz leicht andere Akzente setzen. Es ist eben – jedenfalls nach der Begründung – nicht so gewollt, dass sich das neue Staatsziel nur an den Gesetzgeber richten soll. Es soll auch Beachtung finden bei Verwaltungsentscheidungen und bei Gerichtsentscheidungen. Ganz konkret, dass eben auch die Verwaltungsbehörde, die eine Entscheidung zu treffen hat, eine Anlagengenehmigung über eine nachbarrechtliche Klage zu entscheiden hat – was auch immer – dass sie und der Verwaltungsrichter eben auch dieses Schutzgut Klima – und zwar so, wie es in den völkerrechtlichen Verträgen verbindlich ist – beachtet. Stellen Sie sich mal vor, einen Landratsbeamten oder einen Verwaltungsrichter, der also hier konfrontiert wird mit Klimaschutzabkommen und gar nicht weiß, welche es eigentlich sein sollten. Um vielleicht ein paar ganz konkrete Beispiele zu nennen: Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hatte vor einiger Zeit zu entscheiden über die 10-H-Abstandsregel bei Windenergieanlagen, wo es etwa darum ging, ob hier diese Regel, Abstand also von zehnfacher Höhe, die zum Schutz anderer Verfassungsgüter, Gesundheit etwa der Anwohner, getroffen wurde, ob sie verfassungskonform ist und hier – und das ist sicher auch mit dem Gesetzentwurf intendiert – wäre die Entscheidung möglicherweise anders ausgefallen, wenn eben dieser Klimaschutz das absolute Verfassungsgut gewesen wäre. Das heißt also, derartige Staatszielbestimmungen sind auch intendiert als Ansatz, um andere Rechtsgüter auszuhebeln. Sei es umweltbezogene Rechtsgüter – denken Sie an Artenschutz – wenn Sie einen Konflikt haben, wollen wir weitere Biogasanlagen, Versteppung der Landschaft durch Bioenergie, weil

das dem Klimaschutz dient? Oder wollen wir hier vielleicht doch auch ein bisschen Artenschutz, der gerade in Bayern momentan wieder sehr zu Recht in den Vordergrund gerückt wird. Wollen wir auch den hier berücksichtigen? Soll das durch eine Verfassungsnorm vorgegeben sein? Also ich sehe die Auswirkungen des Art. 20a GG nicht so harmlos, wie sie hier kleingeredet werden, sondern da sind schon ganz massive Einschnitte in Grundrechte damit intendiert.

Wenn ich noch zu Ihrer Frage kommen darf?

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Wir sind allerdings schon bei fünf Minuten.

SV **Prof. Dr. Christoph Degenhart** (Universität Leipzig): Ach ich wusste nicht, dass das auch für die Antworten gilt.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Nein, Sie können auch noch weitermachen. Ich wollte es nur erwähnen.

SV **Prof. Dr. Christoph Degenhart** (Universität Leipzig): Okay, gut. Hier möchte ich eigentlich die Frage zurückgeben, Herr Özdemir. Wann wollen Sie als Parlamentarier Ihre Gestaltungsmacht, wie weit wollen Sie sich Ihre Entscheidungsfreiheit, Gestaltungsfreiheit behalten oder wollen Sie sich und künftige Parlamente festlegen durch immer neue Verfassungsänderungen? Und ich erinnere an andere Fälle, in denen der Bundestag gegen seinen Willen zum Jagen getragen werden musste und vom Bundesverfassungsgericht sehr deutlich daran erinnert werden musste, dass er als Bundestag seine Kompetenzen wahrzunehmen hat, und diese Kompetenzen auch im Interesse der Wähler wahrzunehmen hat. Also hier geht die Frage wirklich an Sie zurück. Wo sehen Sie eine Grenze für die zulässige Entparlamentarisierung? Rein verfassungsrechtlich gibt es ja hier gewisse Aussagen des BVerfG. Der Bundestag muss immer auf Dauer wirklich substantielle Entscheidungen zu treffen haben. Also das wäre aber eine nur sehr vage verfassungsrechtliche Grenze. Die Übergänge sind fließend. Die Parlamentarier sind hier gefordert.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Wir kommen nunmehr zu Frau Philipp-Gerlach.

SV **Ursula Philipp-Gerlach** (RAe Philipp-Gerlach & Teßmer, Frankfurt/Main): Vielen Dank. An mich wurde die Frage gerichtet, ob die bestehenden Re-



gelungen ausreichend seien, um die internationalen Verpflichtungen, die Ziele des Klimaschutzes, zu erreichen. Ich muss sozusagen auf mehreren Ebenen antworten. Das Grundgesetz gibt dem Gesetzgeber die Möglichkeit, Gesetze zu erlassen, die den Zielen, die eben völkerrechtlich verpflichtend sind und die auch in Deutschland ratifiziert worden sind, gerecht werden müssen. Da hätte der Gesetzgeber die Möglichkeit, entsprechende Gesetze zu erlassen. Also meine Antwort: Ja, es gibt ein Instrumentarium. Weshalb kam es aber zu diesem Antrag der GRÜNEN? Weil von diesen Handlungsmöglichkeiten, diesen Gestaltungsmöglichkeiten nicht in ausreichendem Maß Gebrauch gemacht worden ist. Wir haben – und da bin ich sehr dankbar über die Ausführungen – einen Klimaschutzplan. Kein Gesetz. Keine Verbindlichkeit. Wenn wir als Anwälte Betroffene vertreten, genau in diesen Verfahren, können wir uns auf keinen Klimaschutzplan berufen und schon gleich gar nicht auf die Verfehlung der selbst gesteckten Ziele dieses Klimaschutzplans. Wir sind ja schon weit darüber hinaus und es ist ja offensichtlich, das haben auch das Parlament und die Bundesregierung so bestätigt: Die Klimaschutzziele 2020 werden nicht erreicht. Wie sollen sie denn 2030 erreicht werden? Sie müssen ja eine Aufholjagd der klimaschutzrelevanten Maßnahmen hier jetzt ganz schnell gesetzgeberisch auf den Weg bringen. Nur, weil die Hausaufgaben letztendlich nicht gemacht worden sind, weil die Gestaltungsspielräume nicht genutzt worden sind, kommt es doch zu dieser Idee, letztendlich eine Verpflichtung auszusprechen. Eine Verpflichtung das einzuhalten, wozu sich der Gesetzgeber letztendlich verpflichtet hat. Was für Wirkungen hätte eine solche Regelung, die in der Normenhierarchie sicherlich anspruchsvoll ist? Aber warum nicht in dieser Situation, die ich als bedrohlich empfinde für die nächsten Generationen, unsere Nachfahren? Dann muss auch mal das Recht – vielleicht sogar das Verfassungsrecht – neue Wege gehen. Denn hier muss einfach gesehen werden, dass die Bevölkerung möchte, dass der Gesetzgeber in diesem Sinne die Verfolgung dieser Ziele aufnimmt.

Es ist auch schon eben angesprochen worden. Mir sind zwei Klagen bekannt, die völliges Neuland betreten. Die vielleicht vor zehn Jahren noch keiner gewagt hätte einzureichen. Das ist eine Verfassungsbeschwerde von betroffenen Eigentümern, die

jetzt in Karlsruhe vor dem Bundesverfassungsgericht anhängig ist, die das Unterlassen letztendlich zum Gegenstand hat. Die Unterlassung des Gesetzgebers nicht dafür Sorge zu tragen, dass die Ziele eingehalten werden. Da werden viele Kollegen sagen: „Oh, so eine Verfassungsklage, wo kommt die Zulässigkeit her?“ Aber ist das nicht ein Ausdruck dessen, dass das Recht eine Antwort auf die Frage geben muss, wie wir diese Ziele auch verfassungsrechtlich legitimiert erreichen können?

Die zweite Klage ist vor dem Verwaltungsgericht Berlin anhängig. Die Bundesregierung wird wegen Unterlassung der nötigen Maßnahmen zur Erreichung der internationalen Klimaschutzziele verklagt. Das sind neue Klagen, sicherlich auch problematisch in der Zulässigkeit. Aber letztendlich doch nur Ausdruck dessen, dass die Betroffenen – ich sage jetzt mal, ob das auf der Hallig ist oder in Südbayern – Angst haben davor, was der Klimawandel letztendlich mit ihrem Eigentum macht. Die Wirkung, die ich darin sehe ist, dass wir in den Klagen, sollte der Gesetzgeber nicht durch ambitionierte Gesetzgebung baldmöglichst diese Maßnahmen vorschreiben, dass wir uns unmittelbar auf diese verfassungsrechtliche Bestimmung berufen können, um das auch für die Betroffenen einklagen zu können.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Ich mache auch den Hinweis, es sind schon fünf Minuten um.

SV **Ursula Philipp-Gerlach** (RAe Philipp-Gerlach & Teßmer, Frankfurt/Main): Dann beende ich meinen Wortbeitrag hiermit.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Fehlt noch eine Antwort? Sie können auch noch eine Frage beantworten.

SV **Ursula Philipp-Gerlach** (RAe Philipp-Gerlach & Teßmer, Frankfurt/Main): Einen Satz noch. Stichwort: Generationengerechtigkeit. Ich vermag jetzt ad hoc nicht die Gleichrangigkeit oder eine Ebene zu bilden mit der Schuldenbremse. Das liegt mir fern. Aber was mir ganz wichtig ist, es ist genau das Stichwort, was Sie eben genannt haben. Generationengerechtigkeit. Wir, unsere Generation – und da spreche ich wirklich die Abgeordneten des Deutschen Bundestages an – sind dafür verantwortlich letztendlich, wie die nächsten Generationen leben und wie die natürlichen Lebensgrundlagen gestaltet sind. Wir unterhalten uns hier heute nicht über Klimafolgen, weil ich davon ausgehe, dass jeder



hier im Raum die Dramatik der nächsten Jahre bzw. die Versäumnisse der letzten Jahre, vergegenwärtigt hat und was passieren wird im Jahre 2050, wenn es nicht gelingt, die Erderwärmung zu stoppen.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Dann kommen wir nunmehr zu Herrn Prof. Proelß.

SV Prof. Dr. Alexander Proelß (Universität Hamburg): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Vielen Dank für die Fragen. Die erste Frage gibt mir die Gelegenheit, ein Missverständnis zu beseitigen, das ich vorhin offenbar hervorgerufen habe. Keineswegs möchte ich sagen, dass die angedachte Verfassungsänderung ausschließlich den Gesetzgeber bindet. Es wird dort ja explizit von „aller staatlichen Gewalt“ gesprochen. Mir geht es darum herauszustellen, was denn der Mehrwert der angedachten Verfassungsänderung wäre. Ich möchte nochmals sagen, bereits heute sind Exekutive und Judikative selbstverständlich vor dem Hintergrund des Rechtsstaatsprinzips an das in innerstaatliches Recht transformierte Übereinkommen von Paris gebunden. Das ist das Resultat von Art. 59 Abs. 2 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 3 GG.

Nun zu ihrer Frage nach den Anwendungsfällen. Auch das geltende Recht, wie es der Gesetzgeber erlassen hat, ist völkerrechtsfreundlich auszulegen im Falle eines Konfliktes. Das bedeutet, die allgemeinen Kollisionsgrundsätze *lex specialis* und *lex posterior* gelten gerade nicht – mit einer Ausnahme. Das ist der in der Gesetzesbegründung erscheinende *Treaty Override*. Aber ein *Treaty Override* setzt voraus, dass der Bundestag bewusst – bewusst! – sagt, wir weichen von unserer eigentlich bestehenden völkerrechtlichen Pflicht ab. Offen gestanden, ich kann mir nicht vorstellen, dass der Bereich des Klimaschutzes ein relevanter Anwendungsfall wird. Das heißt, sieht man von dieser Situation ab, ist das nationale Recht – soweit das denn angesichts der Unbestimmtheit der völkerrechtlichen Vorgaben überhaupt möglich ist – bereits jetzt völkerrechtsfreundlich auszulegen. Das ist unstrittig – würde ich sagen – und entspricht exakt der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.

Das leitet mich über zur zweiten Frage. Es geht hier – glaube ich – nicht nur um eine Staatszielbestimmung. Das wird auch in den Stellungnahmen heute immer wieder deutlich. Eine Staatszielbestimmung haben wir ja schon in Art. 20a GG. Und in dieser ist

– das ist auch unstrittig, das haben wir wiederholt festgestellt – der Klimaschutz schon mit enthalten. Das bedeutet, der Bundestag und alle staatliche Gewalt ist bereits heute verpflichtet, klimaschutzrechtlichen Maßnahmen zu erlassen. Es ist damit zwar nicht gesagt, zu welchen konkreten Maßnahmen, aber in Verbindung mit dem Übereinkommen von Paris besteht diese Pflicht bereits. Also geht es hier um eine Aufwertung. Die erscheint in den Worten „binden alle staatliche Gewalt unmittelbar“. Und das lässt uns in der Tat – und so erscheint es auch in der Gesetzesbegründung – an Art. 25 GG denken.

Lassen Sie mich noch eine Bemerkung machen. Ich glaube, es besteht wirklich ein häufiges Missverständnis, wenn ich das sagen darf, was das Übereinkommen von Paris anbelangt. Es gibt in den Niederlanden einen anhängigen Rechtsfall. Dort – das wird hier bekannt sein – ist der niederländische Staat zunächst von einem Verwaltungsgericht in Den Haag verurteilt worden, nicht genug für den Klimaschutz getan zu haben. Diese Entscheidung ist kürzlich in zweiter Instanz aufrechterhalten worden. Jetzt kommt aber das wichtige Aber: Es ging in dem konkreten Streitfall nicht um die Ziele des Übereinkommens von Paris, sondern es ging um individuell feststehende, nach Unionsrecht und dem früheren Kyoto-Protokoll feststehende Erfolgspflichten, eine konkrete Einsparverpflichtung zu erreichen. Solche Einsparverpflichtungen statuiert das Übereinkommen von Paris gerade nicht. Deswegen gehen ja die Kinder – möglicherweise zu recht – mit Blick auf diesen schwachen Vertrag auf die Straße. Aber das ist ein völkerrechtliches Problem. Es ist ein völkerrechtliches Problem! Mit dem Übereinkommen von Paris feiert man letztlich etwas, was man 2009 noch als den größten Fehlschlag der Klimaschutzdiplomatie eingeordnet hat, nämlich den Copenhagen Accord.

Wie ist es dann systematisch mit Art. 25 GG? Hier, würde ich sagen, ist die Nähe des Gesetzentwurfs zu dieser Vorschrift systemwidrig. Art. 25 GG erfasst sehr allgemeine Normen. Es geht hier in den Worten des Internationalen Gerichtshofs um Normen, die grundlegenden Charakter haben, die also überhaupt geeignet sind, zu Gewohnheitsrecht zu erstarken. Bei hochtechnischen Normen, wie sie häufig im Bereich des Umweltvölkerrechts bestehen, und wenig konkreten Anforderungen und Zielvorgaben, wie denen des Übereinkommens von



Paris, besteht ein solcher, wie es heißt, „fundamentally norm creating character“ nicht.

Deswegen – glaube ich – ist auch diese Parallele letztlich nicht weiterführend. Der Gesetzentwurf betrifft weder eine echte Staatszielbestimmung noch Art. 25 GG, sondern irgendwie ein „Zwischending“. Da möchte ich dem Kollegen Saurer explizit zustimmen. Vielen Dank.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Bevor ich zum nächsten Sachverständigen komme, ganz kurz noch eine Anmerkung. Frau Jelpke wies mich eben darauf hin, dass es in der Obbleuterunde wohl keine Festlegung auf fünf Minuten Antwortzeit gegeben hat. Die Instruktionen, die ich von Frau Lindholz erhalten habe, gingen in diese Richtung. Mein Vorschlag wäre, dass ich nach wie vor nach fünf Minuten als Richtwert mal kurz durchgebe, dass fünf Minuten vorbei sind. Das aber nicht als sklavische Einhaltung dann einfordern werde. Ist das soweit in Ordnung? Okay. Wunderbar. Dankeschön.

Dann kommen wir zum nächsten Sachverständigen, Herrn Prof. Dr. Saurer.

SV **Prof. Dr. Johannes Saurer** (Universität Tübingen): Ich möchte mich auf zwei Problemkreise beziehen. Der erste Problemkreis ist die Normenhierarchie und wie würde sich jetzt diese vorgeschlagene Änderung zu Art. 20a Satz 2 GG dort einfügen? Es ist jetzt deutlich geworden, dass verschiedene Dimensionen des Verfassungsrechts berührt werden. Eben der Art. 20a GG, der von den Initiator/-innen als Ort gewählt wurde. Eine Staatszielbestimmung, wie wir sagen. Und zum zweiten eben Art. 25 GG, der die allgemeine Regel des Völkerrechts zum Bestandteil des Bundesrechts macht. Und Art. 59 Abs. 2 GG, der einen spezifischen Gesetzesvorbehalt generell für die Inkorporation von Völkerrecht statuiert. Diese verschiedenen Gewährleistungen treffen hier zusammen und allein die Mehrdimensionalität dieser verschiedenen verfassungsrechtlichen Bereiche zeigt, dass es sehr schwierig ist, da eine punktgenaue Lösung zu finden, die das seitens der Antragssteller/-innen Intendierte zum Ausdruck bringt. Die Stellungnahme zuletzt vom Kollegen Proelß gibt auch Anlass, noch eine weitere Dimension eigentlich hineinzuspielen, die notwendigerweise mit dazugehört. Das sind nämlich die Grundrechte. Auch in den Grundrechten haben wir ja objektive Dimensionen, die auch letztlich die Klagbarkeit der Grundrechte und der

da intendierten Schutzbemühungen des Staates dann mit sich bringen können. Die Grundrechte sind der Ort, der im System des Verfassungsprozessrechts dann auch zur Einklagbarkeit führt – im Wege der Verfassungsbeschwerde in Karlsruhe. Auch dieser Weg wird ja jetzt bereits beschritten. Es sollte aber auch systematisch eben der Ort sein, auf den sich entsprechende Fokussierungen richten. Weil die Niederlande auch angesprochen worden sind: Da sehen wir jetzt auch sehr deutlich die Wirkungsweisen der EMRK (Europäische Menschenrechtskonvention), die gerade in diesem unmissenen, zweitinstanzlichen Urteil jetzt greifen. Und auch die EMRK gehört ja systematisch in ihren Wirkungsweisen zu den Grundrechten und findet ihre Klagbarkeit auch mittelbar über den Weg der Verfassungsbeschwerde. Das sind also verschiedene Dimensionen, die hier diese Regelung sehr komplex machen und dann letztlich auch hier auf dem beschrittenen Weg etwas im Wege stehen.

Die zweite Dimension, die angesprochen wurde, ist die verwaltungsrechtliche. Also welche konkreten Wirkungen kann es hier geben, etwa im Fachplanungsrecht oder überhaupt eben im Recht der UVP (Umweltverträglichkeitsprüfung)? Auch hier gilt ein wenig der Grundsatz, der Klimaschutz ist bereits in einem ganz gefestigtem Maße Bestandteil des geltenden Rechts. In der fachplanungsrechtlichen Abwägung wäre der Klimaschutz eben ein geschriebenes oder auch ungeschriebenes öffentliches Gut, was dort zur Abwägung ganz genuin dazugehört. Beim UVP-Recht, ein besonders interessantes Thema, bei dem der deutsche Gesetzgeber auch Umsetzungspflichten des Europarechts unterliegt, sehen wir auch einen Wandel, auch ein Lernen der Rechtsordnung wie in anderen Bereichen. Lernen der Rechtsordnung im UVP-Recht, dass auch das globale Klima hier zwischenzeitlich ein Schutzgut ist. Also der UVP-Gesetzgeber in Europa hat da auch die Schutzgüter der UVP erweitert. Wo einstmals nur das lokale Klima geschützt war mit dem Rechtsbegriff Klima, ist heute ganz eindrücklich festgeschrieben, es ist auch das globale Klima. Und das gilt eben dann auch für unser UVP-Gesetz.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Wir kommen nunmehr zu Herrn Dr. Vosgerau.

SV **PD Dr. Ulrich Vosgerau** (Universität zu Köln): Vielen Dank. Das Problem der Geltung internationalen und supranationalen Rechts zur demokrati-



schen Legitimation ist nun ein ungeheuer komplexes Thema, weswegen jede Antwort immer etwas fragmentarisch bleiben muss. Ausgangspunkt ist dabei: Es geht natürlich nicht ohne internationales oder supranationales Recht. Wenn wir beispielsweise Google oder Amazon Vorschriften machen wollen, dann hilft es uns nichts, dass unser nationales Recht demokratisch so gut legitimiert ist, weil die sich darum nicht kümmern würden. Und wir brauchen eben supranationales und internationales Recht, auch gerade im Bereich des Natur- und Umweltschutzes. Das sieht man z. B. ganz gut an Fischfangquoten. Die können ja nur international verabredet werden. Das Problem ist immer, dass natürlich das internationale und supranationale Recht nicht in diesem Sinne demokratisch legitimiert ist. Ich habe manchmal das Gefühl, dass das nicht von allen meiner Kollegen mit letzter Schärfe gesehen wird. Es geht gar nicht darum, gegen das internationale und supranationale Recht zu agitieren. Es geht vielmehr einfach um begrifflichen Verismus, dass das eben nicht demokratisch ist. Eine Fischfangquote muss ja auch gar nicht demokratisch legitimiert sein, meines Erachtens. Die muss sachlich, die muss fachlich legitimiert sein. Sonst müsste man ja die Fische fragen, das kann man sowieso nicht.

Im Übrigen haben wir das eben nicht hier, sondern das haben wir im EU-Recht. Da ist es ja in der Tat dann möglich, dass andere Gesetze machen, auch gegen uns, die dann unmittelbar wirksames Recht sind und die unsere Parlamente nicht kontrollieren. Da müssen sich nur mehrere andere EU-Staaten zusammenschließen, dann können sie Gesetze auch gegen uns machen, wenn sie das wollen. Das ist aber eine andere Baustelle. Wir sind noch im Völkervertragsrecht. Im Völkervertragsrecht gibt es diesen Mechanismus eigentlich nicht. Weil das Grundgesetz festgelegt ist im Völkervertragsrecht auf den dualistischen Zustimmungsmechanismus aus Art. 9 Abs. 2 GG. Deswegen ist es ja, Gott sei Dank, – wegen Art. 9 Abs. 2 GG und auch wegen Art. 79 Abs. 1 Satz 1 GG, wie ich versucht habe darzulegen – technisch nicht möglich, einen solchen monistischen Durchgriffsmechanismus im Hinblick auf Völkervertragsrecht einzuführen, den zu begründen. Das geht, Gott sei Dank, bei uns nicht. Wenn es doch gehen würde, dann würde sich die berühmte rhetorische Frage von Antonin Scalia, also eines sehr einflussreichen US-amerikanischen, nun verstorbenen, Verfassungsrichters

stellen: „Do you want to be governed by strangers?“.

Auch nach dem herkömmlichen Pariser Klimaschutzregime sind die Probleme, die sich abzeichnen, ja groß genug. Auch ohne dass wir natürlich so einen monistischen Durchgriff haben oder einrichten könnten. Es fängt damit an, dass die Verpflichtungen aus diesem Pariser Klimaschutzabkommen von 2015 sehr ungleich verteilt sind. Das war ja auch der eigentliche Grund, warum die USA nicht dabei mitmachen wollten. Es ging ja gar nicht so sehr darum – jedenfalls soweit mir bekannt – dass die USA irgendwie den Klimawandel als solchen leugnen. Es geht um etwas anderes. Die USA haben bemerkt, dass sie sich selber als entwickelter Staat doch sehr tiefgreifenden Verpflichtungen ausgesetzt sehen und gleichzeitig Entwicklungsländer wie China und Indien viel größere Lizenzen immer noch haben, obwohl man sich bemüht hat, diesen Effekt ein bisschen zurückzuführen gegenüber älteren Vereinbarungen. Aber im Prinzip ist er immer noch da, dass also China und Indien in den nächsten 15 Jahren gewaltige Kohleverstromungskapazitäten aufbauen wollen. Nur wir dürfen das eben nicht. Das war der Grund der USA zu sagen, wir sehen unseren Vorteil nicht. Deswegen sind die angestiegen.

Und weiter sind die Probleme absehbar. Etwa in der Richtung, wie sie sich jetzt ganz aktuell abzeichnen bei diesem INF-Vertrag, also diesem Mittelstreckenabrüstungsvertrag, der jetzt strittig geworden ist zwischen den USA und Russland als Nachfolgestaat der Sowjetunion. Wenn also in einem mehrseitigen völkerrechtlichen Vertrag die eine Seite offenbar aufhört, ihre Pflichten zu erfüllen, dann kann dieser völkerrechtliche Vertrag auch gekündigt werden bzw. kann unklar werden, ob das überhaupt noch ein geltender Vertrag ist oder ob der inzwischen allseitig ignoriert wird. Ich würde auf jeden Fall denken, dass der politische Realismus uns sagen muss, dass aufstrebende Mächte wie China oder Indien oder der Iran – ganz aggressiv aufstrebende Macht! – oder andererseits Mächte, die verzweifelt gegen ihren Abstieg kämpfen, wie etwa Russland, dass die natürlich ihre Politik in letzter Konsequenz nicht von internationalen Verträgen abhängig machen werden, sobald diese ihren Interessen einmal entgegenstehen sollten. Das wird China auf gar keinen Fall tun. Und



deswegen könnten wir auch mit dem heutigen Pariser Klimaschutzabkommen von 2015 irgendwann in die Situation geraten, dass es schwer entscheidbar zu sein scheint: „Gilt das noch?“.

In diesem uns hier heute vorgelegten Antrag wirkt, meines Erachtens, auch so ein bisschen der Geist, dass ein sehr kleines Land wie Deutschland, das sehr wenig zum internationalen CO₂-Ausstoß beiträgt, sich als letztes noch an alle vertraglichen Verpflichtungen klammern wird, wenn die großen Mächte der Welt sich längst nicht mehr darum kümmern. Das wäre so eine Gefahr, die sich abzeichnet. Gut. Müssen wir sehen.

Zweitens: Die hier vorgelegte Grundgesetznovelle ist natürlich schon „wat fies“. Die ist deswegen „wat fies“, weil, wenn in zehn oder 15 Jahren der Deutsche Bundestag genau wie heute der Auffassung ist, dass die Kernenergie eine ganz schlechte Sache ist und auf gar keinen Fall zur Stromerzeugung herangezogen werden darf, dann ist ja diese Grundgesetznovelle völlig überflüssig. Dann würden wir quasi unsere Zeit verschwenden. Wenn man also eine solche Grundgesetznovelle trotzdem ins Grundgesetz schreiben will, dann kann der Grund ja eigentlich nur sein, dass man vorhersieht, dass in zehn oder 15 Jahren der Deutsche Bundestag mehrheitlich wieder für die Kernenergie sein wird. Wenn die heute ganz herrschende Lehre über den Einfluss von CO₂ richtig sein sollte, dann bleibt ja auch wohl nichts anderes übrig, als dass man auf die Kernenergie wieder zurückgreift. Irgendwoher muss der Strom kommen. Und dass man für diesen Fall schon mal feststellen will, das dürft ihr nicht, auch wenn ihr die Mehrheit seid. Das ist das Fiese daran.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Dann kommen wir nunmehr zur zweiten Fragerunde. Gleiche Kriterien wie bisher. Eine Frage an zwei Sachverständige oder zwei Fragen an einen. Wir beginnen mit Herrn Amthor von der CDU.

BE Abg. **Philipp Amthor** (CDU/CSU): Vielen Dank. Frau Badum hat ausgeführt: Was sind die Alternativen? Wir würden nur kritisieren und würden uns fragen, was sind die Alternativen. Wir sagen schlicht: Die Verfassung ist der falsche Regelungsstandort für diese Fragen, weil hinreichender Schutz schon da ist, und wir sind eher der Auffassung, dass der richtige Regelungsstandort beispielsweise das einfache Recht ist oder das Völkerrecht.

Und dazu, Herr Prof. Proelß, würde mich interessieren, auch aus Ihrer Erfahrung, weil Sie sich ja viel mit internationalem Umweltrecht beschäftigen: Aus Ihrer Perspektive, auch rechtsvergleichend, wenn man sich das anschaut: Was ist eigentlich der beste Regelungsstandort für wirklich gelingendes materielles Umweltrecht? Wenn man diese völkerrechtlichen Ziele voranbringen will, auch für uns rechtspolitisch, wo regelt sich das eigentlich am besten? Ist es dafür sinnvoll, den nationalen Verfassungstext anzufassen? Die anderen Signalstaaten des Pariser Klimaabkommens tun das, meines Wissens, ja auch nicht. Deswegen würde mich das interessieren, die rechtspolitische Perspektive, wo ist eigentlich der bestmögliche Regelungsstandort? Für uns ist eben wichtig, wir brauchen nicht die Verfassung als Pinnwand für Themen, sondern lieber konkrete Vorschläge.

Und dann zum konkreten Klimaschutz im Grundgesetz. Herr Prof. Cremer hat ausgeführt, dass die Stellung des Klimaschutzes im Grundgesetz nun gar nicht so berühmt sei und dass man das schlecht ableiten könne. Herr Prof. Proelß, da würde mich vielleicht noch mal interessieren: Ist denn das tatsächlich so? Ich würde ja fast die Auffassung von Herrn Prof. Degenhart teilen, die Sie angedeutet haben, zum Thema Garzweiler. Also konkrete Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts drehen sich jetzt nicht immer unbedingt in Abhängigkeit von Kommasetzung bei Staatszielbestimmung. Also die Frage: Klimaschutz im Grundgesetz systematisch? Würde der Vorschlag der GRÜNEN dafür eigentlich einen Mehrwert bringen, weil man kann sich fragen, Klimaschutz, was ist das eigentlich im Verfassungstext und hilft es dann, einzelne Aspekte dieses ökologischen Staatsziels, das wir jetzt schon haben, hervorzuheben? Oder erweist man dem Ganzen da nicht eher einen Bärendienst? Diese beiden Punkte: Alternativer Regelungsstandort und wie ist es mit dem Klimaschutz im Grundgesetz eigentlich bestellt? Ist der tatsächlich so geschwächt – und wenn er denn schwach wäre, würde man ihn überhaupt stärken mit dem jetzigen Vorschlag?

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Wir kommen zu Herrn Dr. Wirth von der AfD.

BE Abg. **Dr. Christian Wirth** (AfD): Vielen Dank. Nochmal zwei kurze Gedanken. Was passiert, wenn wir das ins Grundgesetz schreiben, den Klimaschutz? Wenn jetzt z. B. innerhalb der EU,



Herr Dr. Vosgerau, höhere Werte festgelegt sind, politisch, als z. B. in anderen Ländern der Völkergemeinschaft. Ganz einfaches Beispiel: Wenn jetzt z. B. die Völkergemeinschaft festlegt, dass die Abgasrichtwerte nach kalifornischem Vorbild festgelegt werden. Wie stehen wir dann da? Die zweite Frage ist nochmal diese Entparlamentarisierung unseres Grundgesetzes. Wer definiert, was Klimaschutz ist? Klimaschutz ist ja immer auch gleich Menschenchutz. Aber wir könnten z. B. auf den Gedanken der GRÜNEN, dass es die Klimaflüchtlinge gibt. Kann dann die Weltgemeinschaft sagen, ihr liebe Deutschen, nehmt – was ja schon angedacht ist – noch 300.000 Afrikaner auf, damit diese vor ihrem eigenen Klima geschützt sind? Und zweitens, wer kontrolliert die Wirtschaftseingriffe in unser Land? Wir haben das z. B. erlebt bei der deutschen Umwelthilfe, die von Toyota gesponsert werden. Wahrscheinlich nicht deswegen, weil Toyota die Luft in Deutschland so interessiert oder unser Wohlbefinden, sondern weil sie aggressiv gegen den deutschen Diesel vorgehen. Wer kontrolliert das dann im Falle einer Grundgesetzänderung? Danke.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Wir kommen nunmehr zu Herrn Özdemir von der SPD.

BE Abg. **Mahmut Özdemir** (SPD): Eine Vorbemerkung Herr Prof. Degenhart. Ich glaube, dass Sie nicht die Angst haben müssen, dass sich der einzelne Bundestagsabgeordnete, der Bundestag allgemein, nicht wichtig genug nimmt. Wir haben manchmal eher das umgekehrte Problem. Deshalb möchte ich Sie nochmal ermuntern, zu der Frage Stellung zu nehmen, wo es vielleicht auch in Analogie zum Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts grundsätzlich Grenzen der Konstitutionalisierung gibt, die beispielsweise wie eine leere Hülle derzeit – wenn man den Gesetzentwurf hier heute zugrunde legt – wirken würde und als eine Art Begründungsreserve vielleicht uferlos dazu geeignet wäre, entsprechend alles darauf zu projizieren, was man selber politisch möglicherweise nicht durchgesetzt bekommt – allerdings dann als verfassungsrechtliche Begründungsreserve missbrauchen möchte.

Und eine Erklärung, da ich jetzt nur eine Frage gestellt habe: Ob man zwei Fragen an einen Sachverständigen, eine Frage an zwei Sachverständige oder jeweils eine an einen richtet, kommt doch grund-

sätzlich mathematisch gesehen auf zwei Erklärungs- und Antwortgehalte. Insofern gebe ich das den Obleuten gerne nochmal in die Diskussion zurück. Das hat nichts damit zu tun, dass ich mich nicht an Regeln halten möchte – obschon ich das öfter eigentlich als problematisch empfinde, mich an Regeln zu halten. Vielen Dank.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Okay. Dankeschön. Dann kommen wir zu Herrn Kuhle.

BE Abg. **Konstantin Kuhle** (FDP): Vielen Dank. Ganz herzlichen Dank an die Damen und Herren Sachverständigen für die Ausführungen. Herr Prof. Cremer und Frau Philipp-Gerlach, Sie haben ja ausgeführt, dass Sie die schriftliche Kritik der übrigen Sachverständigen dahingehend verstehen, dass die vorgeschlagene Ergänzung der Staatszielbestimmung in Art. 20a GG zu unbestimmt sei. Ich habe das eigentlich eher umgekehrt verstanden. Ich glaube, sie ist zu bestimmt! Ich glaube, das ist das Problem. Das wird einem vor allen Dingen dann klar, wenn man einen Gedanken aufgreift, den Herr Prof. Saurer gerade eingeführt hat in die Debatte. Nämlich den Vergleich mit anderen Regelungsregimen, die uns besonders am Herzen liegen und die neben einer verfassungsrechtlichen Regelung auch einer völkerrechtlichen Regelung unterliegen. Das ist der Bereich der Menschenrechte. Auch im Bereich der Menschenrechte gibt es internationale Regelungen, an die wir gebunden sind: Die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK). Und auch im Bereich der Europäischen Menschenrechtskonvention muss man konstatieren, erfüllt die Bundesrepublik Deutschland heute nicht alle Standards, die dort niedergelegt werden. Nicht umsonst werden wir ja vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) auch regelmäßig verurteilt. Man kann sich dort beschweren. Und das läuft also alles im Rahmen der geltenden Rechtslage. Nun hat der Gesetzgeber sich entschlossen, die EMRK aber als einfaches Bundesgesetz zu regeln und nicht in die Verfassung zu schreiben.

Das heißt doch – das ist meine Frage an Herrn Prof. Degenhart und an Herrn Prof. Saurer –, dass die hier vorgeschlagene Ergänzung der Staatszielbestimmung in Art. 20a GG eben keine Staatszielbestimmung ist, wie jede andere, sondern in ihrer Konkretheit, in ihrer Bindungswirkung so weit geht wie keine andere Regelung des Grundgesetzes in irgendeinem anderen Bereich. Das sieht man vor allen Dingen, wenn man es vergleicht mit Fragen der



Menschenrechte, mit übrigen Fragen des Umweltvölkerrechts, mit Fragen von sozialen und wirtschaftlichen Rechten, internationaler Pakt für bürgerliche und politische Rechte, internationaler Pakt für wirtschaftliche und soziale Rechte. Das gibt es alles. Debatten noch und nöcher. Und trotzdem schreiben wir es nicht konkret ins Grundgesetz, sondern – wie wir es etwa mit der EMRK machen – wir regeln es im Rahmen eines einfachen Bundesgesetzes. Das könnte man machen in diesem Fall. Vielleicht pflichten Sie mir da bei. Aber es in die Verfassung zu schreiben, das wäre sozusagen eine Verabsolutierung, die wir in keinem anderen Topus irgendwo jemals erlebt haben, noch irgendwo zur Debatte stehend im politischen Bereich vorfinden. Da würde mich interessieren, Herr Prof. Saurer und Herr Prof. Degenhart, ob Sie da meine Einschätzung teilen. Vielen Dank.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Wir kommen bei den LINKEN zu Herrn Beutin.

Abg. **Lorenz Gösta Beutin** (DIE LINKE.): Vielen Dank. Vorgeschaltet: Ich bin immer wieder erstaunt, es vergeht keine Bundestagssitzung, keine Ausschusssitzung, keine Anhörung ohne rassistische Hetze von rechts. Ich will aber dann doch ganz gerne dazu sagen, dass wir eine Situation haben, wo tatsächlich der Klimawandel zunehmend eine der zentrale Fluchtursachen wird und wir mit Hunderten von Millionen Klimaflüchtlingen in der Zukunft rechnen müssen, wenn nicht entschieden gehandelt wird. Dementsprechend, wer wirksam tatsächlich gegen Fluchtursachen vorgehen muss, der muss auch entschiedenen Klimaschutz betreiben und muss entschieden gegen den Klimawandel angehen. Das als erstes Statement.

Zweites Statement. Was mich auch ein wenig irritiert hat ist, das Sozialstaatsgebot und Klimaschutz gegeneinander zu setzen. Ich glaube, dass das überhaupt nicht funktioniert. Es funktioniert genau deshalb nicht, weil der Klimawandel, die Frage nach Klimagerechtigkeit, sowohl global als auch national, zunehmend auch eine soziale Frage ist und auch als solche zu behandeln ist. Ich glaube, es wäre sehr verfehlt, das gegeneinander zu stellen. Sondern wir haben uns immer zu fragen, welche Auswirkungen hat gerade der Klimawandel auf einkommensschwache Bevölkerungsgruppen. Wie können wir uns da auch für ein soziales Gleichgewicht einsetzen? Deswegen gibt es diese Entgegensetzung an dieser Stelle nicht.

Frau Philipp-Gerlach, ich hätte zwei Fragen. Einmal in Bezug auf das bayerische Ansinnen, in die Landesverfassung den Klimaschutz hineinzuschreiben. Da würde mich interessieren: Hätte das eine gewisse Rechtsverbindlichkeit, so ein Staatsziel, oder ist die Regelung, die hier vorgeschlagen wird fürs Grundgesetz, die weitergehende? Die zweite Frage – weil es eben erwähnt wurde – die Frage der Umweltverträglichkeitsprüfung. Welchen Bereich berührt das tatsächlich, die Einbeziehung des Klimaschutzes bei der Umweltverträglichkeitsprüfung? Und erledigt diese Regelung zu Umweltverträglichkeitsprüfung sozusagen die Verpflichtung, auch Klimaschutz ins Grundgesetz hineinzuschreiben?

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Wir kommen zu Frau Dr. Rottmann von den GRÜNEN.

Abg. **Dr. Manuela Rottmann** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank. Ich fürchte, dass jetzt, falls sich jemand diese Anhörung anschaut – vor allem junge Jurastudentinnen und Jurastudenten – vollkommen verwirrt ist, weil das ja alles wahnsinnig kompliziert und unlösbar klingt. Ich glaube, so schwierig ist es gar nicht, wie es hier erscheint. Was einem auffällt ist ja, dass es auf der einen Seite die Kritik an dem Gesetzentwurf gibt, die sagt, das ist zu streng und zu verbindlich und auf der anderen Seite die These gibt, die völkerrechtlichen Verpflichtungen sind zu unklar, dass es gar keinen Effekt über den jetzigen Sachstand im Grundgesetz hinaus geben kann. Ich kann als Teil der antragstellenden Fraktion sagen, von der Tendenz her sind Herr Kuhle und Herr Prof. Degenhart eher in der richtigen Richtung. Wir meinen das schon ernst und wollen einen schärferen Standard als bisher durchsetzen. Ich kann aber auch sagen, das, was Herr Kuhle vorschlägt, genau das ermöglicht dieser Gesetzentwurf. Ich weiß nicht, wer sich Paris angeschaut hat. Sie können es nochmal anschauen beim Gesetzentwurf zur Ratifizierung. Paris enthält eine konkrete Maßnahme: Alle Vertragsparteien, egal ob Industriestaat oder Entwicklungsländer, sollen ihre Klimaschutzziele national festlegen, übermitteln und einhalten. Und der Gesetzentwurf sagt auch noch, das werden wir in Europa, in der EU gemeinsam tun. Das ist eine Verpflichtung aus dem Pariser Klimaschutzabkommen.

Meine erste Frage geht an Herrn Prof. Cremer. Wenn wir die Situation so lassen, wie sie ist, ist diese Verpflichtung, ein Klimaschutzziel national



festzulegen, zu übermitteln und einzuhalten, von irgendjemandem in Deutschland einklagbar? Ja oder Nein? Das ist die erste Frage. Das ist ein Weg, wie ich gehört habe, den viele mitgehen könnten und der – glaube ich – demokratisch genug Spielräume lässt, unterschiedliche Maßnahmen abzuwägen. Die zweite Frage auch nochmal an Herrn Prof. Cremer. Mich treibt dieser Punkt der Entparlamentarisierung durch Konstitutionalisierung um. Ist es nicht bei der Frage der Konstitutionalisierung ein verfassungspolitisch zu beachtendes Kriterium, inwieweit bestimmte, durch den demokratischen Gesetzgeber getroffene oder unterlassene Entscheidungen in die Rechte von Menschen eingreifen, die nicht in der Lage sind, an der demokratischen Willensbildung mitzuwirken? Entweder, weil sie nicht in Deutschland leben, oder weil sie noch nicht geboren sind. Muss man dieses Kriterium nicht mit berücksichtigen? Das ist übrigens ein Kriterium, dass sowohl für die Frage, wie gehen wir mit dem Atommüll um in Tausenden von Generationen, als auch für die Frage, wie gehen wir mit dem Müll in der Atmosphäre um, nämlich mit CO₂, relevant ist.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Dann kommen wir jetzt zur Antwortrunde. Wie immer in der zweiten Antwortrunde beginnen wir in entgegengesetzter Reihenfolge. Das heißt, wir beginnen mit Herrn Dr. Vosgerau.

SV PD **Dr. Ulrich Vosgerau** (Universität zu Köln): Erste Frage: Derzeit kann die Völkergemeinschaft uns keine Klimaschutzziele einfach vorschreiben. Das zeigt eben das Beispiel der USA und des Pariser Klimaschutzabkommens. Wir müssen keine völkerrechtlichen Verträge eingehen, die uns irgendwie verpflichten. Wir tun das aber. Auf EU-Ebene wäre das freilich was anderes. Also die EU kann uns an Dinge binden, der wir vielleicht im Ausgang noch nicht so zugestimmt haben. Bisher zeigt das praktisch wenig Auswirkungen, weil Deutschland eigentlich immer bei Umweltschutzfragen mit die treibende Kraft ist auf EU-Ebene. Wenn sich das einmal ändert, könnten sich vielleicht Legitimationsschwierigkeiten ergeben. Sie erwähnten die Parallele der Abgasrichtwerte. Die gelten eben in der ganzen EU völlig einheitlich und sind auch verbindlich. Das Problem liegt woanders, nämlich, dass in praktischer Hinsicht unterschiedlich gemessen wird. Also in Stuttgart ist der Messfühler offenbar direkt vor dem Auspuff und in Athen ist er auf einem Hochhaus in 35m Höhe. Das eine wie

das andere soll technisch nicht ganz richtig sein, also mal in der einen, mal in der anderen Richtung. Das sind dann die praktischen Probleme. Inwieweit sich das beim Klimaschutz auch mal ergeben könnte, etwas Paralleles oder Ähnliches, ist derzeit nicht absehbar. Es werden sich immer Schwierigkeiten ergeben mit kollektiven Regelungen auf europäischer Ebene. Das bleibt ja gar nicht aus.

Der Begriff des Klimaflüchtlings. Mir scheint – das ist jetzt ein spontaner Gedanke – das scheint keine neue Erfindung zu sein. Schon die Kimbern und Teutonen sollen im Jahre 50 v. Chr. aufgrund einer Klimaverschlechterung in Dänemark ausgewandert und nach Südfrankreich gezogen sein, wo sie dann von Gaius Marius bei Aix-en-Provence vernichtet wurden, weil der Begriff des Klimaflüchtlings offenbar im Römischen Staatsrecht der späten Republik unzureichend anerkannt war. Derzeit ist der Klimaflüchtling kein Rechtsbegriff. Das ist kein Asylgrund, weder nach dem Grundgesetz, auch nicht nach dem europäischen Recht. Es ist allerdings richtig, dass im Global Compact for Migration – wir erwähnten ihn bereits – das als Migrationsursache durchaus positiv aufgeführt worden ist. Nun hören wir, der Global Compact sei ja nicht wirklich unmittelbar verbindlich. Es ist natürlich keine Frage, die ich jetzt fachlich unmittelbar bewerten kann.

Man merkt ja, dass politisch der Begriff des Klimaflüchtlings derzeit sehr stark gefördert wird. Wir hören das immer wieder in der Debatte. Man will das Thema haben. Ich habe den Eindruck, – das ist natürlich keine fachjuristische Frage – dass bei den Fluchtbewegungen aus unterentwickelten Ländern vor allem doch das Problem der Überbevölkerung die treibende Rolle spielt. Wenn sich z. B. in Pakistan die Bevölkerung seit 1945 etwa verzehnfacht hat, dann ist eigentlich kaum ein Klima vorstellbar, in dem die verzehnfachte Bevölkerung gedeihlich leben könnte. Wenn man das Überbevölkerungsflüchtling nennen würde, wäre es vielleicht realistischer. Aber wir hätten dann kein schlechtes Gewissen dabei. Und wenn man es Klimaflüchtling nennt, dann können wir uns dabei sagen, uns geht es doch auch zu gut und wir fahren auch zu viel Auto. Das scheint eine Rolle zu spielen. Derzeit ist Klimaflüchtling kein positiver Rechtsbegriff. Das ist insofern nicht anerkannt.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Wir kommen zu Herrn Prof. Dr. Saurer.



SV Prof. Dr. Johannes Saurer (Universität Tübingen): Ich beziehe mich auf die Stellung dieses Kernänderungsantrags innerhalb des Art. 20a GG und im System des Grundgesetzes. Die Antragsteller/innen werden mutmaßlich der These völlig hier zustimmen, dass keine Staatszielbestimmung intendiert ist wie wir sie kennen, sondern dass es genau um eine gesteigerte Rechtsqualität geht. Das wäre ja ansonsten auch obsolet, weil – wie jetzt auch übergreifend herausgearbeitet wurde – der Klimaschutz in den natürlichen Lebensgrundlagen des Art. 20a GG nach ganz einheitlicher Auffassung ja auch drin enthalten ist. Nun stellt sich ja nur die Frage, was zu tun ist, um den verschiedenen bestehenden Rechtspflichten auf den rechtlichen Ebenen gerecht zu werden. Hier ist eben ein wiederum ganz interessantes Portfolio an verschiedenen rechtlichen Ebenen denkbar. Die maßgeblichen Einordnungen haben wir auch gehört. Wir haben das Verfassungsrecht. Wir haben das einfache Bundesrecht. Auch das Thema des Bundesklimaschutzgesetzes, das ja viele Bundesländer auch schon beschritten haben, diese einfachgesetzliche Ebene. Die große Mehrzahl der deutschen Bundesländer verfügt ja über eigene Landesklimaschutzgesetze. Und unterhalb der Gesetzgebung haben wir verschiedene Ebenen eben der Planung, die hier auch herangezogen werden können. Insoweit mag unsere Anhörung heute auch ein Hinweis darauf sein und eine Anregung, sich hier etwas eingehender mit dem großen Panorama der rechtlichen Handlungsformen zu beschäftigen, die durchaus auch in sich sehr hohe Verbindlichkeitsgrade tragen. Das tut eben gerade das Gesetzesrecht, was das zentrale Steuerungsinstrument des parlamentarischen Rechtsstaates auch im Klimaschutz ist und noch im stärkeren Maße werden kann.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Wir kommen zu Herrn Prof. Dr. Proelß.

SV Prof. Dr. Alexander Proelß (Universität Hamburg): Vielen Dank. Was ist der richtige Regelungsstandort? Erstens: Das Klimaproblem ist ein globales, deshalb muss das Klima zwingend international reguliert werden. Das hat nicht in der von vielen – übrigens auch von mir – gewünschten Art und Weise geklappt mit dem Übereinkommen von Paris. Man hat etwas ausverhandelt, was besser ist als nichts, aber ganz bestimmt keinen großen Wurf. Das hat eben zu tun mit dem Fehlen von hinrei-

chend konkreten Erfolgspflichten – um noch einmal auf diese Diktion, diese Unterschiede zurückzugreifen. Zweitens: Wenn es dort, d. h. auf völkerrechtlicher Ebene, nicht richtig funktioniert, dann ist das Recht der Europäischen Union, ausgestattet mit einem Sanktionsinstrumentarium, Stichwort EuGH-Vertragsverletzungsverfahren usw., die richtige Ebene, um grenzüberschreitend Klimaschutzpolitische Maßnahmen zu regulieren. Mit dem Immissionshandel, der in der Vergangenheit zwar nicht hinreichend funktioniert hat, der aber verschärft worden ist und weiter verschärft werden wird, haben wir – glaube ich – ein potentiell sehr effektives Instrumentarium, das entsprechende Wirkungen zeitigen kann. Dritte Regulierungsebene sollte dann, würde ich sagen, nachdem wir ja durchaus bereits die Staatszielbestimmung auf Verfassungsebene haben, das viel spezifischere Gesetzesrecht sein – und hier kann ich wieder auf meinen Kollegen Saurer verweisen –, auf dem entsprechende Regelungen meines Erachtens getroffen werden sollten. Vielleicht in dieser Kaskade.

Das Verhältnis Klimaschutz und Grundgesetz. Herr Abgeordneter, Sie hatten gefragt, ist das wirklich so schwach ausgestaltet? Ich hatte vorhin gesagt, der Klimaschutz ist bereits eine Staatszielbestimmung. Wir haben eben festgestellt, das mit dem Gesetzentwurf gerade darüber hinausgegangen werden soll. Gestatten Sie mir dann aber hier einen rechtspolitischen Gedanken. Ich bin persönlich der Meinung, dass der Klimawandel eine epochale Herausforderung darstellt, und es ist ungemein anspruchsvoll, diese Herausforderung zu bewältigen. Das steht – glaube ich – wirklich völlig außer Frage. Man darf aber nicht vergessen, dass, wenn man ein Staatsziel unter mehreren Zielen mit besonderer Wirkung ausstatten möchte, man nachher in sehr schwierige Abwägungsfragen gerät. Das bezieht sich eben nicht mehr nur auf die Frage Wirtschaft auf der einen Seite und Umwelt und Klima auf der anderen, sondern wir haben heute ja ganz oft Situationen zu gewärtigen, in denen es zu Schutz-Schutz-Kollisionen kommt. Klimaschutzmaßnahmen kollidieren mit Aspekten des Ökosystemschatzes, des Biodiversitätsschatzes. Und ich finde es hochkomplex, hier eine – abstrakte! – allgemeine Antwort zu finden, was höherrangig ist. Sondern ich meine zwingend, dass das im jeweiligen Einzelfall ausdifferenziert werden muss, und das ist exakt der Grund, warum ich glaube, dass eine verfassungsrechtliche Ausstattung des Klimaschatzes mit einem – ja ich



will fast wohl sagen – absoluten Rang meines Erachtens zu weit geht. Dies ungeachtet – ich will das ganz deutlich unterstreichen – der fundamentalen Bedeutung des Klimawandels.

Eine Anmerkung, Herr Vorsitzender, wenn sie noch gestattet ist aus zeitlichen Gründen, zu den im Übereinkommen von Paris vorgesehenen Nationally Determined Contributions. Das ist sozusagen das entscheidende Instrumentarium. Die Vertragsparteien müssen ihre Klimaschutzziele gegenüber der internationalen Gemeinschaft melden. Und jetzt kommt das große Aber. Die Vertragsparteien müssen die gemeldeten NDCs völkerrechtlich gerade nicht einhalten. Diese Pflicht gibt es nicht! Und wenn man also das internationale Klimaschutzrecht in die Verfassung integrieren, dann hat man davon nichts, weil genau diese völkerrechtliche Pflicht nicht besteht. So frustrierend wie das ist, aber genau das ist nicht gelungen. Und vor diesem Hintergrund plädiere ich dafür, die Regelung supranational auf EU-Ebene und im Wege des einfachen Gesetzesrechts durchzuführen. Danke.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Wir kommen nunmehr zu Frau Philipp-Gerlach.

SV **Ursula Philipp-Gerlach** (RAe Philipp-Gerlach & Teßmer, Frankfurt/Main): Ich möchte beginnen mit der Fragestellung, wie der Klimaschutz in das Fachplanungsrecht Eingang findet. Da haben die Kollegen ausgeführt, dass das ja heute schon ginge und gerade auch das Modernisierungsgesetz zum Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz vorsieht, dass auch die Projekte, deren Umweltverträglichkeitsprüfung zu würdigen sind, nunmehr eine Ermittlungspflicht statuiert, die von dem Projekt ausgehenden CO₂-Emissionen z. B. zu ermitteln. So und dann, dann hat man sie ermittelt. Tolle Gutachten. Stehen ganz viele Zahlen drin. Dann kommt es zur Entscheidung. Entweder habe ich ein Kohlekraftwerk oder eine Bundesautobahn. Überall wurde es ermittelt. Dann heißt es im Gesetz, es ist zu berücksichtigen. Man weiß aber nicht wie. Es gibt keinerlei materielles Recht. Es gibt kein materielles Recht, woran zu messen ist, wie es Eingang in die Planungsentscheidung oder in eine Entscheidung, wie es nach Bundesemissionsschutzgesetz Eingang finden soll. Das heißt, es fehlt mir der Mittelbau sozusagen. Das Gesetz, so wie es bei NO_x-Grenzwerten ist. Wenn ich 40 Mikrogramm übersteige, darf irgendwas nicht gemacht werden oder muss ein Ausgleich geschaffen werden. So

was fehlt. So was muss reingezogen werden. Ich muss – und wenn es eben nicht für das konkrete Projekt ein Grenzwert ist – ich brauche aber sektorale Werte für den Verkehrsbereich, soviel und nicht mehr. Und nur, wenn das dann ermittelt worden ist, habe ich irgendwo eine Möglichkeit zu sagen, diese Straße nicht mehr, weil es irgendeinen Wert übersteigt. Das heißt, mir fehlt die Richtschnur für die Entscheidungen, wo letztendlich dann, was ermittelt worden ist, zu irgendeiner Konsequenz führt. Ich brauche Kontingente und die müssen auch dann verbindlich eingehalten werden. Und genau dies fehlt mir.

Schon häufiger wurde dargelegt, dass diese Klimaschutzverpflichtung ein solches Absolutheitsmerkmal jetzt wäre und man müsse doch bedenken, dass auch noch Artenschutz und andere Belange dem gegenübergestellt werden müssen. Zugegebenermaßen, einfach ist die Welt nicht. Es sind enorm viele Belange bei jeder Entscheidung zu treffen. Ob das jetzt in der Genehmigung ist oder der Gesetzgeber. Es sind immer ganz viele Ebenen, Belange zu ermitteln und diese miteinander irgendwie in Einklang zu bringen. Was aber doch zum Ausdruck gebracht werden soll, dass der Klimaschutz ein so hochwertiger Belang geworden ist – vielleicht geworden ist. Wir dürfen ihn nicht mehr auf eine Ebene stellen mit den wirtschaftlichen Erfordernissen oder mit Infrastrukturprojekten. Wir müssen eine Grenze reinziehen. Ich habe die Befürchtung, es geht so weiter und wir verlagern die Zielsetzung, die Erfüllung der Ziele, die Erderwärmung zu begrenzen, immer weiter. Irgendjemand wird es schon richten. Und das geht aus meiner Sicht nicht mehr. Ich sage, ja, möglicherweise gibt es nicht diese ganz festen Kriterien oder Pflichten aus dem Pariser Abkommen, aber dort steht eben ein Zwei-Grad-Unterschreitungsziel. Und dieses Ziel, das lässt sich runterbrechen auf die Bundesrepublik Deutschland, mit Maßnahmen. Und das ist das, wohin wir kommen müssen.

Zur Bayerischen Verfassung. Soweit ich es mitbekommen habe – ich habe mich da jetzt so nicht mehr extra vorbereitet – ist dort vorgesehen, dass die Staatszielbestimmung noch ein Stichwort bekommt, nämlich „Klima“. Also dass nur die beispielhafte Aufzählung dort ergänzt wird um den Schutz des Klimas. Und damit sind wir wieder bei im Grunde genommen dem, was wir jetzt schon haben. Also eine Staatszielbestimmung mit den



Handlungsspielräumen, die hier heute auch immer wieder genannt worden sind. Der Gesetzgeber wird dann verpflichtet, auch das Klima bei seinen Gesetzgebungen mit zu berücksichtigen mit den entsprechenden weiten Gestaltungsspielräumen. Das heißt, es wird nochmal hervorgehoben, was sicherlich gut und wichtig ist, aber das, was mit dem Antrag hier verfolgt werden soll, in diese Kategorie geht das eben dann nicht.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Wir kommen zu Herrn Prof. Dr. Degenhart.

SV Prof. Dr. Christoph Degenhart (Universität Leipzig): Jetzt vielleicht mal in der umgekehrten Reihenfolge. Ich will jetzt kein Ping-Pong-Spiel veranstalten und die Frage wieder an Sie zurückspielen. Ich bin skeptisch, dagegen, immer wieder neue politische Entscheidungsprozesse ins Grundgesetz zu übernehmen. Man sollte das Grundgesetz als eine stabile rechtliche Grundordnung begreifen und nicht als einen Sammelplatz für rechtspolitische Vorstellungen. Weshalb ich – was wir vorhin schon angesprochen haben – auch die Schuldenbremse im Grundgesetz für durchaus problematisch halte im Hinblick auf das Königsrecht des Parlaments, das Haushaltsrecht. Aber das ist jetzt ein anderes Spielfeld.

Eine absolute Grenze könnte natürlich – derartige Vergleiche hinken stark – erhoben werden, wenn sie an die Rechtsprechung – die Sie hier angesprochen haben zu Lissabon und Folgeurteile – es muss also dem Parlament, also es darf nicht zu sehr in seiner Entscheidungsfreiheit eingeengt werden. Wohl gemerkt, Art. 79 Abs. 3 GG ist hier nicht berührt, aber es sollte bei allen Verfassungsänderungen bedacht werden. Vielleicht als Staatsziel für den Bundestag, sich auch für künftige Parlamente nicht zu sehr festzulegen.

Jetzt aber zu Ihrer Frage. Sie sagten, einerseits wird gerügt, die Norm ist zu unbestimmt, andererseits gerade ihre Bestimmtheit. Ich möchte sagen, beide Einwände sind in gewisser Weise zutreffend. Denn auf der einen Seite – wie Sie richtig sagten – Sie wollen mehr als ein Staatsziel. Sie wollen also doch eine sehr massive und strikte Rechtsverbindlichkeit und wohl auch Vorrang gegenüber anderen Schutzgütern, auch anderen umweltbezogenen Schutzgütern. Das ist also das, was ausweichlich der Begründungen auch dieser so strikten Formu-

lierung, die an Art. 1 Abs. 3 GG angelehnt ist, meines Erachtens unverkennbar ist. Dazu passt aber nicht der wiederum sehr unbestimmte Inhalt des Gesetzes, denn Sie beziehen sich auf Normbestände, die Sie ja selbst nicht genau kennen, wie Sie in der Begründung dargelegt haben, weil umstritten ist, welche Ziele hier verbindlich sind und welche nicht. Und Sie schreiben allgemein von bestehenden völkerrechtlichen Abkommen. Aber, ob es dann noch andere gibt außer dem Pariser, das müsste auch daraus hervorgehen. Und das finde ich jetzt ausgesprochen rechtsstaatlich bedenklich, zu sagen, ja, wer sich schlecht benimmt – als Tatbestand – und als Rechtsfolge dann ganz exakt umrissene Rechtsfolgen vorzulegen. Wir haben also hier einen verfassungsrechtlich sehr hinkenden Gesetzesentwurf, der kombiniert auf der einen Seite sehr unbestimmte Voraussetzungen – weil der Normbestand, auf den verwiesen wird, der inkooperiert wird, nur sehr schwer ablesbar ist – verbunden andererseits mit von Ihnen intendierten, sehr präzisen, sehr konkreten und sehr weitreichenden Rechtsfolgen. Das passt nicht zusammen und das halte ich nicht nur demokratiestaatlich, sondern auch rechtsstaatlich für nicht unproblematisch. Insofern also stimme ich Ihnen zu: Letztlich ist die Ergänzung, was die angestrebten Rechtsfolgen betrifft, viel zu konkret und zu bestimmt. In der Umschreibung des Tatbestands aber, ist das Ganze zu allgemein gehalten.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön. Wir kommen nunmehr zu Herrn Prof. Dr. Cremer.

SV Prof. Dr. Wolfram Cremer (Ruhr-Universität Bochum): Der vorgeschlagene Art. 20a Abs. 1 Satz 1 GG hat einen Doppelcharakter. Es wird einerseits Bezug genommen auf verbindliche Ziele und andererseits auf verbindliche Verpflichtungen. Wenn wir also über die Frage sprechen, was für eine Natur diese Norm hat, müssen wir diese beiden Facetten voneinander trennen. Da wir bisher aber – wie Herr Proelß zu Recht ausgeführt hat – auf Weltklimarechtsebene noch keine verbindlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland haben, geht diese Bindung, jenseits des Unionsrechts derzeit ins Leere. Und bezüglich des Unionsrechts ist eine zusätzliche verfassungsrechtliche Verbürgung von geringerem Gewicht, weil der Europäische Gerichtshof das einschlägige EU-Recht unter Bezug auf den „effet utile“ effekturiert. Soweit völ-



kerrechtlich verbindliche Ziele durch die vorgeschlagene Neufassung in Bezug genommen werden, werden diese damit im Übrigen nicht zu „Verfassungsoberzielen“. Sie sind gleichermaßen wie andere Verfassungsrechte und Verfassungsziele in die Abwägung einzustellen.

Nur hat das „Unter-Zwei-Grad-Ziel“ einen relativ geringeren Abstraktionsgrad. Mithin kann sich daraus eher ergeben, dass der Gesetzgeber verpflichtet ist, bestimmte klimaschädliche Instrumente zu unterlassen oder bestimmte Instrumente zu ergreifen.

Ob man die vorgeschlagene Klimaschutznorm als Staatszielbestimmung bezeichnet, kann in der Sache dahin stehen. Die Zielfacetten wirken jedenfalls wie eine Staatszielbestimmung, wenn man Staatszielbestimmung analog zu Grundrechten als Optimierungverbote versteht, nur eben ohne subjektivrechtliche Bewährung.

Und was ist mit der Einklagbarkeit für den Einzelnen? Veränderte sich durch das vorgeschlagene Klimaschutzziel etwas? Der Einzelne kann sich trotzdem nicht auf das Staatsziel berufen, daran ändert sich nichts. Wenn der Einzelne aber eine Verfassungsbeschwerde auf den Weg bringt und etwa reklamiert, dass das Nichtverbot von Überschallflugzeugen oder die Betreibung von Überschallflugzeugen durch einen staatlichen Akteur gegen Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG verstößt, weil es sich um eine Technologie handelt, die nur ganz Wenige sich leisten können, gleichzeitig aber ein sehr hoher CO₂-Ausstoß an einer besonders sensiblen Stelle stattfindet, kann er neben der Grundrechtsverletzung eine Verletzung des „Unter-Zwei-Grad-Ziels“ geltend machen. Und soweit das Völkerrecht sich verändert, kann ein Beschwerdeführer dies akzessorisch im Rahmen entsprechender verfassungsrechtlicher Streitigkeiten geltend machen. Und wenn wir als Bundesrepublik Deutschland einem völkerrechtlichen Vertrag zustimmen und bewusst bestimmte Ziele als verbindlich anerkennen, unterstreicht die gleichzeitige verfassungsrechtliche Verbürgung „lediglich“ die Ernsthaftigkeit der völkervertraglichen Verbindlichkeit.

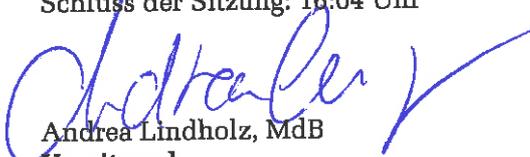
Im Übrigen stoßen sich jedenfalls die meisten hier im Raum glücklicherweise nicht am Anwendungsvorrang des EU-(Klimaschutz)Rechts, auch bezogen auf Normen, die Deutschland im Rat nicht mitgetragen hat. Denn das trifft auch andere Mitgliedsstaaten. Wir haben die EU als gemeinsames Projekt

der Zusammenarbeit auf europäischer Ebene, das sehr wohl demokratisch legitimiert ist, verabredet.

Letzter Punkt: Konstitutionalisierungsgrenzen. Ich meine, es ist zunächst eine verfassungspolitische Frage, ob wir mit Blick auf zukünftige Generationen in besonderer Weise klimapolitische Verantwortung übernehmen müssen. Und das gilt gerade für das Parlament. Das Parlament soll natürlich nicht substantiell in seinen Entscheidungsmöglichkeiten beschnitten werden, aber die Verfassung hat nun mal gerade auch den Sinn, die Allmacht des Parlaments zu beschneiden. Es geht also um die Frage, in welchen Bereichen wollen wir welche Selbstbeschränkung. Die Schuldenbremse wird als Selbstbeschränkung des Parlamentes von Ihnen nahezu einmütig akzeptiert. Jetzt müssen Sie sich gleichzeitig fragen, ob Sie angesichts der drohenden Klimakatastrophe just heute wurde über eine Untersuchung in 26 Staaten berichtet, in denen das Klimaproblem als das zentrale Problem empfunden wird – nicht insoweit genauso konsequent sein sollten. Und dies gilt umso mehr, als wir ständig klimarelevante Entscheidungen treffen, die Unbeteiligte in anderen Staaten der Welt sowie zukünftige Generationen betreffen. Danke.

Stv. Vors. **Jochen Haug** (AfD): Dankeschön Herr Prof. Dr. Cremer. Wir haben gleich 16:05 Uhr, das heißt wir haben heute fast eine Punktlandung hinkommen. Ich möchte mich bei allen Sachverständigen noch mal ausdrücklich für Ihr Kommen und Ihre Stellungnahmen bedanken und schließe die Sitzung um 16:04 Uhr. Dankeschön an alle.

Schluss der Sitzung: 16:04 Uhr


Andrea Lindholz, MdB
Vorsitzende

Prof. Dr. iur. Christoph Degenhart

Professor für Staats- und Verwaltungsrecht sowie Medienrecht
Universität Leipzig - Juristenfakultät
Burgstraße 21, 04109 Leipzig
Privat: Stormstraße 3, 90491 Nürnberg
Tel. 0922-592462, mobil 0171 2017894
dres.degenhart@t-online.de

05.02.2019

**Stellungnahme zur Anhörung
vor dem Ausschuss für Inneres und Heimat
zum Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 25.09.2018
– Drucks. 19/4522 –
Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes
(Artikel 20a, 74, 106, 143h – Stärkung des Klimaschutzes)**

Wesentliche Ergebnisse

- Soweit die Ergänzung des Art. 20a Abs. 1 GG im Entwurf auf bestehende völkerrechtliche Ziele und Verpflichtungen verweist, genügt dies nicht den Anforderungen des Art. 79 Abs. 1 Satz 1 GG.
- Eine Verweisung auf künftige völkerrechtliche Ziele und Verpflichtungen gemäß dem Gesetzentwurf ist als dynamische Verweisung gleichfalls mit dem Textänderungsgebot des Art. 79 Abs. 1 Satz 1 GG unvereinbar.
- Der verfassungsändernde Gesetzgeber ist darin frei, dem Klimaschutz Verfassungsrang zu verleihen. Die möglichen Konfliktlagen werden in der Begründung nur verkürzt wiedergegeben.
- Komplexe energiepolitische Grundsatzentscheidungen sollten vom Gesetzgeber getroffen, nicht verfassungsrechtlich zementiert werden. Dies gilt auch für den Atomausstieg. Derartige Festlegungen bedeuten eine demokratiestaatlich problematische Entparlamentarisierung der Politik.
- Die konkurrierende Zuständigkeit für den Klimaschutz liegt im Trend zur Kompetenzverlagerung auf den Bund.
- Eine Definition des Verbrauchsteuerbegriffs liegt im Ermessen des verfassungsändernden Gesetzgebers. Die intendierte weite Fassung schwächt allerdings die Schutz- und Begrenzungsfunktion der Finanzverfassung.

I. Zum Inhalt der Gesetzesinitiative

1. Wesentliche Anliegen

Primäres Anliegen des Gesetzentwurfs ist der Klimaschutz. Hierzu sollen völkerrechtliche Verpflichtungen der Bundesrepublik verfassungsrechtlich verankert werden. Mit dieser Zielsetzung sollen durch eine Ergänzung des Art. 20a GG völkerrechtlich verbindliche „Ziele und Verpflichtungen“ mit unmittelbarer Verbindlichkeit auf Verfassungsebene ausgestattet sowie durch Ergänzung des Art. 74 GG durch eine neu einzufügende Nr. 24a eine unkonditionierte konkurrierende Zuständigkeit für „den Klimaschutz“ begründet werden. Im Wege einer Ergänzung des Art. 106 Abs. 1 GG hinsichtlich der Verbrauchsteuern sollen erweiterte fiskalische Gesetzgebungsbefugnisse als Instrument des Klimaschutzes begründet werden, wengleich nicht hierauf beschränkt.

Neben der Verankerung des Klimaschutzes im Grundgesetz soll ferner der „Atomausstieg“, also das Verbot der Kernenergienutzung zur Energiegewinnung in einem neu einzufügenden Art. 20a Abs. 2 GG Verfassungsrang erhalten; ein neu einzufügender Art. 143h enthält hierzu eine temporäre Übergangsbestimmung. Dieses weitere Anliegen des Entwurfs wird in der Begründung unter B. insofern in einen Sachzusammenhang mit dem primären Anliegen des Klimaschutzes gebracht, als nicht Klimaschutz gegen Schutz vor der Atomenergie ausgespielt werden soll.

2. Art. 1 Nr. 1 Buchst. a – Inhalte und Zielsetzungen

Zentrale Regelung des Entwurfs ist die des Satzes 2 im künftigen Absatz 1 des neu zu fassenden Art. 20a GG, nach der die Bundesrepublik völkerrechtlich verbindliche Ziele und Verpflichtungen des Klimaschutzes sollen künftig alle staatliche Gewalt unmittelbar binden – die Formulierung in Ergänzung des Art. 20a GG entspricht der des Art. 1 Abs. 3 GG.

a) „Unter-Zwei-Grad-Ziel“ – Pariser Abkommen

Dies soll ausweislich der Entwurfsbegründung (S. 5) für Ziele und Verpflichtungen nicht nur in jetzt bestehenden, sondern auch in künftigen völkerrechtlichen Vereinbarungen gelten; der Wortlaut der neu einzufügen-

den Verfassungsnorm ist entsprechend offen gefasst. Diese Ziele und Verpflichtungen sollen, so die Entwurfsbegründung, mit der Ratifikation der Verträge „auf Verfassungsrang gehoben“ werden – was insofern ungenau ist, als bei bestehenden Verträgen die Ratifikation ja bereits erfolgt ist; sie würden also unmittelbar durch das Änderungsgesetz zum Grundgesetz Verfassungsrang erhalten. Insofern enthält der Gesetzentwurf eine statische, in der Einbeziehung künftiger Verträge eine dynamische Verweisung. Soweit sich die Verweisung auf bestehende Verträge bezieht, ist damit ausweislich der Begründung in erster Linie – aber offenbar nicht ausschließlich – das am 04.11.2016 in Kraft getretene Pariser Abkommen vom 12.12.2015 gemeint.

Dessen Ziele, die Erderwärmung auf „weit unter“ zwei Grad zu beschränken („Unter-Zwei-Grad-Ziel“) soll damit unmittelbar auf Verfassungsebene rechtsverbindlich werden. Dies würde, so die Intention der Entwurfsverfasser (S. 5) in der Konsequenz bedeuten, dass dieses Unter-Zwei-Grad-Ziel des Abkommens als verbindliche Vorgabe bei der Wahrnehmung sich aus Art. 20a GG oder auch anderweitig ergebender Schutzpflichten zu beachten wäre und ihm im Rahmen einer Abwägung mit sonstigen Gemeinwohlbelangen, etwa dem der sicheren und sozialverträglichen Energiegewinnung oder auch spezifischen Umweltbelangen erhöhtes Gewicht zukäme. Das Garzweiler-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 17. Dezember 2013¹ hätte hiernach, die die Entwurfsbegründung, anders ausfallen müssen. Dies dürfte möglicherweise auch für die Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs zur H-10 Regel bei Windkraftanlagen vom 9. Mai 2016² – Vf. 14-VII-14, NVwZ 2016, 999) gelten. Gesetzgeberisches Gestaltungsermessen wird also zugunsten erweiterter verfassungsgerichtlicher Kontrollbefugnisse beschnitten – ein weiterer Schritt zur Entparlamentarisierung der Politik.

Praktisch nicht weniger bedeutsam wäre allerdings die gleichermaßen im Entwurf intendierte Verbindlichkeit für Verwaltung und Rechtsprechung.

¹ BVerfGE 134, 342.

² BayVerfGH, E. v. 09.05.2016 – Vf. 14-VII-14 – , NVwZ 2016, 999.

b) Weitere Ziele und Verpflichtungen ?

Welche weiteren Ziele und Verpflichtungen neben dem explizit in der Begründung, nicht im Gesetzestext genannten Unter-Zwei-Grad-Ziel unmittelbar geltendes Recht mit Verfassungsrang sein sollen, bleibt unklar. Nach der Entwurfsbegründung (S. 6) ist dies „in der Literatur umstritten.“ Nicht ohne weiteres ist schließlich vorhersehbar, welche Ziele und Verpflichtungen künftig mit der Ratifikation völkerrechtlicher Verträge Verfassungsrang erlangen sollen.

3. Zu Art. 1 Nr. 2 - Gesetzgebungskompetenz

Für die neu einzufügende Kompetenznorm verweist die Gesetzesbegründung auf Klimaschutz als Querschnittsmaterie, die zB auch die Bereiche Landwirtschaft und Verkehr umfassen könne. Auch wenn der Bund bereits jetzt über umfangreiche Kompetenzen zum Klimaschutz verfüge - Klimaschutz durch Emissionsbegrenzung fällt unter Luftreinhaltung³ – sollten angesichts der Notwendigkeit eines umfassenden Schutzkonzepts „jegliche Diskussionen oder Unsicherheiten“ von vornherein vermieden werden (S. 7).

4. Zu Art. 1 Nr. 1 Buchst. b, Nr. 4 - Atomausstieg

Der Regelungsgehalt des neu einzufügenden Art. 20a Abs. 2 GG ergibt sich ohne weiteres aus dem Wortlaut; die Intention des Gesetzentwurfs wird hinreichend deutlich aus der Entwurfsbegründung (S. 7). Ob es einen breiten Konsens in der Bevölkerung darüber gibt, dass sich die weitere Nutzung der Atomkraft nicht mit dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen verträgt, wie in der Entwurfsbegründung (S. 7) ausgeführt, vermag ich nicht einzuschätzen. Konsequenter wäre möglicherweise ein Verbot der Nutzung aus Atomkraft gewonnener Energie. Die Übergangsvorschrift des Art. 134h GG in der Entwurfsfassung bestimmt den maßgeblichen Zeitpunkt.

³ Degenhart, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 74 Rdn. 102.

5. Zu Art. 1 Abs. 1 Nr. 3 - Verbrauchsteuern

Mit dem in Art. 106 Abs. 1 GG neu einzufügenden Satz 2 unternimmt der Gesetzentwurf erstmalig eine Definition des Begriffs der Verbrauchsteuer auf Verfassungsebene,⁴ - der Entwurf spricht von „Korrekturen“ am Verbrauchsteuerbegriff (S.7), dies mit der Zielsetzung, damit ausweislich der Entwurfsbegründung (S.8) eine Grundlage für eine „Bekämpfung der Klimakrise auf fiskalischem Gebiet zu schaffen, wobei insbesondere an eine Besteuerung des Gemeinguts „Luft“ gedacht ist.

II. Formelle Erfordernisse – Textänderung

1. Textänderungsgebot, Art. 79 Abs. 1 Satz 1 GG

Formelle Voraussetzung für eine Änderung des Grundgesetzes ist gemäß Art. 79 Abs. 1 Satz 1 GG eine ausdrückliche Änderung des Wortlauts. Das Gebot der Textänderung oder Inkorporationsgebot soll der Rechtsklarheit und Rechtssicherheit dienen.⁵ Mit der textlichen Ergänzung des Art. 20a GG wird zunächst dem Erfordernis der Textänderung genügt. Die explizite Textänderung entspricht jedoch nicht dem materiellen Regelungsgehalt der Verfassungsänderung. Denn diejenigen Inhalte – Ziele und Verpflichtungen – die als unmittelbar geltendes Recht Verfassungsrang erhalten und damit Inhalt des Grundgesetzes werden sollen, sind im Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes gerade nicht explizit genannt. Weder die Grundlagen der maßgeblichen völkerrechtlichen Verpflichtungen noch deren Inhalte würden unmittelbar aus dem geänderten Grundgesetz hervorgehen. Damit würden die geänderten bzw. ergänzten normativen Gehalte des Grundgesetzes nicht mehr unmittelbar aus dessen Text ablesbar. Mit dem Begriff „Grundgesetz“ in Art. 79 Abs. 3 GG sind die in ihm formulierten normativen Gehalte gemeint.⁶ Art. 20a in der Fassung des Gesetzentwurfs hätte jedoch nach Abs. 1 Satz 2 in der dann geltenden Fassung zur

⁴ Vgl. Hidien, BonnK, Art. 106 (2002) Rdn. 1411;

⁵ Vgl. Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, 15. Aufl. 2018, Art. 79 Rdn. 3; Herdogen, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 79 (2014) Rdn. 20; Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl. 1995 Rdn. 698; Bryde, in: von Münch/Kunig, GG II, 6. Aufl. 2012, Art. 79 Rdn. 14.

⁶ Vgl. Sachs, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 79 Rdn. 12.

Folge, dass anderweitig formulierte Normgehalte – eben die in völkerrechtlichen Verträgen festgelegten Ziele und Verpflichtungen – Inhalt des Grundgesetzes würden. Die damit aufgeworfenen Fragen nach der Zulässigkeit von Verweisungen im Verfassungstext⁷ und nach der Abänderbarkeit des Grundgesetzes durch völkerrechtlichen Vertrag⁸ sind jeweils für die Inbezugnahme bereits bestehender und künftiger völkerrechtlicher „Ziele und Verpflichtungen des Klimaschutzes“ zu beantworten.

2. Textänderungsgebot und Verweisungstechnik – Art. 1 Nr. 1 Buchst. a, Art. 20a Abs. 1 Satz 2 GG in der Entwurfsfassung

a) Art. 20a Abs. 1 Satz 2 GG in der Entwurfsfassung als Verweisungsnorm

In beiden Fällen bedient sich der verfassungsändernde Gesetzgeber der Regelungstechnik der Verweisung. Der Terminus „Verweisung“ bezeichnet die Inkorporierung des Inhalts der Norm, auf die verwiesen wird, in die Verweisungsnorm bzw. den Normenkomplex, dem die Verweisungsnorm angehört. Mit der Verweisung wird der Inhalt der in Bezug genommenen Norm in die Verweisungsnorm inkorporiert und teilt deren die rechtshierarchische Rangstufe.⁹

Um einen Fall statischer Verweisung handelt es sich, soweit nach der Ergänzung des Art. 20a GG entsprechend der Gesetzesinitiative auf bereits bestehende völkerrechtliche Bindungen verwiesen werden soll, also in erster Linie auf das Pariser Abkommen. Die Verfassungsänderung erfolgte dann ausschließlich durch das verfassungsändernde Gesetz, so dass sich hierfür die Frage nach einer Verfassungsänderung durch völkerrechtlichen Vertrag nicht stellen würde. Anders bei der Verweisung auf künftige Verpflichtungen und Ziele, die ja nach der Entwurfsbegründung vom neuge-

⁷ Grundsätzlich ablehnend Sachs a.a.O. Rdn. 16; für Zulässigkeit unter bestimmten Voraussetzungen Hain, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG III, 7. Aufl. 2018 Rdn. 9; Dreier, in: Dreier, GG III, 3. Aufl. 2018, Art. 79 Rdn. 16; Herdegen, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 79 (2014) Rdn. 25.

⁸ Vgl. dazu Hain, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG III, 7. Aufl. 2018 Rdn. 2 ff.; Dreier, in: Dreier, GG III, 3. Aufl. 2018, Art. 79 Rdn. 15; Herdegen, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 79 (2014) Rdn. 18; Sachs, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 79 Rdn. 18.

⁹ Hain, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG III, 7. Aufl. 2018 Rdn. 9 mit Fn. 53.

fassten Art. 20a GG umfasst sein sollen. Hier würde sich der verfassungsändernde Gesetzgeber der Regelungstechnik der dynamischen Verweisung bedienen, die in Bezug auf das Erfordernis der Rechtsklarheit von vornherein erhöhten Bedenken ausgesetzt ist.¹⁰

a) Bestehende völkerrechtliche Vereinbarungen

Auch statische Verweisungen werden überwiegend, soweit nicht grundsätzlich ausgeschlossen,¹¹ nur unter engen Voraussetzungen als zulässig erachtet. Denn das Textänderungsgebot des Art. 79 Abs. 1 Satz 1 GG bedingt, den Bestand des jeweils geltenden Verfassungsrechts aus dem Verfassungstext selbst ablesen zu können.¹² Es bezeichnet ein Gebot der Normenklarheit. Daher muss der geänderte Text des Grundgesetzes jederzeit verlässlichen Aufschluss über den Inhalt der Verfassung geben.¹³ Deshalb ist jedenfalls zu fordern, dass anhand der in die Verfassung aufgenommenen Verweisungsnorm klar bestimmbar ist, welche Normen außerhalb der Verfassungsurkunde in Bezug genommen werden sollen,¹⁴ erforderlich also jedenfalls eine klare Bestimmung der in Bezug genommenen Norm.¹⁵ Daran fehlt es hier. Auf welches bestehende völkerrechtliche Abkommen verwiesen wird, ergibt sich nicht aus dem Text, umso weniger, welche konkrete Bestimmung – die Gesetzesbegründung selbst bleibt hierzu unklar und vermag nicht anzugeben, welche Ziele und Verpflichtungen neben dem Unter-Zwei-Grad-Ziel mit Verfassungsrang verbindlich sein sollen (S. 6).

¹⁰ Vgl. Hain, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG III, 7. Aufl. 2018 Rdn. 9.

¹¹ So aber Sachs, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 79 Rdn. 12.

¹² Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl. 1995 Rdn. 698.

¹³ Herdegen, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 79 (2014) Rdn. 20; Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl. 1995 Rdn. 698 f.

¹⁴ Hain, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG III, 7. Aufl. 2018 Rdn. 9.

¹⁵ Dreier, in: Dreier, GG III, 3. Aufl. 2018, Art. 79 Rdn. 16; Herdegen, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 79 (2014) Rdn. 25; Bryde, in: von Münch/Kunig, GG II, 6. Aufl. 2012, Art. 79 Rdn. 14 und das dort genannte (fiktive) Beispiel einer Bezugnahme auf i.e. bezeichnete §§ des StGB.

Die Entwurfsverfasser scheinen sich der Problematik bewusst zu sein, die von ihnen zur gezogene Parallele zu Art. 25 GG trägt jedoch nicht. Die allgemeinen Grundsätze des Völkerrechts i.S.v. Art. 25 GG haben nicht den Verfassungsrang, wie er für die Ziele und Verpflichtungen des Klimaschutzes gewollt ist, ihnen wird vielmehr ein „Zwischenrang“ zwischen Verfassung und einfachem Gesetzesrecht beigemessen.¹⁶ Die Gesetzesbegründung spricht zwar davon, den völkervertraglichen Zielen und Verpflichtungen gleichen Rang wie den allgemeinen Grundsätzen des Völkerrechts beizumessen (S. 6), andererseits aber davon, dass sie in Verfassungsrang erhoben werden sollen. Dass sie unmittelbar Rechte und Pflichten für die Bewohner des Bundesgebiets erzeugen sollen, bedeutet noch nicht, dass sie stets unmittelbar anwendbar sind. Denn letzteres setzt voraus, dass die völkerrechtliche Norm dies unmittelbar oder mittelbar vorsieht,¹⁷ zum anderen, dass sie unmittelbar vollzugsfähig ist.¹⁸

Im übrigen aber ist Art. 25 GG gerade kein Fall einer Verfassungsänderung. Auch eine Parallele zu Art. 143 Abs. 3 GG, an die ggf. gedacht werden könnte, wäre nicht tragfähig. Art. 143 Abs. 3 GG betrifft nicht unmittelbar den Fall einer Verweisung i.S. einer Inkorporation von Normen in die Grundgesetz,¹⁹ sondern erklärt lediglich bestimmte außerhalb des Grundgesetzes – im Einigungsvertrag – geregelte Tatbestände für verfassungskonform. Das BVerfG im Urteil vom 23. April 1991²⁰ sieht hier eine „besondere Situation“, „in der eine Bezugnahme auf Regelungen außerhalb des Grundgesetzes zulässig ist.“ Art. 143 Abs. 3 GG verweist auf Art. 41 EV, der aber keine in die Zukunft wirkende Änderung der Eigentumsgarantie enthält. Jedenfalls für solche Fälle, die ihrer Natur nach konkrete

¹⁶ So die RSpr des BVerfG, zuletzt BVerfGE 141, 1 Rdn. 41 m. Nw. aus der RSpr. und die ganz überwiegende Auffassung der Literatur, vgl. Herdogen, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 25 (2000) Rdn. 42; Hillgruber, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 13. Aufl. 2014, Art. 25 Rdn. 11; Rojahn, in: v. Münch/Kunig, GG I, 6. Aufl. 2012, Art. 25 Rdn. 55; Jarass, in: Jarass/Piero, GG, 15. Aufl. 2018, Art. 25 Rdn. 18; für Verfassungsrang Streinz, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 25 Rdn. 90.

¹⁷ Jarass, in: Jarass/Piero, GG, 15. Aufl. 2018, Art. 25 Rdn. 19.

¹⁸ Jarass a.a.O. Rdn. 20.

¹⁹ Hain, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG III, 7. Aufl. 2018 Rdn. 9 mit Fn. 60.

²⁰ BVerfGE 84, 90.

Sachverhalte betreffen und vergangenheitsbezogen sind, reiche es aus, wenn der verfassungsändernde Gesetzgeber im Text der Verfassung den Tatbestand, der unberührt bleiben soll, konkret bezeichne.²¹ Eine derartige Fallgestaltung ist hier schon angesichts der abstrakt und generell in die Zukunft wirkenden Verweisung nach Ziff.1a des Gesetzentwurfs ersichtlich nicht gegeben.

Wenn zudem selbst aus der Begründung zum Gesetzentwurf – die ohnehin den Gesetzestext nicht ersetzen kann – nicht eindeutig hervorgeht, welche Ziele und Verpflichtungen künftig mit verfassungsunmittelbarer Verbindlichkeit gelten sollen, sind die Anforderungen an eine Verweisung auf Normen außerhalb des Grundgesetzes, sollte sie denn zulässig sein, deutlich verfehlt.

Zwischenergebnis: Soweit der gemäß Art. 1 Nr. 1 Buchst.a des Gesetzentwurfs einzufügende Satz 2 in Art. 20a Abs. 1 GG in der Entwurfsfassung auf bestehende völkerrechtliche Ziele und Verpflichtungen verweist, genügt dies nicht den Anforderungen des Art. 79 Abs. 1 Satz 1 GG.

b) Künftige Verpflichtungen – dynamische Verweisung

Erst recht gilt dies für die dynamische Verweisung auf künftige völkerrechtliche Vereinbarungen. Sie lassen nicht erkennen, was künftig Inhalt des Grundgesetzes sein soll. Es sind keine konkreten Normen bezeichnet. Dass das Bundesverfassungsgericht dynamische Verweisungen auf der Ebene des einfachen Gesetzesrechts, dort auch im Verhältnis des Bundesgesetzgebers zum Landesrecht unter bestimmten Voraussetzungen für zulässig erklärt hat,²² besagt nichts über die Zulässigkeit von Verweisungen im Verfassungsrecht, für die Art. 79 Abs. 1 Satz 1 GG gesteigerte Anforderungen an die Rechtsklarheit stellt.²³ Hierzu steht eine Verweisung auf künftige völkerrechtliche Vereinbarungen, deren Zeitpunkt, Umfang und Inhalt nicht abschätzbar ist. im Widerspruch. Selbst wenn man Verweisungen auf bestimmte Normen in ihrer jeweiligen Fassung als durch Art. 79 Abs. 1 Satz 1 GG als nicht von vornherein ausgeschlossen erach-

²¹ BVerfGE 84, 90 Rdn. 121 bei juris.

²² BVerfGE 47, 295 Rdn. 62 bei juris.

²³ Dies verkennt Herdegen, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 79 (2014) Rdn. 25.

ten wollte,²⁴ könnte dies nur insoweit gelten, als auf bestimmte, konkret bezeichnete Normen verwiesen würde, die in ihrer jeweiligen Fassung gelten sollen.²⁵ Im vorliegenden Fall sind jedoch keine konkreten Normen benannt. Schon deshalb ist der Gesetzentwurf, soweit künftige völkerrechtliche Vereinbarungen als Verfassungsnormen mit unmittelbarer Rechtsverbindlichkeit alle staatliche Gewalt binden sollen, mit den Anforderungen des Art. 79 Abs. 1 Satz 1 GG unvereinbar.

- Anzumerken ist, dass die Parallele zu Art. 25 GG auch insoweit nicht tragfähig ist. Zum einen handelt es sich dort nicht um einen Fall des Art. 79 Abs. 1 Satz 1 GG, durch den der Verfassungsgeber dem verfassungsändernden Gesetzgeber besondere Anforderungen im Hinblick auf Erfordernisse der Rechtsklarheit und Rechtssicherheit vorgibt; Besonderheiten gelten für den Verweis auf Regeln des universellen Völkergewohnheitsrechts auch deshalb, weil es sich um Standards handelt, die einer autonomen Veränderung durch die Bundesrepublik Deutschland entzogen sind und nicht die Gefahr einer „autonomen“ Einwirkung deutscher Organe auf den Inhalt der Änderungsnorm bergen.²⁶

Ebensowenig stellt sich die Frage nach der Abänderbarkeit des Grundgesetzes durch völkerrechtlichen Vertrag. Deren Vereinbarkeit mit Art. 79 Abs. 1 Satz 1 wird teilweise gänzlich verneint,²⁷ wurde vom Bundesverfassungsgericht für die besondere Situation des Einigungsvertrags²⁸ bejaht, da der Wortlaut der Änderung jedenfalls im Vertragstext selbst enthalten war.²⁹ Soweit die Möglichkeit einer Änderung des Grundgesetzes durch völkerrechtlichen Vertrag überhaupt in Betracht gezogen wird, so für den

²⁴ Darauf dürfte Herdegen a.a.O. abstellen, dafür spricht das dort genannte (fiktiven) Beispiel der Strafprozessordnung; für generelle Unzulässigkeit Hain, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG III, 7. Aufl. 2018 Rdn. 9.

²⁵ So wohl Dreier, in: Dreier, GG III, 3. Aufl. 2018, Art. 79 Rdn. 16 mit Fn. 72; der dort genannte Hinweis auf Art. 44 Abs. 2 GG betrifft jedoch keinen Fall der Verweisung, da die dort genannten Bestimmungen der StPO nur entsprechend anwendbar sein sollen, vgl. Hain, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG III, 7. Aufl. 2018 Rdn. 9 mit Fn. 60.

²⁶ Herdegen, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 79 (2000) Rdn. 25,

²⁷ Dreier, in: Dreier, GG III, 3. Aufl. 2018, Art. 79 Rdn. 15.

²⁸ Bryde, in: von Münch/Kunig, GG II, 6. Aufl. 2012, Art. 79 Rdn. 15.

²⁹ BVerfGE 84, 90 Rdn. 123 bei juris; zust. Bryde, in: von Münch/Kunig, GG II, 6. Aufl. 2012, Art. 79 Rdn. 15.

Fall, dass die Änderung im Vertragstext klar bestimmt wird,³⁰ das zeitgleich ergehende Zustimmungsgesetz hierauf bezugnimmt,³¹ sagt dies nichts aus über die nach Art. 20a Abs. 1 GG in der Fassung des vorliegenden Gesetzentwurfs enthaltene Verfassungsänderung durch Inkorporation noch nicht feststehender künftiger völkerrechtlicher Verpflichtungen.

Ergebnis: Art. 1 Nr. 1 Buchst. a des Gesetzentwurfs verstößt gegen Art. 79 Abs. 1 Satz 1 GG.

III. Inhaltliche Bewertung

1. Art. 1 Nr. 1 Buchst. a des Gesetzentwurfs

a) Klimaschutz und gegenläufige Belange – erhöhtes Gewicht

Die angestrebten Wirkungen der Grundgesetzänderung werden in der Entwurfsbegründung vor allem mit erhöhtem Gewicht des Klimaschutzes und hier insbesondere des Klimaziels entsprechend den Vorgaben des Pariser Abkommens in der Abwägung mit entgegenstehenden öffentlichen Belangen beschrieben (S. 5), dies insbesondere bei der Überprüfung energiepolitischer Grundsatzentscheidungen, für die das Bundesverfassungsgericht eine nur begrenzte Kontrolldichte in Anspruch nimmt. Wenn hierfür eine Kollision zwischen dem Konzept einer sicheren Energieversorgung aus umweltschädlichen Quellen einerseits und dem Anliegen des Klimaschutzes andererseits benannt wird, so werden damit allerdings die potentiellen Konfliktlagen nur unzureichend und einseitig beschrieben. Insbesondere bleiben mögliche norminterne Zielkonflikte im Rahmen des Art. 20a GG unerwähnt. Dies betrifft beispielhaft Arten- und Landschaftsschutz.

Die umweltschädlichen Auswirkungen der agrarindustriellen Energiegewinnung aus Biomasse, die auch durch das Präfix „Bio“ nicht umweltver-

³⁰ So auch Hain, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG III, 7. Aufl. 2018 Rdn. 10, der Änderungen grundsätzlich unter dieser Voraussetzung für möglich hält.

³¹ Bryde, in: von Münch/Kunig, GG II, 6. Aufl. 2012, Art. 79 Rdn. 15; für den Sonderfall des EV BVerfGE 84, 90 Rdn. 123 bei juris.

träglich wird, müssten dann im Rahmen einer Abwägung möglicherweise zurücktreten. Auch hätte der Schutz vor nachteiligen Auswirkungen von Windenergieanlagen auf Umwelt und Landschaft, etwa unter dem Gesichtspunkt des Artenschutzes und, was nicht gänzlich unberücksichtigt bleiben sollte, auch für die Gesundheit der Anwohner, geringeres Gewicht. Gesetzgeber und Exekutive würden zudem tendenziell zu intensiven Eigentumseingriffen ermächtigt, etwa im Zuge gesetzlich angeordneter und verwaltungsmäßig zu vollziehender energetischer Sanierung von Wohngebäuden.

b) Energiepolitische Grundsatzentscheidungen als komplexe Abwägungsvorgänge

Ob in welchem Maße diese Auswirkungen wünschenswert sind und wo sie auf verfassungsrechtliche Schranken stoßen, ist hier nicht zu entscheiden, doch sollte man sich dieser Auswirkungen bewusst sein – hier wird die Problematik in der Entwurfsbegründung mE einseitig verkürzend dargestellt. Energiepolitische Grundsatzentscheidungen bedingen komplexe Abwägungsvorgänge. Eine gesicherte, hierbei umweltverträgliche und sozialverträgliche Energieversorgung gehört zu grundlegenden Existenzbedingungen eines Gemeinwesens.³² Verfügbarkeit und Erreichbarkeit von Energie zählt für den einzelnen zu den Grundbedingungen seiner physischen Existenz ebenso wie seiner Teilhabe am öffentlichen Leben. Diese Mindestvoraussetzungen zu sichern, fordert der Sozialstaat des Grundgesetzes – dies betrifft auch die wirtschaftlichen Aspekte der Energieversorgung, konkret die „Bezahlbarkeit“ der Stromversorgung. Hierzu haben sich die bisherigen Schritte zur angestrebten Energiewende als tendenziell gegenläufig erwiesen; der avisierte kumulative Atom- und Kohleausstieg dürfte diese Entwicklung eher verstärken.

c) Entparlamentarisierung durch Konstitutionalisierung

Damit soll die Vordringlichkeit von Klimaschutz keineswegs relativiert werden, doch ist es der Gesetzgeber, der hier die erforderlichen komplexen Abwägungsentscheidungen zu treffen hat. Staatsziele mit grundrechts-

³² Schmidt-Preuß, Energieversorgung, HStR IV, 3. Aufl. 2006, § 93 Rdn. 2; s. auch BVerfGE 91, 186 (206).

gleicher Verbindlichkeit auszustatten, verleiht ihnen erhöhtes Gewicht gegenüber grundrechtlicher Freiheit, ermöglicht erweiterten und intensivierten staatlichen Zugriff, schwächt andererseits das demokratische Prinzip. Politische Handlungsanweisungen auch umweltpolitischer Natur, seien sie in verfassungsrechtliche Formen zu gießen, schmälert die Gestaltungsfreiheit der Parlamente.³³ Ihnen obliegt es, Gemeinwohlbelange in Konkordanz zu bringen. Sie sind es, die mit ihrer politischen Gestaltungsmehrheit in über Grundlinien der Haushaltspolitik ebenso zu entscheiden haben wie über einen umwelt-, klima-, wirtschafts- und sozialverträgliche „Energimix“. Die angestrebte Verfassungsänderung würde eine demokratiestaatlich nicht unbedenkliche Konstitutionalisierung politischer Programmatik bewirken.

2. Art. 1 Nr. 1. Buchst. b des Gesetzentwurfs - Atomausstieg

Diese Erwägungen verfassungspolitischer Natur betreffen auch das vorgesehene verfassungsunmittelbare Verbot der Energiegewinnung durch Atomkraft, gegen das verfassungsrechtliche Bedenken nicht bestehen. Wie es dem Gesetzgeber freisteht, sich für oder gegen Atomkraft zu entscheiden,³⁴ gilt dies auch für den verfassungsändernden Gesetzgeber. Dass es, sowie das Verbot im Grundgesetz verankert ist, auch hier zu einer Entparlamentarisierung politischer Entscheidungsprozesse kommt, ist kritisch zu vermerken, berührt aber nicht die verfassungsrechtliche Bewertung. Nicht unproblematisch erscheint in diesem Zusammenhang allerdings die verfassungskräftige Festlegung eines starren Ausstiegstermins im ersichtlichen Bestreben, die Entscheidungsfreiheit künftiger Parlamente zu beschneiden. Sie sollte jedoch im Interesse der auch verfassungsrechtlich gebotenen Versorgungssicherheit offengehalten werden.

³³ Dies betrifft zB auch Entscheidungen wirtschafts- und fiskalpolitischer Natur wie die unter demokratiestaatlichen Aspekten keineswegs unproblematische „Schuldenbremse“-

³⁴ Grundlegend BVerfGE 49, 89 (127 f.).

3. Art. 1 Nr. 2 des Gesetzentwurfs - Gesetzgebungskompetenz

Zweifellos hätte die Begründung einer – unkonditionierten – konkurrierenden Zuständigkeit für den Klimaschutz klarstellende Funktion. Gleichwohl verbliebe es im Einzelfall beim Erfordernis kompetenzrechtlicher Qualifikation, für die die Rechtsprechung hinreichend gesicherte, praktikable Kriterien entwickelt hat.³⁵ Abgrenzungsfragen werden sich gleichwohl stellen, zumal hier die gegenständliche Systematik der Kompetenzverteilung im Grundgesetz durch eine schwer eingrenzbar final ausgerichtete Kompetenzzuweisung überlagert würde. Ungeachtet aller Föderalismusreformen würde sich damit die stetige und offensichtlich unabwendbare, durch gelegentliche Rückverlagerung weniger bedeutsamer Materien kaum gebremste Kompetenzverlagerung von den Ländern hin zum Bund³⁶ fortsetzen – auch dies aber ein Gesichtspunkt verfassungspolitischer und – jedenfalls derzeit noch – nicht positiv verfassungsrechtlicher Natur. Art. 79 Abs. 3 GG ist noch nicht berührt, zumal sachliche Gesichtspunkte für die Kompetenzverlagerung sprechen.

4. Art. 1 Nr. 3 des Gesetzentwurfs – Verbrauchsteuern und Finanzverfassung

Der Begriff der Verbrauchsteuer i.S.v. Art. 106 Abs. 1 Nr. 2 ist im Grundgesetz nicht definiert, daher auch nicht unumstritten.³⁷ Ein über den Katalog der Steuertypen des Art. 106 GG hinausgehendes allgemeines Steuererfindungsrecht lässt sich aus dem Grundgesetz nicht herleiten, so zuletzt des Bundesverfassungsgericht im Urteil zur Brennelementsteuer.³⁸ Dort wird der genannte Steuertypus der Verbrauchsteuer aber dahingehend konkretisiert dass etwa die Besteuerung des Verbrauchs eines Ge-

³⁵ BVerfGE 121, 30 (47 f.); 135, 155 Rdn. 101 ff.; Degenhart, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 70 Rdn. 57 ff.; Degenhart, Staatsrecht I - Staatsorganisationsrecht, 24. Aufl. 2018 Rdn. 179 f.

³⁶ Vgl. Degenhart, in: Papier/Münch/Kellermann, Föderalismus – Der deutsche Bundesstaat in der Europäischen Union, 2018, S. 27 ff. sowie ders., Modernisierung des Bundesstaats – eine Zwischenbilanz nach drei Reformen, BayVBl 2018, 505.

³⁷ Vgl. Hidien a.a.O. m.w.Nw.

³⁸ BVerfGE 145, 171 Rdn. 69 ff.

meinguts wie der Luft nicht besteuert werden kann. Im Vergleich würde die Ergänzung des Art. 20a Abs. 1 GG entsprechend dem Gesetzentwurf eine substantielle Erweiterung des Verbrauchsteuerbegriffs bewirken. Daran ist der verfassungsändernde Gesetzgeber nicht a priori gehindert. Doch sollte hierbei bedacht werden, dass mit der angestrebten „Korrektur“ des Verbrauchsteuerbegriffs ein tiefgreifender Einschnitt in die bundesstaatliche Finanzverfassung einherginge. Die Unterscheidung zwischen (privater) Einkommensverwendung und unternehmerischer Einkommenserzielung, der für das finanzverfassungsrechtliche "Verteilungsgefüge" grundsätzliche Bedeutung beigemessen wird,³⁹ würde damit ebenso verunklart wie die Schutz- und Begrenzungsfunktion der grundgesetzlichen Finanzverfassung. Nähere Konkretisierung wäre wünschenswert.

Gesamtergebnis:

In materiell-verfassungsrechtlicher Hinsicht begegnet der wenn auch demokratiestaatlich nicht unproblematische Gesetzentwurf keinen durchgreifenden Einwänden, die ja nur aus Art. 79 Abs. 3 GG hergeleitet werden könnten. Die zentrale Bestimmung des Art. 1 Nr. 1 Buchst. a des Entwurfs zur Änderung des Art. 20a GG genügt jedoch nicht den formellen Anforderungen des Art. 79 Abs. 1 Satz 1 GG.

Leipzig, im Februar 2019



(o. Prof. Dr. C. Degenhart)

³⁹ BVerfGE 146, 171 Rdn. 117.



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 Klimaschutzrechts, 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.¹ 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

¹ Die nachfolgende einführende Darstellung beschränkt sich auch die Bekämpfung bzw. Abmilderung der Erderwärmung (sog. Mitigation). Auf die zweite und dritte Säule des internationalen Klimaschutzrechts – 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 CO₂-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 CO₂-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.² 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. 59 Abs. 2 GG maßgeblicher Anknüpfungspunkt. Verträge im Sinne von Art. 59 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.³

Auf Grundlage von Art. 59 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“,⁴ 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

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

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

⁴ BVerfGE 29, 348 (360).

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

Nach dem **Grundsatz der völkerrechtsfreundlichen Auslegung**,⁶ 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.“⁷ 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**).⁸

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.⁹ Die Begründung des vorliegend zu bewertenden Gesetzentwurfs nimmt auf Art. 25 GG ausdrücklich Bezug.¹⁰

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

⁵ Siehe auch *Sauer*, Jurisdiktionskonflikte in Mehrebenensystemen, 2008, S. 210 f.

⁶ Dazu *Proelß*, Bundesverfassungsgericht und überstaatliche Gerichtsbarkeit, 2014, S. 43 ff.

⁷ BVerfGE 74, 358 (370).

⁸ BVerfGE 141, 1 (28 ff.).

⁹ BVerfGE 75, 1 (18).

¹⁰ BT-Drs. 19/4522, S. 6.

ihrer konkreten Ausgestaltung als Auslegungshilfe heranzuziehen.“¹¹ 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.¹² 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.¹³

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.¹⁴ Sie müssen insoweit aber, im Rahmen ihrer jeweiligen Möglichkeiten, die erforderlichen und effektiven Maßnahmen treffen, um damit zur Erreichung des globalen

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

¹² Siehe *Proelß*, Bundesverfassungsgericht und überstaatliche Gerichtsbarkeit, 2014, S. 107 ff.

¹³ BVerfGE 128, 326 (369).

¹⁴ 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.¹⁵

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 CO₂-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 CO₂-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.

¹⁵ 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,¹⁶ 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,¹⁷ 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“,¹⁸ der die Voraussetzung dafür bildet, dass eine Norm des Völkerrechts zu Völkergewohnheitsrecht erstarken und

¹⁶ BT-Drs. 19/4522, S. 5.

¹⁷ BT-Drs. 19/4522, S. 6

¹⁸ 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 blue ink, appearing to read 'Andreas Ruck'.

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

**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 wird¹, 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.

¹ 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 CO₂-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 Staaten², 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.

² 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 Verträge³, eine dualistische Konzeption zugrunde⁴, 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

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

⁴ 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 CO₂-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 einigermäßen 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.

**Schriftliche Stellungnahme für die öffentliche Anhörung im Ausschuss für Inneres und
Heimat des Deutschen Bundestages am 11. Februar 2019**

von

Prof. Dr. Wolfram Cremer, Bochum

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
19(4)214 D

Gegenstand der Anhörung ist ein von Abgeordneten von Bündnis 90/Die Grünen sowie der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen eingebrachter Gesetzentwurf zur Änderung des Grundgesetzes. Inhalt des Gesetzentwurfs ist erstens die Einfügung eines Staatsziels Klimaschutz nach Maßgabe völkerrechtlich verbindlicher Ziele und Verpflichtungen (neuer Art. 20a Abs. 1 S. 2 GG), zweitens die verfassungskräftige Absage an die Stromerzeugung aus Kernenergie unter Einräumung einer Übergangsfrist bis zum 31. Dezember 2022 (neue Art. 20a Abs. 2 und Art. 143h GG), drittens die Einfügung eines Kompetenztitels „Klimaschutz“ in den Katalog der Gegenstände konkurrierender Gesetzgebung (neuer Art. 74 Abs. 1 Nr. 24a) und viertens die Einfügung einer Definition von Verbrauchsteuern (iSv Art. 106 Abs. 1 Nr. 2 GG) in einem neuen Art. 106 Abs. 1 S. 2 GG). In meiner schriftlichen Stellungnahme werde ich mich vor allem mit dem erstgenannten Vorschlag (Staatsziel Klimaschutz) näher auseinandersetzen. Zu den übrigen Vorschlägen werde ich nur cursorische Anmerkungen machen.

Gliederung

I. Staatsziel Klimaschutz	2
1. Verfassungspolitische Vorbemerkung.....	2
2. Völkerrecht als Gegenstand verfassungsunmittelbarer Bindung.....	3
3. Völkervertragsrechtliches Klimaschutzrecht.....	3
a) Einschlägiges völkervertragliches Klimaschutzrecht.....	3
b) Normenhierarchische Aufwertung des völkervertraglichen Klimaschutzrechts.....	5
c) Qualitative Aufwertung des verfassungskräftig verbürgten Klimaschutzes	7
4. EU-Klimaschutzrecht	10
II. Atomausstieg	11
III. Kompetenztitel „Klimaschutz“.....	11
IV. Verbrauchssteuerdefinition	11
1. Der Kernbrennstoffsteuerbeschluss des Bundesverfassungsgerichts	12
2. Konsequenzen des Kernbrennstoffsteuerbeschluss, insbesondere für eine Besteuerung des CO ₂ -Ausstoßes (Besteuerung der Luft).....	13

I. Staatsziel Klimaschutz

Der neue Art. 20a Abs. 1 S. 2 GG soll wie folgt lauten:

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

1. Verfassungspolitische Vorbemerkung

Meiner verfassungsrechtlich ausgerichteten Analyse des vorgeschlagenen Art. 20a. S. 2 GG möchte ich eine kurze Bemerkung verfassungspolitischer bzw. demokratietheoretischer Natur voranstellen. Gegen eine Aufnahme des Klimaschutzes (nach Maßgabe völkerrechtlicher Verpflichtungen und Ziele) wird verschiedentlich eingewandt, dass damit ein (weiterer) Abbau der Rechte des unmittelbar demokratisch legitimierten Parlaments einhergehe.¹ Zur Begründung finden sich einerseits grundsätzliche Erwägungen zum Verhältnis von parlamentarischem Gesetzgeber und Verfassungsgerichtsbarkeit und andererseits solche, welche insbesondere mit Blick auf den Klimaschutz für eine nicht durch verfassungsrechtliche Vorgaben eingeengte Flexibilität des Gesetzgebers plädieren. Diese Bedenken sind im Grundsätzlichen nicht von der Hand zu weisen, vermögen aber gerade den hier unterbreiteten Vorschlag kaum zu treffen. Die notwendige Flexibilität im Hinblick auf Zielsetzungen und Instrumente im Kontext des Klimaschutzes wird durch die dynamische Bezugnahme des Verfassungsartikels auf die sich verändernden völkerrechtlichen, namentlich völkervertraglichen Vorgaben berücksichtigt. Diese Vorgaben werden nur wirksam, wenn die Bundesrepublik Deutschland einen entsprechenden völkerrechtlichen Vertrag zeichnet und (im Anschluss an die innerstaatlich nach Art. 59 Abs. 2 GG erforderliche Zustimmung der Gesetzgebungsorgane) ratifiziert. Des Weiteren werden die Spielräume der Verfassungsgerichtsbarkeit im Hinblick auf eine Kontrolle oder gar Programmierung des Gesetzgebers durch die Setzung von skalierten Zielvorgaben – wie etwa das „Unter-Zwei-Grad-Ziel“ resp. konkrete für die Industriestaaten oder gar Deutschland verbindliche Verpflichtungen oder Ziele – tendenziell enger als bei einer verfassungsrechtlichen Verbürgung vergleichsweise abstrakter Staatszielbestimmungen. Dass aus der Verankerung der vorgeschlagenen Verfassungsänderung gleichzeitig gegenüber dem status quo verfassungsrechtlich wirksamere Pflichten der deutschen Staatsgewalt und insbesondere des Gesetzgebers entstehen können, ist zwar einzuräumen aber gerade Ziel der vorgeschlagenen Verfassungsänderung. Die

¹ Deziert gegen eine ob ihrer Zieldisparität gleichzeitige Aufnahme des Klimaschutzes und des Atomausstiegs in das Grundgesetz Gärditz, Verankerung des Atomausstiegs im Grundgesetz?, https://www.bundestag.de/blob/423518/abafd18de79f9806d1ce98f2f9053feb/kmat_61-data.pdf, S. 55 f.

Verfassungsänderung soll gerade zum Ausdruck bringen, dass für die Bundesrepublik Deutschland verbindliches völkervertragsrechtliches Klimaschutzrecht dergestalt ernst genommen wird, dass der Gesetzgeber sich nicht ohne innerstaatlichen Rechtsverstoß darüber hinwegsetzen kann. Und dass ein solches verfassungskräftiges Bekenntnis gerade im Hinblick auf die Einhaltung der völkerrechtlich verbindlichen Verpflichtungen und Ziele Deutschlands angezeigt ist, bedarf angesichts der mit einem weiteren (substanziellen) Temperaturanstieg verbundenen existenziellen Bedrohung gerade für die Bevölkerung in den Ländern des globalen Südens, zumindest mittel- und langfristig aber für die gesamte Menschheit, wohl keiner weiteren inhaltlichen Unterfütterung.

2. Völkerrecht als Gegenstand verfassungsunmittelbarer Bindung

Die im neuen Art. 20a S. 2 GG in Bezug genommenen völkerrechtlich verbindlichen Ziele und Verpflichtungen des Klimaschutzes erfassen zwar jedwede verbindliche Verpflichtung und jedwedes verbindliche Ziel völkerrechtlicher Provenienz und damit gleichermaßen bilaterale wie multilaterale völkerrechtliche Verträge zum Klimaschutz sowie Völkergewohnheitsrecht und die allgemeinen Rechtsgrundsätze im Sinne des IGH-Statut. Zentrale Bedeutung kommt insoweit freilich vor allem dem (multilateralen) Völkervertragsrecht zum Klimaschutz zu, fehlt es doch (noch) an klimaschutzspezifischen Völkergewohnheitsrecht bzw. klimaschutzspezifischen allgemeinen Rechtsgrundsätzen iSv Art. 38 Abs. 1 lit. b) und c) IGH-Statut. Völkergewohnheitsrecht und die allgemeinen Rechtsgrundsätze sind im Übrigen in Art. 25 GG in Bezug genommen und ihr Rang ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der h.M. zwischen Verfassungsrecht und einfachem Gesetzesrecht anzusiedeln.² Eine Sonderrolle nimmt schließlich insbesondere in normhierarchischer Perspektive das EU-Klimaschutzrecht ein, welches als Recht völkerrechtlicher Provenienz (eigener Art) in der neuen Staatszielbestimmung ebenfalls in Bezug genommen wird. Auf die diesbezüglichen Besonderheiten wird abschließend gesondert eingegangen.

3. Völkervertragsrechtliches Klimaschutzrecht

a) Einschlägiges völkervertragliches Klimaschutzrecht

Den Beginn des weltweiten bzw. multilateralen Klimaschutzrechts markiert die auf der Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro (3. bis 14. Juni 1992) unterschriebene Klimarahmenkonvention. Darin verpflichteten sich die sog.

² Jüngst BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 15. März 2018 – 2 BvR 1371/13 –, juris, Rn. 34 m.w.N.; *Herdegen*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 84. EL August 2018, Art. 25 GG, Rn. 78; *Heintschel von Heinegg*, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 39. Edition Stand 01.03.2015, Art. 25 GG, Rn. 27.

Annex I-Staaten dazu, ihre Treibhausgasimmissionen zu begrenzen, ohne diese Verpflichtung näher zu spezifizieren. Im so genannten Kyoto Protokoll vom 11. Dezember 1997, welches am 16. Februar 2005 in Kraft getreten ist, wurden erstmals völkerrechtlich verbindliche Zielwerte für den Ausstoß von Treibhausgasen in den Industrieländern festgelegt. Die Annex I-Staaten verpflichteten sich, ihren jährlichen Treibhausgas-Ausstoß innerhalb der so genannten ersten Verpflichtungsperiode (2008-2012) um durchschnittlich 5,2 % gegenüber dem Stand von 1990 zu reduzieren. Nach zähen und fruchtlosen Verhandlungen um eine qualifizierte Fortschreibung wurde erst auf der UN- Klimakonferenz in Doha (26. November bis 8. Dezember 2012) eine Einigung erzielt, dass Kyoto Protokoll zu verlängern (Kyoto II), wobei verschiedene wichtige Vertragsstaaten ihren Austritt aus dem Protokoll erklärten. Im am 4.11.2016 in Kraft getretenen Pariser Abkommen vom 12.12.2015 (im Folgenden Pariser Abkommen) hat sich die Staatengemeinschaft sodann (teils) konkrete und verbindliche Ziele zu Begrenzung des Temperaturanstiegs gesetzt. Insbesondere wird das Ziel formuliert, die Erderwärmung danach im Vergleich zum vorindustriellen Zeitalter auf deutlich unter 2 Grad („well below 2°C“ resp. „nettement en dessous de 2°C“) zu begrenzen.³ Weiter mag man fragen, ob jenseits des „Unter-Zwei-Grad-Ziels“ weitere völkerrechtlich verbindliche Ziele oder Verpflichtungen aus dem völkerrechtlichen Weltklimarecht folgen. Jenseits von Berichts- und Transparenzpflichten sowie der Festlegung von Standards zur CO₂-Erfassung nach Maßgabe des Pariser Abkommens bzw. der Abschlussvereinbarung der Klimakonferenz von Kattowitz vom 15.12.2018 wird insoweit verbreitet Art. 4 Abs. 1 und 2 Pariser Abkommen genannt. Zu Unrecht vernachlässigt wird m.E. demgegenüber Art. 3 Pariser Abkommen, wonach die Vertragsstaaten zur Verwirklichung des in Art. 2 genannten Ziels; ergo des „Unter-Zwei-Grad-Ziels“, verpflichtet sind,⁴ ehrgeizige Anstrengungen in Gestalt national festgelegter Beiträge zu unternehmen und zu ergreifen. Hier ist nicht der Ort, um einzelne völkerrechtliche Normen ausführlich zu diskutieren. Wohl aber möchte ich den Gedanken äußern, dass durch das „Gebot“ zur Erbringung national ehrgeiziger Beiträge zur Erreichung des „Unter-Zwei-Grad-Ziels“ gem. Art. 3 Pariser Abkommen zwar keine weitere *neben* dem (für die gesamte Vertragsgemeinschaft) verbindlichen „Unter-Zwei-Grad-Ziel“ stehende verbindliche individuelle Verpflichtung für den einzelnen Vertragsstaat begründet wird, wohl aber eine

³ Vgl. zur Verbindlichkeit des „Unter-Zwei-Grad-Ziels“ *Kreuter-Kirchhof*, DVBl. 2017, 97 (98); *Frank*, ZUR 2016, 352 (356); *Ekardt*, NVwZ 2016, 355 (357); s. auch *Saurer*, NVwZ 2017, 1574 (1574 f.); *ders.*, ZUR 2018, 679 (684) *Obergassel/Arens/Hermville/Kreibich/Mernmann/Ott/Wang-Helmrich*, Environmental Law & Management 28 (2016), 3 (6); *Böhringer*, ZaöRV 2016, 753 (760 f.); *Markus*, ZaöRV 2016, 715 (736, 749 f.); *Morgenstern/Dehnen*, ZUR 2016, 131 (133 f.).

⁴ Der Verpflichtungscharakter wird durch die indikative Formulierung („sind ... zu unternehmen und zu übermitteln“) impliziert.

Konkretisierung des für alle verbindlichen und vergleichsweise bestimmten „Unter-Zwei-Grad-Ziels“ für den jeweils einzelnen Vertragsstaat nach Maßgabe seiner individuellen „Leistungsfähigkeit“. Diese zudem unter Einbeziehung weiterer Regeln des Weltklimarechts – zu nennen sind insbesondere die Klimarahmenkonvention sowie die Kyoto-Protokolle – zu bestimmenden individuellen Ziele bleiben freilich unbestimmter als das für alle verbindliche globale „Unter-Zwei-Grad-Ziel“, sind aber unter Berücksichtigung des für alle Vertragsstaaten gem. Art. 3 Pariser Abkommen geltenden Ehrgeizigkeitsgrundsatzes zu bestimmen. Dieser Ansatz lässt sich im Übrigen zwanglos und im Sinne argumentativer Unterfütterung mit Art. 4 Abs. 1 und 2 Pariser Abkommen verbinden. Ungeachtet aller dogmatisch- konstruktivistischen Fragen gilt jedenfalls in Übereinstimmung mit der Begründung des Gesetzesentwurfs, dass die Vertragsparteien völkerrechtlich verpflichtet sind, die jeweils erforderlichen Maßnahmen zur Erreichung des „Unter-Zwei-Grad-Ziels“ zu ergreifen.

b) Normenhierarchische Aufwertung des völkervertraglichen Klimaschutzrechts

Das Völkervertragsrecht ist nach ganz herrschender Meinung nicht unter Art. 25 GG zu subsumieren⁵ und nimmt folglich nicht am Rang der dort in Bezug genommenen „allgemeinen Regeln des Völkerrechts“ teil, welcher, wie bereits ausgeführt, nach herrschender Rechtsprechung und Literatur zwischen Verfassungsrecht und einfachem Gesetzesrecht anzusiedeln ist.⁶ Das Völkervertragsrecht wird in Deutschland vielmehr durch einen innerstaatlichen Transformationsakt in nationales Recht transferiert bzw. inkorporiert. Diese Transformation erfolgt regelmäßig (aus verfassungsrechtlichen Gründen zwingend) durch ein Transformationsgesetz, welches eben den Charakter eines einfachen Bundesgesetzes hat. Gilt das Völkervertragsrecht aber genau in diesem Rang in Deutschland und mithin im gleichen Rang wie alle anderen einfachen Gesetze, gelten im Kollisionsfall zwischen einem Bundesgesetz, welches völkerrechtlich induziert war, und einem anderen Bundesgesetz grundsätzlich die allgemeinen Kollisionsregeln – namentlich der Lex specialis-Grundsatz und der Lex posterior-Grundsatz. In eben diesem Sinne hat das Bundesverfassungsgericht die Kollisionsfrage in seinem Beschluss vom 15.12.2015 zur Frage des sog. "treaty override"⁷ entschieden. Erlangen die völkervertraglich verbindlichen Ziele und Verpflichtungen dagegen im Sinne der vorgeschlagenen Grundgesetzänderung (Bundes)Verfassungsrang, dürfte der einfache Gesetzgeber sich über die völkervertragsrechtlich verbindlichen Ziele und

⁵ BVerfGE 100, 266 (Rn. 18); *Jarass*, in: ders./Pieroth, GG, 15. Aufl. 2018, Art. 25, Rn. 11; *Herdegen*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 84 EL August 2018, Art. 25 GG, Rn. 43; *Heintschel von Heinegg*, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 39. Edition (Stand 01.03.2015), Art. 25 GG, Rn. 22.

⁶ Vgl. oben Fn. 2.

⁷ BVerfGE 141, 1 (Rn. 49 ff.).

Verpflichtungen nicht mehr ohne Verfassungsverstoß hinwegsetzen. Ein entsprechendes Bundesgesetz wäre mithin verfassungswidrig und nichtig.

In verfassungsprozessualer Perspektive folgte aus dem Verfassungsrang des (klimaschutzbezogenen) verbindlichen Völkervertragsrechts, dass das Bundesverfassungsgericht etwa im Rahmen abstrakter Normenkontrollen nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG (auch) zu prüfen hätte, ob ein Bundesgesetz das (durch Art. 3 des Pariser Abkommens für die Bundesrepublik Deutschland konkretisierte) „Unter-Zwei-Grad-Ziel“ des Art. 2 Pariser Abkommen verletzt. Des Weiteren wäre bei einer gegen einen Grundrechtseingriff gerichteten Verfassungsbeschwerde im Rahmen der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung zu fragen, ob der Grundrechtseingriff möglicherweise deshalb nicht rechtfertigungsfähig ist, weil er gegen den neuen Art. 20a Abs. 2 S. 2 GG verstößt. Gleiches ist vorstellbar im Kontext von administrativen Eingriffen in Grundrechte. Als Beispiel mögen Enteignungen zum Zwecke der Durchführung von Vorhaben dienen, deren Realisierung mit einem erheblichen Ausstoß von CO₂-Emissionen oder anderen Treibhausgasen verbunden ist. Insoweit mag der Grundrechtseingriff ins Eigentum als solcher gerechtfertigt sein, aber möglicherweise gegen den neuen Art. 20a Abs. 2 S. 2 GG verstoßen.⁸

Abschließend sei noch darauf hingewiesen, dass ggfs. darüber zu diskutieren wäre, ob ein Aufstieg des Völkervertragsrechts in den Bundesverfassungsrang dazu führt, dass das völkervertraglich Vereinbarte als solches Bundesverfassungsrang erlangt und das Bundesverfassungsgericht mithin dem völkervertraglich Vereinbarten bei seiner Interpretation der Verfassungsnorm nachspüren muss – oder man sich den Transformationsakt so vorstellen muss, dass das Bundesverfassungsrecht durch das Bundesverfassungsgericht ohne Rekurs auf das völkervertraglich Vereinbarte ausgelegt werden darf bzw. muss. Entsprechend der ganz überwiegenden Auffassung zur Transformation bzw. Adoption (Inkorporation) resp. zum Vollzug von Völkerrecht in bzw. durch nationales deutsches Recht spricht *prima facie* vieles für die erstgenannte Position. Allerdings mag das völkervertraglich Vereinbarte nicht durch einfaches Gesetz in Verfassungsrang gehoben werden, sondern das völkerrechtlich Vereinbarte erlangt gleichzeitig mit seiner Verbindlichkeit für die Bundesrepublik Deutschland Verfassungsrang.

⁸ Freilich soll an dieser Stelle noch keine Aussage über den Inhalt des vorgeschlagenen neuen Klimaschutzartikels getroffen sein; insoweit sei auf den nachfolgenden Abschnitt verwiesen.

c) Qualitative Aufwertung des verfassungskräftig verbürgten Klimaschutzes

Während die zuvor behandelten Fragen zum normenhierarchischen Aufstieg von Völkervertragsrecht zu deutschem Bundesverfassungsrecht (jenseits der letztlich nur aufgeworfenen Transformationsfrage) keine grundsätzlichen Schwierigkeiten aufwerfen, trifft die Frage nach der materiellrechtlichen Bedeutung der vorgeschlagenen Grundgesetzänderung auf eine alles andere als einfache Dogmatik und (damit teils zusammenhängend) wenig konturenscharfe Diskussion. Dabei soll eine insoweit grundlegende rechtsdogmatische Unterscheidung hier freilich nicht näher entfaltet werden, sondern lediglich genannt sein. So sind Konstellationen, in denen in Frage steht, ob hoheitliche Maßnahmen der Bundesrepublik Deutschland und insbesondere gesetzliche Regelungen gegen die vorgeschlagene Grundgesetzänderung zum Klimaschutz verstoßen, von solchen Konstellationen zu unterscheiden, in denen in Frage steht, ob die Bundesrepublik Deutschland und insbesondere der Gesetzgeber (im Einzelfall) verpflichtet ist, hoheitliche Maßnahmen zum Klimaschutz nach Maßgabe der vorgeschlagenen Grundgesetzänderung zu erlassen. Man mag insoweit erstens von einer Eingriffskonstellation und zweitens von einer Schutzpflicht- bzw. Leistungskonstellation sprechen.

Allen Überlegungen zur rechtlichen Bedeutung bzw. Wirkung der vorgeschlagenen Grundgesetzänderung ist voranzustellen, dass der Klimaschutz als Staatsziel bereits heute Verfassungsrang genießt, da er als Teilelement der “natürlichen Lebensgrundlagen“ in Art. 20a GG erfasst ist.⁹ Des Weiteren kann eine Beeinträchtigung des Klimas durch hoheitliches Tun oder hoheitliches Unterlassen zumindest potenziell Grundrechte verletzen, insbesondere das Grundrecht aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG. Eine Berufung auf das Grundrecht aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG im Zusammenhang mit klimaschädlichen hoheitlichem Tun oder Unterlassen erscheint vor dem Hintergrund der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung und ob des regelmäßig nur mittelbaren und ungewissen Kausalzusammenhangs zwischen Schädigung des Klimas und einer Gesundheits- oder gar Lebensbeeinträchtigung indes (zu Recht) wenig erfolgversprechend.

Dagegen scheint im Hinblick auf den über das Tatbestandsmerkmal der natürlichen Lebensgrundlagen in Art. 20a GG erfassten Klimaschutz eine Verfassungsverletzung durch klimaschädliches hoheitliches Tun oder Unterlassen jedenfalls potenziell eher in Betracht zu kommen. Und in der Tat wurde namentlich im Garzweiler-Verfahren vor dem

⁹ BVerfGE 137, 350 (Rn. 47); *Groß*, ZUR 2009, 364 (366); *Huster/Rux*, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 39. Edition (Stand 15.11.2018), Art. 20a GG, Rn. 13; *Scholz*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 84. EL August 2018, Art. 20a GG, Rn. 36; *Jarass*, in: ders./Pieroth, GG, 15. Aufl. 2018, Art. 20a GG, Rn. 3 GG.

Bundesverfassungsgericht erörtert, ob die Genehmigung des Tagebaus Garzweiler II Art. 20a GG verletze. Das Verfassungsgericht hat dies – wie auch in der Begründung des Gesetzesentwurfs (S. 5) ausgewiesen – indessen verneint. Insoweit hat das Bundesverfassungsgericht zunächst ausgeführt: „Energiepolitische Grundsatzentscheidungen können daher vom Bundesverfassungsgericht nur darauf überprüft werden, ob sie offensichtlich und eindeutig unvereinbar sind mit den verfassungsrechtlichen Wertungen, wie sie insbesondere in den Grundrechten oder den Staatszielbestimmungen, hier namentlich dem Umweltschutz (Art. 20a GG), zum Ausdruck kommen.“¹⁰ Die geringe Direktionskraft des Art. 20a GG wird dadurch unterstrichen, dass das Bundesverfassungsgericht wie folgt fortsetzt: „Die Bewertung der gravierenden Belastungen für Mensch und Umwelt, die unbestritten mit dem Abbau und der Verstromung von Braunkohle verbunden sind, obliegt auch in Anbetracht der verfassungsrechtlichen Wertungen von Art. 14 Abs. 1 und Art. 20a GG der politischen Einschätzungsprärogative von Exekutive und Legislative. Sie sind jedenfalls nicht offensichtlich in einer Weise fehlerhaft, dass die von den zuständigen staatlichen Stellen getroffene energiepolitische Entscheidung für dieses Konzept einer Sicherung der Energieversorgung nach dem insoweit zurückgenommenen Prüfungsmaßstab des Bundesverfassungsgerichts von Verfassung wegen zu beanstanden wäre.“¹¹ Die Rede vom „zurückgenommenen Prüfungsmaßstab“ wird dann nochmals aufgegriffen und nicht zuletzt im Hinblick auf die Staatszielbestimmung des Art. 20a GG als „begrenzte Kontrolldichte“ etikettiert.¹² Rekonstruiert man diese bzgl. der Direktionskraft von grundrechtlichen Schutzpflichten und Staatszielbestimmungen durchaus paradigmatischen Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts in rechtsdogmatischer Perspektive, indiziert die Rede von der (politischen) „Einschätzungsprärogative“ einerseits und vom der „begrenzten Kontrolldichte“ andererseits, dass die für Legislative (und Exekutive) geringe Direktionskraft des Art. 20a GG bzw. der dort unter Schutz gestellten „natürlichen Lebensgrundlagen“ eine materielle (Einschätzungsprärogative im Hinblick auf die Gewichtung kollidierender [Verfassungs]ziele) und eine prozessuale Ursache (begrenzte Kontrolldichte) hat. Hier soll und kann dahinstehen, ob das Bundesverfassungsgericht tatsächlich bewusst ein solches Konzept „doppelte Ursächlichkeit“ verfiel;¹³ in der Sache ist vielmehr entscheidend, was der Präsident des Bundesverfassungsgericht zur Erläuterung dieser Rechtsprechung ausgeführt hat und infolgedessen in der Gesetzesbegründung (S.5) aufgegriffen wird: „Im Wege der Auslegung

¹⁰ BVerfGE 134, 242 (Rn. 289).

¹¹ BVerfGE 134, 242 (Rn. 298).

¹² BVerfGE 134, 242 (Rn. 327).

¹³ Kritisch zum Konzept einer begrenzten Kontrolldichte *Cremer*, Freiheitsgrundrechte, 2003, S. 291 ff., insb. 295 ff.

von Verfassungstexten lassen sich materielle Umweltstandards eben nur schwer gewinnen.“¹⁴ Mit der Inbezugnahme eines völkerrechtlich verbindlichen „Unter-Zwei-Grad-Ziels“ (und einer daran anschließenden individualstaatlichen Konkretisierung im oben beschriebenen Sinne) erführe der Verfassungstext und namentlich der verfassungskräftig verbürgte Klimaschutz indessen insoweit eine Konkretisierung, als diesem im Einzelfall dann durchaus eine durchgreifende Direktionskraft gegenüber staatlichem Handeln zukommen könnte.

Zur Illustration der Folgen bzw. des Wirkmechanismus eines verfassungsrechtlich verbindlichen „Unter-Zwei-Grad-Ziels“ sei ein sehr kurzer Blick auf die Rechtsfolgen eines Verstoßes gegen die Pflicht zur Einhaltung des Grenzwertes für Stickoxide geworfen. Der insoweit geltende Jahresgrenzwert von 40 µg/m³ wurde entgegen der verbindlichen unionsrechtlichen Vorgabe in vielen Orten Deutschlands nachhaltig überschritten, ohne dass seitens der zuständigen staatlichen Stellen geeignete Maßnahmen zur Beseitigung des Verstoßes ergriffen worden wären. Nach verschiedenen verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen kann die Verpflichtung zur Einhaltung des Grenzwertes die jeweils zuständigen Stellen (unter Einschluss der Gerichte und Verwaltungen) in einer solchen Konstellation dazu verpflichten, eine bestimmte Maßnahme zur Reduzierung der in Rede stehenden Emissionen, wie den Erlass von (lokal begrenzten) Fahrverboten für bestimmte Fahrzeuge, zu treffen.¹⁵ Danach ist angesichts der Eindeutigkeit der nicht zu unterschreitenden Zielgröße ein Rückzug auf eine „Einschätzungsprärogative“ oder eine „begrenzte Kontrolldichte“ versperrt und der Hoheitsträger vielmehr in der Pflicht, effektive Maßnahmen zu ergreifen, um das Ziel (schnellstmöglich) zu erreichen. Nun bleibt ein verfassungskräftiges weltweit ausgerichtetes „Unter-Zwei-Grad-Ziel“ in seiner Verbindlichkeit substantiell hinter dem 40 µg/m³-Jahresgrenzwert-Ziel zurück; vielmehr würde die Verpflichtung auf das (ggfs. durch Art. 3 des Pariser Abkommens angereicherte) „Unter-Zwei-Grad-Ziel“ in seiner Direktionskraft zwischen dem 40 µg/m³-Jahresgrenzwert-Ziel und der vergleichsweise abstrakteren Pflicht zum Schutz der „natürlichen Lebensgrundlagen“ gem. Art. 20a GG bzw. zum Schutz der in Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG geschützten Rechtsgüter anzusiedeln sein. Und um noch einmal das verfassungsrechtliche Terrain zu verlassen: Eine solche „mittlere“ Lösung erscheint vor dem

¹⁴ S. Voßkuhle, NVwZ 2013, 1 (8).

¹⁵ Vgl. nur BVerwG, Urt. v. 27.2.2018 – 7 C 30/17 –, juris, Rn. 19 ff; VG Gelsenkirchen, Urt. v. 15.11.2018 – 8 K 5068/15, juris, Rn. 124 ff.

Hintergrund der mit dem Klimawandel verbundenen Gefahren und Bedrohungen alles andere als unangemessen.¹⁶

Vor diesem Hintergrund mag sich die Frage aufdrängen, ob, wie in der Gesetzesbegründung angedeutet, das Garzweiler-Urteil des Bundesverfassungsgerichts unter Geltung des hier vorgeschlagenen Art. 20a Abs. 1 S. 2 GG anders ausgefallen wäre. Ich möchte die Frage hier offenlassen und stattdessen ein weiteres Beispiel anfügen, über welches in den Medien in den letzten Wochen mehrfach berichtet wurde: Danach wird verstärkt an der Neukonzeption und Überlegungen zur anschließenden Markteinführung von Überschallflugzeugen gearbeitet. Es wird indes nicht berichtet, dass eine solche Markteinführung klimaschutzrechtliche Fragen aufwirft. Allein dies mag Anlass geben, über die vorgeschlagene Grundgesetzänderung gegebenenfalls ein weiteres Mal nachzudenken.

4. EU-Klimaschutzrecht

Die Inbezugnahme des primären und sekundären unionalen Klimaschutzrechtes ist zwar in quantitativer Hinsicht von nicht unerheblicher Relevanz; angesichts der unmittelbaren Geltung und des Vorrangs des Unionsrechts vor dem mitgliedstaatlichen Recht ist aber jedwede Ausübung deutscher Hoheitsgewalt unmittelbar an die (verfassungsrechtlich) in Bezug genommenen Regeln des EU-(Klimaschutz)rechts gebunden. So darf der Gesetzgeber keine dem EU-Recht widersprechende Normen erlassen und die Gerichte und die Verwaltung haben dem Unionsrecht widersprechendes nationales Recht unionsrechtskonform auszulegen bzw. außer Anwendung zu lassen.¹⁷ Dennoch möchte ich hier einige Bemerkungen im Hinblick auf die Wirkungsweise eines durch einen neuen Art. 20a Abs. 1 S. 2 GG vermittelten bundesverfassungskräftigen EU-Klimaschutzrechtes machen. Prima facie liegt es analog zu einer vertrauten völkerrechtlichen Debatte nahe zu diskutieren, ob das EU-(Völker)Recht wenn es den Charakter von Bundesverfassungsrecht erlangt, als Völkerrecht in das nationale Recht transformiert wird oder als Bundesverfassungsrecht eine autonome Rechtsmaterie bildet. Dieser Frage kommt insoweit Bedeutung zu, als in Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht zu fragen wäre, ob das unionsrechtlich vermittelte Bundesverfassungsrecht nach unionrechtlichen Kriterien und insbesondere unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des EuGH vom Bundesverfassungsgericht ausgelegt

¹⁶ Dass insoweit auch keineswegs ein nationaler Alleingang auf den Weg gebracht würde, zeigt schon der Blick in die Niederlande in Gestalt der beiden Urgenda-Entscheidungen, zuletzt Hague Court of Appeal vom 9. Oktober 2018, näher dazu *Wegener*, ZUR 2019, 3 ff.

¹⁷ Bindungslücken, wie sie etwa im Kontext von horizontal ausgerichteten EU-Richtlinien nach der Rechtsprechung des EuGH vorstellbar sind, können vorliegend vernachlässigt werden, weil die neue Verfassungsbestimmung nur die Hoheitsgewalt bindet, nicht aber Private, deren Bindung aber gerade bei horizontal ausgerichteten EU-Richtlinien in Rede steht.

werden muss oder dem Bundesverfassungsgericht eine autonome Auslegungsgewalt zukommt, weil das Unionsrecht lediglich in Gestalt seines Wortlauts aber nicht in Gestalt seines vom EuGH zu bestimmenden Inhalts in das Bundesverfassungsrecht transformiert wird. Auch diesbezüglich gilt das oben (I. 3. b a.E.) bezüglich des allgemeinen Völkerrechts Ausgeführte.

II. Atomausstieg

Der neue Art. 20a Abs. 2 GG soll wie folgt lauten:

„Die Stromerzeugung aus Kernenergie ist untersagt.“

Der neue Art. 143h GG soll wie folgt lauten:

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

In Übereinstimmung mit der Begründung des Gesetzesentwurfs erscheint es notwendig, den Ausstieg aus der Atomenergie auf der Ebene der Verfassung gerade dann festzuschreiben, wenn der Klimaschutz in der beabsichtigten Weise nach Maßgabe völkerrechtlich verbindlicher Ziele und Verpflichtungen Verfassungsrang erlangt. Anderenfalls bestünde die Gefahr, dass entgegen dem weitgehenden Konsens in Politik und Gesellschaft, endgültig aus der zivilen Nutzung der Atomenergie auszusteigen, das Verfassungsrecht in eine entgegengesetzte Richtung arbeitet. Eine solche Verankerung ist zudem angezeigt, damit Deutschland auf europäischer und internationaler Ebene „mit dem Rückenwind einer Verfassungsbestimmung“ glaubwürdig für eine konsistente auf den Ausbau erneuerbarer Energien ausgerichtete Energiepolitik eintreten kann.

III. Kompetenztitel „Klimaschutz“

In Art. 74 Abs. 1 GG soll eine neue Nr. 24a mit dem Inhalt „den Klimaschutz“ eingefügt werden.

Auch bezüglich dieser Grundgesetzänderung reicht es aus, auf die Begründung des Gesetzesentwurfes (Seite 6 f.) Bezug zu nehmen, die hier dahingehend zusammengefasst werden soll, dass angesichts der bestehenden Ungewissheiten über die Reichweite verschiedener Kompetenzbestimmungen und ihr Verhältnis zueinander die klimapolitische Notwendigkeit besteht, insoweit für Rechtssicherheit zu sorgen, um die Klimapolitik frei von kompetenziellen Ungewissheiten allein an fachlichen Gesichtspunkten ausrichten zu können.

IV. Verbrauchssteuerdefinition

Der neue Art. 106 Abs. 1 S. 2 GG soll wie folgt lauten:

„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.“

Die Möglichkeiten des Gesetzgebers, fiskalische Instrumente im Bereich des Klima- und Umweltschutzes zu nutzen, sind nach dem Beschluss des BVerfG zur Nichtigkeit des Kernbrennstoffsteuergesetzes¹⁸ substantiell beschränkt bzw. mit (erheblichen) verfassungsrechtlichen Unsicherheiten behaftet. Auf diese Weise werden verschiedene Gestaltungselemente einer verursacher- sowie anreizorientierten Klimaschutzpolitik, etwa eine CO₂-Steuer, von vorneherein von Verfassungs wegen ausgeschlossen. Dem will die vorgeschlagene Verfassungsänderung begegnen. Im Einzelnen ergibt sich Folgendes:

1. Der Kernbrennstoffsteuerbeschluss des Bundesverfassungsgerichts

Nach dem Kernbrennstoffsteuerbeschluss hat der Gesetzgeber jenseits der im Grundgesetz normierten Kompetenzen zur Besteuerung kein Steuerfindungsrecht. Danach sind die einzelnen Steuern und Steuerarten der Art. 105 und Art. 106 GG Typusbegriffe, wobei ihre typusbildenden Unterscheidungsmerkmale dem traditionellen deutschen Steuerrecht zu entnehmen sind. Neue Steuern sind mithin daraufhin abzugleichen, ob sie dem Typus einer herkömmlichen Steuer entsprechen.¹⁹ Entspricht die neue Steuer nicht allen Typusmerkmalen einer Einzelsteuer, sind Bedeutung und Gewicht der einzelnen Merkmale sowie der Grad der Abweichung zu bestimmen und danach in eine Gesamtwertung einzubeziehen.²⁰

Vor diesem Hintergrund und anlässlich der verfassungsrechtlich zu beurteilenden Kernbrennstoffsteuer hat das BVerfG den im Grundgesetz (bislang) nicht definierten Verbrauchssteuerbegriff aus Art. 106 I Nr. 2 GG näher konturiert. Danach umfasst der Verbrauchssteuerbegriff zwar nicht nur Steuern auf Güter des „letzten“ Verbrauchs, das heißt die Belastung des Verbrauchs im privaten Haushalt, sondern betrifft auch den produktiven Bereich. Die Verbrauchssteuer muss aber von den Unternehmenssteuern abgegrenzt werden. Die Unterscheidung erfolgt nach dem Anknüpfungspunkt der Steuer. Dieser ist bei der Unternehmensteuer der Gewinn der Unternehmer, bei der Verbrauchssteuer dagegen die Einkommensverwendung der Endverbraucher. Differenziert wird also zwischen

¹⁸ BVerfG, Beschluss v. 13. April 2017, 2 BvL 6/13.

¹⁹ Erst *innerhalb* der durch die Art. 105 und 106 GG vorgegebenen Typusbegriffe verfügt der Gesetzgeber über eine weitgehende Gestaltungsfreiheit, ebenda Rn. 64, 68.

²⁰ BVerfG, Beschluss v. 13. April 2017, 2 BvL 6/13, Rn. 61 ff.

(unternehmerischer) Einkommenserzielung und (privater) Einkommensverwendung.²¹ Und obwohl die Verbrauchsteuer auf der Ebene des Verteilers/Herstellers des steuerbaren Gutes erhoben wird, ist für diese kennzeichnend, dass der Endverbraucher im Ergebnis die wirtschaftliche Steuerlast trägt, „sie soll die in der Einkommens- und Vermögensverwendung zu Tage tretende steuerliche Leistungsfähigkeit des Endverbrauchers abschöpfen.“²² Der Typus der Verbrauchsteuer erfordert darüber hinaus den Verbrauch eines Gutes, das der Befriedigung eines ständigen privaten Bedarfs dient. Dabei kommt es indes nicht auf einen tatsächlichen Verbrauch an, sondern darauf, ob der Besteuerungsgegenstand zum Verbrauch bestimmt ist.²³ Schließlich verlangt das BVerfG den Übergang des Verbrauchsgutes aus einem steuerlichen Nexus in den steuerlich nicht gebundenen allgemeinen Wirtschaftsverkehr.²⁴ Nach allem umfasst der Typus der Verbrauchsteuern solche Steuern, die nach ihrem Regelungskonzept den Verbrauch bestimmter Güter des ständigen Bedarfs durch den privaten Endverbraucher belasten sollen und auf Grund eines äußerlich erkennbaren Vorgangs – regelmäßig das Verbringen des Verbrauchsgutes in den allgemeinen Wirtschaftsverkehr – von demjenigen als Steuerschuldner erhoben werden, in dessen Sphäre sich der Vorgang verwirklicht.²⁵

2. Konsequenzen des Kernbrennstoffsteuerbeschluss, insbesondere für eine Besteuerung des CO₂-Ausstoßes (Besteuerung der Luft)

Nach dem Kernbrennstoffsteuerbeschluss darf der Verbrauch von Gemeingütern nicht besteuert werden und wäre etwa eine CO₂-Steuer keine Verbrauchsteuer und damit verfassungsrechtlich unzulässig. Eine CO₂-Steuer in der Variante der direkten Besteuerung von Kohlendioxid-Ausstoß lässt sich nicht unter den Verbrauchsteuerbegriff des Bundesverfassungsgerichts subsumieren, da CO₂ kein verbrauchsfähiges Gut i.S.d. Rechtsprechung ist. CO₂ wird nicht konsumiert, sondern emittiert und dient nicht der Befriedigung eines ständigen privaten Bedarfs. Zudem zielt eine Steuer, die unmittelbar CO₂-Emissionen zum Gegenstand hat, um den Energieproduzenten bzw. Emittenten durch eine Besteuerung zu Änderungen beim Einsatz seiner Energieträger anzuhalten, nicht auf den (End-) Verbraucher ab, sondern auf eine Verhaltensänderung des Energieerzeugers. Die CO₂-Steuer knüpft nicht am Verbrauch des fossilen Energieträgers, sondern am CO₂-Ausstoß an.

Auch eine gegenstandsorientierte Besteuerungsvariante des CO₂-Ausstoßes, nach welcher die CO₂-emittierenden Anlagen besteuert werden, erscheint verfassungsrechtlich ausgeschlossen,

²¹ BVerfG, Beschluss v. 13. April 2017, 2 BvL 6/13, Rn. 115 ff.

²² BVerfG, Beschluss v. 13. April 2017, 2 BvL 6/13, Rn. 119 ff.

²³ BVerfG, Beschluss v. 13. April 2017, 2 BvL 6/13, Rn. 128 ff.

²⁴ BVerfG, Beschluss v. 13. April 2017, 2 BvL 6/13, Rn. 131 ff.

²⁵ In diesem Sinne auch BVerfG, Kernbrennstoffsteuergesetz mit dem Grundgesetz unvereinbar und nichtig, Pressemitteilung Nr. 42/2017 v. 7.6.17 zum Beschluss v. 13. April 2017, 2 BvL 6/13.

fehlt den Anlagen doch die „Verbrauchsfähigkeit“.²⁶ Als gleichermaßen unzulässig wäre eine Besteuerung des Einsatzes fossiler Brennstoffe zur Strom- oder Wärmeerzeugung zu qualifizieren, da die fossilen Brennstoffe – anders als die erzeugte Energie – nicht vom Endkunden verbraucht werden. Die fossilen Brennstoffe sind vielmehr das Produktionsmittel der Energieversorger.

Auch bei einer Umsetzung eines Mindestpreises für CO₂-Emissionen durch die Besteuerung des Verbrauchs des Wirtschaftsgutes „Emissionsberechtigungen“, wäre nicht der Endverbraucher in Bezug genommen, sondern würde auf eine Änderung des Emissionsverhaltens des Produzenten abgezielt. Überdies sind Emissionszertifikate kaum Güter des ständigen Bedarfs.

²⁶ Wissenschaftliche Dienste des Bundestages, Ausarbeitung WD 4 – 3000 – 158/18, S. 12.



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 Klimazi[e]l[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

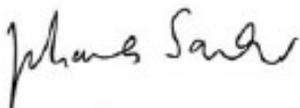
Die Maßstäbe des Kernbrennstoffsteuer-Beschlusses werfen über den konkreten Fall hinaus Fragen auf, die den verfassungsrechtlichen Rahmen für die zukünftige Erhebung von klimaschutzpolitisch motivierten fiskalischen Instrumenten betreffen. Zwar hat das Bundesverfassungsgericht betont, dass der Begriff 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 Gesetzgebers wäre dann die konkrete Festlegung der Steuertatbestände, die Aufkommensgestaltung und die Abstimmung mit anderen Steuerarten. Im Bereich der Verkehrssteuern i. S. d. Art. 106 Abs. 1 Nr. 3 GG hat das Bundesverfassungsgericht die Luftverkehrssteuer gebilligt, die auch dem Zweck des Klimaschutzes dient.¹²

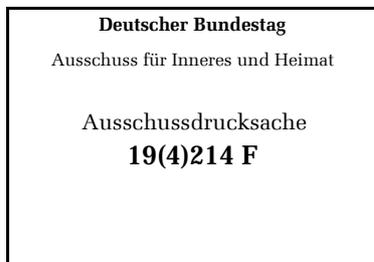


Prof. Dr. Johannes Saurer, 9.2.2019

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.



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.